



**UNIVERSITE DE NICE SOPHIA-ANTIPOLIS**



UFR INSTITUT DU DROIT DE LA PAIX ET DU DEVELOPPEMENT

Groupement d'Études et de Recherches sur les Évolutions du Droit International et Comparé  
(GEREDIC EA n° 3180),  
Centre d'Études et de Recherches sur le Droit des Activités Maritimes et de l'Environnement

**L'APPROCHE JURIDIQUE DE LA GESTION DURABLE  
DU LITTORAL MEDITERRANEEN A TRAVERS LA PROBLEMATIQUE  
ET LA MISE EN PLACE D'UNE OPERATION D'INTERET NATIONAL  
DANS LA PLAINE DU VAR**

Thèse présentée pour l'obtention du grade de docteur en droit

Présentée et soutenue publiquement par  
**Thomas EXPERTON**

**Membres du Jury :**

**Directeur de thèse :**

**Alain PIQUEMAL**, Professeur Émérite agrégé de droit public, ancien Doyen de l'Institut du Droit de la Paix et du Développement

**Rapporteurs :**

**Louis BALMOND**, Professeur à l'Université de Toulon

**Catherine ROCHE**, Professeur à l'Université du Littoral Côte d'Opale

**Suffragants :**

**Magali LEHARDY**, Maître de Conférences HDR à l'Université Nice Sophia Antipolis

**Louis-Jérôme PALOUX**, Avocat au Barreau de Nice, Docteur en droit, spécialiste en droit public

LUNDI 6 JUIN 2016 à 14H30



Ce projet a bénéficié du soutien financier  
de la Région Provence-Alpes-Côte d'Azur.

L'Université n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans  
les thèses. Ces opinions doivent être considérées comme propres à leur auteur.



## REMERCIEMENTS

À l'issue de la rédaction de cette recherche, je suis convaincu que la thèse est loin d'être un travail solitaire. En effet, je n'aurais jamais pu réaliser ce travail doctoral sans le soutien d'un grand nombre de personnes dont la générosité, la bonne humeur et l'intérêt, manifestés à l'égard de ma recherche, m'ont permis de progresser dans cette phase délicate de « *l'apprenti-chercheur* ».

En premier lieu, je tiens à remercier mon directeur de thèse, Monsieur Alain PIQUEMAL, pour la confiance qu'il m'a accordée en acceptant d'encadrer ce travail doctoral, pour ses multiples conseils et pour toutes les heures qu'il a consacrées à diriger cette recherche. J'aimerais également lui dire à quel point j'ai apprécié sa grande disponibilité et son respect sans faille des délais serrés de relecture des documents que je lui ai adressés. Enfin, j'ai été extrêmement sensible à ses qualités humaines d'écoute et de compréhension tout au long de ce travail doctoral.

Je remercie la Région Provence-Alpes-Côte d'Azur, qui a financé cette thèse en m'accordant une bourse doctorale régionale.

J'ai pu travailler dans un cadre très agréable, grâce à l'ensemble des membres de l'Institut du Droit de la Paix et du Développement. Qu'ils trouvent ici l'expression de ma reconnaissance.

Je remercie tous les professeurs de l'Université de Nice qui, au fur et à mesure des années, m'ont formé aux différentes matières juridiques et m'ont permis d'acquérir une méthode de travail.

Je remercie également l'ensemble du personnel de l'Établissement public d'aménagement de la plaine du Var, sans qui ma thèse n'aurait pas vu le jour.

Ma reconnaissance va à ceux qui ont plus particulièrement assuré le soutien affectif de ce travail doctoral : ma famille, qui m'a permis de poursuivre mes études le plus loin possible.



## ABREVIATIONS ET ACRONYMES

|               |                                                                                                          |
|---------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| AAI.....      | Autorité Administrative Indépendante                                                                     |
| AAU .....     | Acte Administratif Unilatéral                                                                            |
| ADAAM .....   | Agence d'Urbanisme et d'Aménagement des Alpes-Maritimes.                                                 |
| ADEME.....    | Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Énergie                                                 |
| AEU.....      | Approche Environnemental de l'Urbanisme                                                                  |
| AIZC.....     | Aménagement Intégré des Zones Côtières                                                                   |
| ANRU.....     | Agence Nationale de Renouveau Urbain                                                                     |
| APPB.....     | Arrêté Préfectoral de Protection de Biotope                                                              |
| BTP.....      | Bâtiment et Travaux Publics                                                                              |
| CAN.....      | Communauté d'Agglomération Nouvelle                                                                      |
| CANCA.....    | Communauté d'Agglomération de Nice-Côte d'Azur                                                           |
| CCAS.....     | Centre Communale d'Action Sociale                                                                        |
| CCI.....      | Chambre de Commerce et d'Industrie                                                                       |
| CDAC.....     | Commission Départementale d'Aménagement Commercial                                                       |
| CDAU.....     | Conseil Départemental d'Aménagement et d'Urbanisme                                                       |
| CEEI.....     | Centre Européen des Entreprises Innovantes                                                               |
| CEE-ONU ..... | Commission Économique pour l'Europe des Nations Unies                                                    |
| CGCT .....    | Code Général des Collectivités Territoriales                                                             |
| CIACT.....    | Comité Interministériel d'Aménagement et de Compétitivité des Territoires                                |
| CIADT.....    | Comité Interministériel d'Aménagement et de Développement du Territoire                                  |
| CIAT.....     | Comité Interministériel d'Aménagement du Territoire                                                      |
| CJCE.....     | Cour de Justice des Communautés Européennes                                                              |
| CJUE.....     | Cour de Justice de l'Union Européenne                                                                    |
| CMP.....      | Code des Marchés Publics                                                                                 |
| CNDP .....    | Commission Nationale du Débat Public                                                                     |
| CPC.....      | Comité Permanent de Concertation                                                                         |
| CPE.....      | Cahier des Prescriptions Environnementales                                                               |
| CPER.....     | Contrat de Plan État-Région                                                                              |
| CPR.....      | Cahier de Prescription Régional                                                                          |
| CRDP.....     | Centre Régional de Documentation Pédagogique                                                             |
| CREATE.....   | Centre de Recherche en économie de l'Environnement, de l'Agroalimentaire, des Transports et de l'Énergie |
| CRQE .....    | Cadre de Référence pour la Qualité Environnemental                                                       |
| DAS.....      | Domaine d'Activité Stratégique                                                                           |
| DATAR.....    | Délégation interministérielle à l'Aménagement du Territoire et à l'Attractivité Régionale                |
| DDT.....      | Direction Départementale des Territoires                                                                 |
| DG.....       | Direction Générale                                                                                       |
| DGUHC.....    | Direction Générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction                                    |
| DPU.....      | Droit de Préemption Urbain                                                                               |
| DREAL.....    | Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement                                  |
| DTA.....      | Directive Territoriale d'Aménagement                                                                     |
| DTADD.....    | Directive Territoriale d'Aménagement et de Développement Durable                                         |
| DUP.....      | Déclaration d'Utilité Publique                                                                           |
| EDF.....      | Électricité de France                                                                                    |
| EHPAD .....   | Établissement d'Hébergement pour Personnes Âgées Dépendante                                              |
| EMAS.....     | Eco Management and Audit Scheme                                                                          |
| ENL.....      | Engagement National pour le Logement                                                                     |

|              |                                                                                  |
|--------------|----------------------------------------------------------------------------------|
| EPA.....     | Établissement Public d'Aménagement                                               |
| EPAD .....   | Établissement Public d'Aménagement de La Défense                                 |
| EPADSA ..... | Établissement Public d'Aménagement de la Défense Seine-Arche                     |
| EPASA .....  | Établissement Public d'Aménagement Seine-Arche                                   |
| EPASE.....   | Établissement Public d'Aménagement de Saint-Etienne                              |
| EPAVN .....  | Établissement Public d'Aménagement des Villes Nouvelles                          |
| EPCI .....   | Établissement Public de Coopération Intercommunale                               |
| EPF .....    | Établissement Public Foncier                                                     |
| ESE.....     | Évaluation Stratégique Environnementale                                          |
| FEDER .....  | Fond Européen de Développement Économique et Régional                            |
| FNE .....    | France Nature Environnement                                                      |
| FPEDD .....  | Fond Partenariale Environnement et Développement Durable                         |
| GCVN .....   | Groupe Central des Villes Nouvelles                                              |
| GIZC .....   | Gestion Intégrée des Zones Côtières                                              |
| HQE.....     | Haute Qualité Environnementale                                                   |
| ICPE .....   | Installation Classées pour la Protection de l'Environnement                      |
| IMREDD ....  | Institut Méditerranéen du Risque, de l'Environnement et du Développement Durable |
| LMCU .....   | Lille Métropole Communauté Urbaine                                               |
| MIN .....    | Marché d'Intérêt National                                                        |
| MOS .....    | Mode d'Occupation des Sols                                                       |
| MURCEF ..... | Mesures Urgentes de Réformes à Caractère Économique et Financier                 |
| NCA .....    | Nice Côte d'Azur                                                                 |
| NOTRE .....  | Nouvelle Organisation Territoriale de la République                              |
| OAP .....    | Orientation d'Aménagement et de Programmation                                    |
| ODEAM .....  | Organisation Départementale d'Études des Alpes-Maritimes                         |
| OIM .....    | Opération d'Intérêt Métropolitain                                                |
| OIN.....     | Opération d'intérêt national                                                     |
| ONF .....    | Office National des Forêts                                                       |
| ONU .....    | Organisation des Nations Unies                                                   |
| OPAH .....   | Opération Programmée d'Amélioration de l'Habitat                                 |
| OREAM .....  | Organisation Régional d'Étude et d'Aménagement d'Aire Métropolitaine             |
| ORSEC .....  | Organisation de la Réponse de Sécurité Civile                                    |
| OSE .....    | Orientation Stratégique de l'État                                                |
| PACA .....   | Provence-Alpes-Côte d'Azur                                                       |
| PADD.....    | Projet d'Aménagement et de Développement Durable                                 |
| PAPI.....    | Programme d'Actions et de Prévention des Inondations                             |
| PAZ .....    | Plan d'Aménagement de Zone                                                       |
| PCE .....    | Plan Climat Énergie                                                              |
| PDU.....     | Plan de Déplacement Urbain                                                       |
| PEDMA.....   | Plan d'Élimination des Déchets Ménagers et Assimilés                             |
| PIG .....    | Programme d'Intérêt Général                                                      |
| PLH .....    | Programme Local de l'Habitat                                                     |
| PLU .....    | Plan Local d'Urbanisme                                                           |
| PNACC .....  | Plan National d'Adaptation au Changement Climatique                              |
| PNR.....     | Parc Naturel Régional                                                            |
| PNSE.....    | Plan National Santé Environnement                                                |
| PNUD.....    | Programme des Nations Unies pour le Développement                                |
| PNUE .....   | Programme des Nations Unies pour l'Environnement                                 |
| POS .....    | Plan d'Occupation des Sols                                                       |
| PPA .....    | Personne Publique Associée                                                       |
| PPA .....    | Programme Prévisionnel d'Aménagement                                             |



|              |                                                                                          |
|--------------|------------------------------------------------------------------------------------------|
| PPR.....     | Plan de Prévention des Risques                                                           |
| PPRI.....    | Plan de Prévention du Risque Inondation                                                  |
| PPRN.....    | Plan de Prévention des Risques Naturels                                                  |
| PPRT.....    | Plan de Prévention des Risques Technologiques                                            |
| PRIDES.....  | Pôles Régionaux d'Innovation et de Développement Économique                              |
| PRU.....     | Plan de Rénovation Urbaine                                                               |
| PSO.....     | Projet Stratégique Opérationnel                                                          |
| PSR.....     | Plan de Submersions Rapides                                                              |
| PTU.....     | Périmètre de Transport Urbain                                                            |
| PVD.....     | Plan des Villes Durables                                                                 |
| QPC.....     | Question Prioritaire de Constitutionnalité                                               |
| RNU.....     | Règlement National d'Urbanisme                                                           |
| SAGE.....    | Schéma Aménagement de Gestion des Eaux                                                   |
| SAN.....     | Syndicat d'Agglomération Nouvelle                                                        |
| SARL.....    | Société À Responsabilité Limitée                                                         |
| SCA.....     | Syndicat Communautaire d'Aménagement                                                     |
| SCHAE.....   | Schéma de Cohérence Hydraulique et d'Aménagement d'Ensemble                              |
| SCOT.....    | Schéma de Cohérence Territoriale                                                         |
| SDAGE.....   | Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux                                    |
| SDAU.....    | Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme                                            |
| SDAURP.....  | Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région Parisienne                    |
| SDRIF.....   | Schéma Directeur de la Région Ile-de-France                                              |
| SEM.....     | Société d'Économie Mixte                                                                 |
| SEVESO.....  | Directives relatives au classement des entreprises présentant des risques technologiques |
| SGOU.....    | Secrétariat Général des Grandes Opérations d'Urbanisme                                   |
| SHON.....    | Surface Hors Œuvre Nette                                                                 |
| SIG.....     | Système d'Information Géographique                                                       |
| SIVOM.....   | Syndicat Intercommunal à Vocation Multiple                                               |
| SIVU.....    | Syndicat Intercommunal à Vocation Unique                                                 |
| SNDD.....    | Stratégie Nationale de Développement Durable                                             |
| SPA.....     | Service Public Administratif                                                             |
| SPA.....     | Société Publique d'Aménagement                                                           |
| SPIC.....    | Service Public Industriel et Commercial                                                  |
| SPL.....     | Société Publique Locale                                                                  |
| SPLA.....    | Société Publique Locale d'Aménagement                                                    |
| SRADDET..... | Schéma Régional d'Aménagement, de Développement Durable et d'Égalité du Territoire       |
| SRADDT.....  | Schéma Régional de l'Aménagement et du Développement Durable du Territoire               |
| SRCE.....    | Schéma Régional de Cohérence Écologique                                                  |
| SRDE.....    | Schéma Régional de Développement Économique                                              |
| SRDEII.....  | Schéma Régional de Développement Économique d'Innovation et d'Internationalisation       |
| SRI.....     | Stratégie Régionale de l'Innovation                                                      |
| SRU.....     | Solidarité et Renouvellement Urbain                                                      |
| SYMENCA..... | Syndicat Mixte d'Études et de Suivi du Scot de l'agglomération de Nice-Côte d'Azur       |
| TCSP.....    | Transport Collectif en Site Propre                                                       |
| TER.....     | Transport Express Régional                                                               |
| TVB.....     | Trame Verte et Bleue                                                                     |
| UE.....      | Union Européenne                                                                         |
| UFR.....     | Unité de Formation et de Recherche                                                       |
| UNS.....     | Université Nice Sophia Antipolis                                                         |
| ZAC.....     | Zones d'Aménagement Concerté                                                             |
| ZAD.....     | Zones d'Aménagement Différé                                                              |



# SOMMAIRE

|                                                                                                                                                                  |            |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>REMERCIEMENTS.....</b>                                                                                                                                        | <b>5</b>   |
| <b>ABREVIATIONS ET ACRONYMES.....</b>                                                                                                                            | <b>7</b>   |
| <b>SOMMAIRE .....</b>                                                                                                                                            | <b>11</b>  |
| <b>INTRODUCTION.....</b>                                                                                                                                         | <b>13</b>  |
| <b>Chapitre 1 : L'évolution de l'aménagement du territoire dans le temps et la définition des termes du sujet.....</b>                                           | <b>21</b>  |
| Section 1 : L'Opération d'intérêt national curseur déterminant entre une politique de centralisation et de décentralisation de l'aménagement du territoire ..... | 21         |
| Section 2 : Les effets de la décentralisation sous l'angle de la création d'un régime d'urbanisme d'exception : l'Opération d'intérêt national.....              | 45         |
| <b>Chapitre 2 : L'analyse et la définition des termes du sujet.....</b>                                                                                          | <b>66</b>  |
| Section 1 : La définition des termes .....                                                                                                                       | 67         |
| Section 2 : Intérêt du sujet et l'annonce de la problématique.....                                                                                               | 74         |
| <br>                                                                                                                                                             |            |
| <b>PARTIE 1 : LES FONDEMENTS D'UNE OPERATION D'INTERET NATIONAL AU SERVICE D'UNE VILLE DURABLE .....</b>                                                         | <b>85</b>  |
| <b>TITRE 1<sup>er</sup> : Le cadre juridique de la notion de l'Opération d'intérêt national .....</b>                                                            | <b>85</b>  |
| <b>Chapitre 1 : Une définition incertaine .....</b>                                                                                                              | <b>86</b>  |
| Section 1 : Une vision globale indispensable.....                                                                                                                | 87         |
| Section 2 : Une opération de déconcentration technocratique de l'urbanisme.....                                                                                  | 102        |
| <b>Chapitre 2 : Un instrument qualifié de « <i>mal nécessaire</i> » .....</b>                                                                                    | <b>132</b> |
| Section 1 : Un instrument nécessaire qui se doit d'évoluer .....                                                                                                 | 132        |
| Section 2 : Une opération incontournable du fait de son unicité.....                                                                                             | 167        |
| <b>TITRE 2 : Les raisons de l'application de l'OIN dans la plaine du Var pour établir une Éco-Vallée.....</b>                                                    | <b>184</b> |
| <b>Chapitre 1 : Les raisons d'une OIN dans la plaine du Var. ....</b>                                                                                            | <b>186</b> |
| Section 1 : Le sens de l'application de l'OIN dans la plaine du Var. ....                                                                                        | 186        |
| Section 2 : Les enjeux de la plaine du Var imposant l'élaboration d'un Projet de territoire.....                                                                 | 201        |
| <b>Chapitre 2 : L'étude de droit comparé des Opérations d'intérêt national en France et des opérations d'aménagement situées sur le littoral méditerranéen .</b> | <b>232</b> |
| Section 1 : Les opérations d'intérêt national en France situées sur le littoral méditerranéen .....                                                              | 233        |
| Section 2 : Les opérations d'aménagement européennes situées sur le littoral méditerranéen à travers l'Italie et L'Espagne.....                                  | 251        |

|                                                                                                                           |            |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>PARTIE 2 : LA MISE EN ŒUVRE DE L'OPERATION D'INTERET NATIONAL À TRAVERS L'ECO-VALLEE .....</b>                         | <b>273</b> |
| <b>TITRE 1<sup>er</sup> : Le cadre institutionnel et juridique français, adapté à l'Éco-Vallée .....</b>                  | <b>273</b> |
| <b>Chapitre 1 : Le cadre juridique classique applicable à l'Éco-Vallée .....</b>                                          | <b>273</b> |
| Section 1 : Les contraintes juridiques générales applicables à l'Éco-Vallée .....                                         | 274        |
| Section 2 : Les contraintes du droit de l'urbanisme applicables à l'Éco-Vallée .....                                      | 295        |
| <b>Chapitre 2 : Le cadre juridique particulier élaboré par l'Éco-Vallée et ses organes</b>                                | <b>329</b> |
| Section 1 : Le cadre de référence.....                                                                                    | 330        |
| Section 2 : Le Guide pour la prise en compte de la biodiversité et des fonctionnalités écologiques dans l'Éco-Vallée..... | 341        |
| <b>TITRE 2 : L'approche organique et opérationnelle de l'Éco-Vallée.....</b>                                              | <b>360</b> |
| <b>Chapitre 1 : Les institutions présentes sur le territoire .....</b>                                                    | <b>360</b> |
| Section 1 : Les institutions bailleurs ou financières de l'Éco-Vallée.....                                                | 360        |
| Section 2 : Les institutions actrices de l'Éco-Vallée.....                                                                | 370        |
| <b>Chapitre 2 : L'approche juridique des opérations d'aménagement représentant l'Éco-Vallée .....</b>                     | <b>381</b> |
| Section 1 : L'étude des infrastructures emblématiques du cadre de vie de l'Éco-Vallée .....                               | 382        |
| Section 2 : L'approche juridique des opérations d'aménagement des partenaires au sein de l'Éco-Vallée .....               | 400        |
| <b>CONCLUSION.....</b>                                                                                                    | <b>427</b> |
| <b>BIBLIOGRAPHIE .....</b>                                                                                                | <b>431</b> |
| <b>ANNEXES .....</b>                                                                                                      | <b>465</b> |
| <b>INDEX .....</b>                                                                                                        | <b>476</b> |
| <b>TABLE DES MATIERES.....</b>                                                                                            | <b>480</b> |

## INTRODUCTION

« *L'aménagement du territoire est l'instrument d'une démocratie moderne. [...] Une démocratie moderne doit être une démocratie virile<sup>1</sup>. L'aménagement du territoire lui offre le champ d'action et la possibilité de son épanouissement. Ce n'est pas la politique d'un groupe, d'un gouvernement ou d'un régime. C'est l'œuvre de la nation, une œuvre permanente qui déborde les soucis immédiats. C'est la croisade de tous les Français pour la conquête et la construction de leur avenir. C'est l'expression nouvelle de l'esprit civique.* »<sup>2</sup> Cette citation de Philippe LAMOUR doit avoir valeur d'axiome. En effet, le territoire est un bien commun pour l'ensemble des individus<sup>3</sup>, et la question de son aménagement doit transcender les clivages de toute nature, car c'est un des attributs de la nation, c'est-à-dire du vivre ensemble<sup>4</sup>. L'aménagement doit être placé au même niveau que les valeurs fondamentales qui forment le pacte républicain. Cela fait partie de la formation citoyenne qui permet, le cas échéant, de forger une identité nationale. Pour P. LAMOUR, c'est un « *instrument de la démocratie moderne* » au même titre que peuvent l'être, toutes choses étant égales par ailleurs, la laïcité, l'égalité et la liberté.

La loi du plus grand nombre doit intégrer, dans sa mise en œuvre, la notion de penser le territoire, afin de respecter l'environnement d'autrui. Ce qui est topique dans cette définition, c'est qu'elle donne à la notion d'aménagement du territoire une idée de permanence des institutions, et en l'occurrence celle de vivre dans un environnement qui correspond à celui de son choix<sup>5</sup>. Cette notion a de particulier qu'elle est à la fois immanente (chaque homme né sur un territoire donné qui a déjà son architecture, son environnement), et également transcendante (chaque homme doit, à partir du territoire qui lui est donné, pouvoir le façonner comme un bon père de famille, si on est civiliste, ou un honnête citoyen, si on est publiciste),

---

<sup>1</sup> J'entends par démocratie virile, une démocratie qui respecte l'aménagement du territoire et qui considère cet aménagement comme un pilier du régime démocratique.

<sup>2</sup> Citation de Philippe LAMOUR dans son ouvrage « *60 Millions de Français* », BUCHET/CHASTEL, Paris, 1967, p. 287-288. Il fait partie, avec Jean-François Gravier et Olivier GUICHARD, des pères de la politique de l'aménagement du territoire.

<sup>3</sup> Article L. 110 du Code de l'urbanisme « *Le territoire français est le patrimoine commun de la nation* ». Cet article de loi codifié dans le Code de l'urbanisme fait du territoire une valeur fondamentale de la République française.

<sup>4</sup> Ernest RENAN, dans son livre « *Qu'est-ce qu'une nation ?* », montre que la nation se rattache au principe du vivre ensemble et qu'elle dépasse les clivages de races, de couleurs et d'opinions.

<sup>5</sup> Gilles LEBRETON, « *Cours de droit administratif* » : « La notion de permanence des institutions est un principe fondamental de droit public. »

dans une logique de respect des droits de l'homme. Assurément, la notion soulève une conception métaphysique ou philosophique : pourquoi aménager le territoire ?

Cette question de l'aménagement du territoire, et plus particulièrement de l'organisation d'une communauté pour la construction des villes, est liée à l'origine des hommes et de l'humanité dans la mesure où l'absence de structure aurait fait de l'Homme, un nomade sans organisation et cela aurait entraîné un développement de l'humanité tout autre. Pourtant, c'est le choix inverse qui a été fait, et on peut dire que l'histoire de l'urbanisme commence au Néolithique, lorsque les hommes cessent d'être des nomades chasseurs-cueilleurs pour se fixer en un lieu. Ils développent alors l'agriculture et l'élevage, puis des activités différenciées et un réseau d'échanges et de services à l'intérieur d'une communauté, pour se doter d'institutions de pouvoir civil, militaire et religieux. La ville est en réalité le lieu qui rassemble cette communauté d'intérêts. À ce propos, la gestion du territoire a favorisé une institutionnalisation des structures administratives pour gérer le quotidien de la cité. On est loin de l'organisation administrative à la française, mais dès l'Antiquité, on en décèle les prémices.

Par ailleurs, bien que la question de l'environnement sain soit une problématique récente à l'échelle de l'humanité, dès le début, les hommes ont eu la volonté de créer un espace qui leur ressemblait et ont géré de la manière la plus vertueuse possible l'environnement qui les entourait (« environnement » dans le sens de l'espace avoisinant, mais également dans le respect afin que cet espace fut le plus sain possible). Toutefois, la nature humaine étant insaisissable, certains prendront plus en compte que d'autres, l'idée d'une gestion équilibrée du territoire. Cela dépend en grande partie du patrimoine et de la santé économique de la cité ou du village d'hier, de la ville d'aujourd'hui et de la ville durable ou éco-cité de demain.

Notons que cet aménagement de l'espace ne peut être réalisé sans la règle de droit, qui est la seule à avoir la légitimité de régir les hommes dans la vie en société, et dont la violation est sanctionnée par l'autorité publique.

Dès lors, on voit bien qu'il existe, entre l'aménagement du territoire et l'État de droit<sup>6</sup>, des « *affinités électives*<sup>7</sup> ». Effectivement, l'État de droit est caractérisé par un triple principe :

---

<sup>6</sup> Dans la plupart des livres relatifs au droit administratif, que ce soit le « *Droit administratif général* », vol Tomes I et II de René CHAPUS, ou celui de Gilles LEBRETON « *Cours de droit administratif* », ils exposent la théorie de l'état de droit. Celle-ci est fondamentale dans la mesure où elle montre qu'une structure sociale ne peut prospérer si cette dernière ne correspond pas aux attentes légitimes de la conscience collective. Cette ...

le respect du principe de légalité, l'existence de juges indépendants et la promotion de l'idéologie des droits de l'homme. Dès l'instant où le « Léviathan »<sup>8</sup>, ou l'un de ses démembrés, bafoue un de ces principes, le peuple ne peut accepter les règles qui lui sont imposées. Il en ressort, dans ces cas-là, un devoir de désobéissance civile<sup>9</sup> de la communauté nationale.

De plus, il faut rajouter une précision : l'origine du monde trouve sa source dans le croissant fertile proche de la Méditerranée. Dès l'Antiquité, la Méditerranée était une voie importante de transports maritimes permettant l'échange commercial et culturel entre les peuples émergents de la région. Les cultures de la Méditerranée sont celles de la Mésopotamie, de l'Égypte, persanes, phéniciennes, carthaginoises, berbères, grecques et romaines. L'histoire de la Méditerranée est importante tant dans l'origine et le développement de la civilisation occidentale, que dans celle du monde avec la première apparition des origines de l'Homme dans le croissant fertile. La Méditerranée a montré que la puissance maritime est la figure de proue de l'activité économique et du commerce international.

Cette mer semi-fermée a également un lien direct avec l'aménagement du territoire en général, et du littoral en particulier, dans la mesure où les premières villes modernes sont des villes côtières ou portuaires. C'est une justification pour situer notre étude en Europe occidentale et plus particulièrement dans la région Provence-Alpes Côte d'Azur.

---

conscience collective est baignée de la promotion du triptyque républicain et de l'idéologie des droits de l'homme.

<sup>7</sup> Expression de Max WEBER, philosophe et sociologue allemand. Dans un de ses livres, ce dernier met en exergue la corrélation qui peut exister entre le développement du capitalisme et le protestantisme, et développe la notion d'affinité élective.

<sup>8</sup> Dans le livre « *Le Léviathan* », HOBBS discute la thèse d'un contrat social (au profit de celui de « pacte social ») et de règles venant d'un souverain. Influencé par la première révolution anglaise, HOBBS développa l'idée selon laquelle les hommes à l'« état de nature » cherchent uniquement à survivre, à assurer leur propre préservation, par tous les moyens nécessaires, n'obéissant qu'à ce qu'HOBBS appelle leur « droit naturel » : le fait que chacun ait la liberté totale d'utiliser sa puissance par n'importe quel moyen afin de se préserver lui-même et de préserver sa propre vie. Ainsi, HOBBS explique que, dans un tel cas, la société est en situation de chaos et de guerre civile, selon la formule « *bellum omnium contra omnes* » (« guerre de tous contre tous » en latin), ceci ne pouvant être évité que par un solide gouvernement central. HOBBS développe alors le Léviathan, une théorie du gouvernement qui est capable selon lui de contrer cet État de nature et de garantir à tous ses membres la préservation de leurs vies et de leurs biens contre tout ennemi, qu'il soit étranger ou interne au système. Le gouvernement selon HOBBS doit découler d'un pacte de chacun envers chacun où tous cèdent au souverain leur droit de se gouverner eux-mêmes et leur liberté, afin que la volonté du souverain ramène les volontés de tous les individus à une seule et unique volonté.

<sup>9</sup> La désobéissance civile est le refus assumé et public de se soumettre à une loi, un règlement, une organisation ou un pouvoir jugé inique par ceux qui le contestent, tout en faisant de ce refus une arme de combat pacifique. Le terme fut créé par l'américain Henry David THOREAU dans son essai « *La Désobéissance civile* », publié en 1849, à la suite de son refus de payer une taxe destinée à financer la guerre contre le Mexique. Cette expression a été réutilisée par de nombreux penseurs et philosophes, comme Hanna ARENDT ou encore Charles Alexis de TOCQUEVILLE.

Effectivement, cette région est fortement concernée par l'enjeu de l'aménagement de l'espace, dans la mesure où cette région est, après l'Ile-de-France, la plus urbanisée du pays, avec 92 % de la population concentrée en ville. La pression de l'homme sur l'environnement des régions méditerranéennes impose des solutions nouvelles en termes de production et de consommation d'énergie, et la recherche de solutions intégrées en matière d'aménagement et de ville durable.

Ce littoral méditerranéen, de renommée mondiale, va subir de façon imminente une nouvelle expérience juridique. Après le concept de Gestion Intégrée des Zones Côtières (GIZC), qui n'est qu'une déclinaison du concept de développement durable<sup>10</sup> en matière maritime, nous observons que ce paradigme semble s'appliquer sur une zone extrêmement vaste de près de 10 000 hectares et 30 km de long de la Vallée du Var. Une première dans l'histoire azurienne, et même au-delà, car l'enjeu, ici, est de faire se rejoindre l'union des vallées jusqu'au littoral, au sein de ce que pourrait être la ville de demain : l'Éco-Vallée de la plaine du Var.

La région PACA (Provence-Alpes-Côte d'Azur) a adopté en octobre 2008 sa Stratégie régionale d'innovation, déclinée selon cinq Domaines d'activités stratégiques<sup>11</sup> (DAS), qui répondent ainsi aux nouveaux objectifs de la Commission européenne dans la stratégie « *Une Union pour l'Innovation* ».

Un de ces domaines, s'intitulant « *Aménagement ville durable : gestion durable du littoral méditerranéen* », a un lien de causalité avec l'Éco-Vallée de la Plaine du Var. Celle-ci ne peut se mettre en place qu'avec un régime juridique adéquat : l'Opération d'intérêt national (OIN), qui est la pierre angulaire de cette thèse. Nous nous limiterons à exprimer, brièvement et à dessein, la notion philosophique de ce régime juridique.

En premier lieu, il faut partir du postulat que le territoire français est « *le patrimoine commun de la nation* », permettant au législateur d'imposer aux collectivités publiques, d'harmoniser leurs prévisions et leurs décisions d'utilisation de l'espace. L'État est rendu

---

<sup>10</sup> « Le développement durable est « *un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs* ». Citation de Mme Gro Harlem BRUNDTLAND, Premier Ministre norvégien (1987). En 1992, le Sommet de la Terre à Rio, tenu sous l'égide des Nations unies, officialise la notion de développement durable et celle des trois piliers (économie/écologie/social) : un développement économiquement efficace, socialement équitable et écologiquement soutenable.

<sup>11</sup> Cinq Domaines d'activité stratégique ont été identifiés :

- Habitat durable et écologie urbaine.
- Mobilité intelligente et durable.
- Risque, sécurité et sûreté.
- Santé et bien-être.
- Industries culturelles et du contenu numérique.



compétent, par le législateur, pour déterminer, au nom des arbitrages, des équilibres et de l'intérêt général, un cadre juridique et institutionnel s'imposant aux autres personnes publiques<sup>12</sup>. Tout en fixant les « règles du jeu » (loi littoral, loi montagne, directives territoriales d'aménagement, plans de prévention des risques et des nuisances), l'État pourrait avoir recours à certains dispositifs et outils spécialement conçus lui permettant, soit de garantir la prééminence de certains projets d'aménagement de l'espace, soit de surmonter l'incompatibilité initiale de certaines opérations ou de certains projets avec les règles locales d'utilisation des sols (les projets d'intérêt général, les servitudes d'utilité publique, la déclaration d'utilité publique...).

L'article L. 121-2 du Code de l'urbanisme charge l'État de veiller au respect des principes généraux du droit de l'urbanisme (anciens articles L. 110 et L. 121-1 dudit Code<sup>13</sup>) et à la prise en compte des « Opérations d'intérêt national ». La notion d'« *Opération d'intérêt national (OIN)* » est au nombre des instruments mis à la disposition de l'État et destinés à lui permettre, tout à la fois, de déterminer les modes d'utilisation de certains périmètres jugés stratégiques et d'intérêt national, et d'y exercer seul, par exception aux grands principes de la décentralisation dans ce domaine, les principales compétences d'urbanisme. On retrouve ici l'idée exprimée précédemment sur les rapports étroits entre le pouvoir et l'aménagement du territoire. Cette relation était d'autant plus prégnante lors de la construction de l'État, période de centralisation exacerbée.

Sans doute est-ce pour ces raisons que l'approche juridique de la gestion durable du territoire méditerranéen est un sujet d'une importance capitale : d'une part, dépassant très largement la sphère juridique, d'autre part, se rattachant à l'évolution de l'histoire de l'Homme à travers le temps et l'espace. Avant de s'intéresser au sujet *stricto sensu*, il est nécessaire de s'interroger sur l'évolution des risques dans le temps et la définition des termes du sujet.

Le 24 septembre dernier a été publiée l'ordonnance n° 2015-1174 du 23 septembre 2015 relative à la partie législative du livre 1<sup>er</sup> du Code de l'urbanisme. Ses dispositions entrent en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2016. Cela induit une nouvelle numérotation du Code de l'urbanisme. Il s'agit d'une nouvelle codification à droit constant.

---

<sup>12</sup> Code de l'urbanisme, droit constitutionnel avec la théorie de la formation de l'État unitaire.

<sup>13</sup> Il s'agit depuis l'ordonnance n°2015-1174 du 23/09/2015 des articles L 101-2 et L 101-2 du Code de l'urbanisme.

Cette nouvelle numérotation fait suite à un rapport au Président de la République publié le 24 septembre 2015 relatif à l'ordonnance précitée. Il est écrit dans ledit rapport que :  
« *L'ordonnance emporte donc nouvelle codification à droit constant du livre I<sup>er</sup> du Code de l'urbanisme. L'accumulation des réformes et les nombreuses modifications législatives et réglementaires intervenues depuis 1973, date de la première codification par décret des textes relatifs à l'urbanisme, ont rendu le Code de l'urbanisme difficilement lisible et peu accessible. La recodification du livre I<sup>er</sup> apparaît donc prioritaire parce qu'il constitue la clef de voûte de la bonne utilisation des sols, puisqu'il traite des règles d'utilisation des sols directement applicables à l'ensemble du territoire ou à certaines parties du territoire, et des dispositions relatives aux documents d'urbanisme. L'objectif est de retrouver des divisions claires et cohérentes, permettant de simplifier l'accès aux normes pour les citoyens. Cet exercice participe de la démarche de simplification administrative engagée par le Gouvernement. Le présent rapport comprend quatre parties :*

- *le périmètre du nouveau livre I<sup>er</sup> du Code de l'urbanisme (I) ;*
- *la présentation du nouveau livre I<sup>er</sup> du Code de l'urbanisme (II) ;*
- *le traitement des articles (III) ;*
- *la présentation de l'ordonnance<sup>14</sup> (IV). »*

---

<sup>14</sup> Rapport au Président de la République relatif à l'ordonnance n° 2015-1174 du 23 septembre 2015 relative à la partie législative du livre I<sup>er</sup> du Code de l'urbanisme – IV. - *La présentation de l'ordonnance :*

« *L'article 1<sup>er</sup> prévoit que les dispositions figurant en annexe à l'ordonnance constituent désormais le livre I<sup>er</sup> de la partie législative du Code de l'urbanisme.*

*L'article 2 prévoit que les renvois dans le Code de l'urbanisme vers des textes, codifiés ou non, mentionnés sans les reproduire suivent leur évolution ultérieure.*

*L'article 3 prescrit le remplacement simultané des références des textes et lois abrogés par l'article 12 par les références correspondantes du nouveau Code de l'urbanisme.*

*Les articles 4 à 8 procèdent, respectivement pour les livres II à VI du Code de l'urbanisme, aux transferts d'articles du livre I<sup>er</sup> vers les autres livres du Code de l'urbanisme ainsi qu'aux changements de référence rendus nécessaires par la réécriture du livre I<sup>er</sup> du Code de l'urbanisme.*

*Les articles 9 à 11 procèdent respectivement pour chaque code, loi et ordonnance comportant des références au livre I<sup>er</sup> du Code de l'urbanisme, aux modifications et changements de référence rendus nécessaires par la réécriture du livre I<sup>er</sup> du Code de l'urbanisme. L'article 9 procède également au transfert de l'actuel article L. 122-4-2 du Code de l'urbanisme dans le Code des transports.*

*L'article 12 abroge les dispositions du livre I<sup>er</sup> de la partie législative de l'actuel Code de l'urbanisme ainsi que de l'article L. 443-4 du même code. Il abroge également l'article 74 de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne et l'article 13 de la loi n° 2014-1545 du 20 décembre 2014 relative à la simplification de la vie des entreprises.*

*L'article 13 prévoit des dispositions d'abrogation différée de certaines dispositions du livre I<sup>er</sup> de la partie législative de l'actuel Code de l'urbanisme à la publication des dispositions réglementaires du livre I<sup>er</sup> du Code de l'urbanisme.*

*L'article 14 comprend les dispositions transitoires non reprises dans le corps du livre I<sup>er</sup> du Code de l'urbanisme.*

*L'article 15 prévoit que les dispositions de l'ordonnance entrent en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2016. »*

Ledit rapport poursuit en mettant en exergue les modifications par rapport aux autres livres du Code de l'urbanisme<sup>15</sup> ainsi que vis-à-vis des autres codes<sup>16</sup>.

La nouvelle numérotation fait suite à l'ordonnance n° 2015-1174 du 23 septembre 2015 et s'applique à ladite thèse.

Les modifications de certains articles ne concernent que de très loin l'objet de l'étude. D'ailleurs, il est regrettable que les articles définissant l'OIN ne soient pas modifiés dans le sens indiqué dans le présent travail. L'idée d'une nouvelle ordonnance est salubre, car elle veut clarifier la position du Code de l'urbanisme vis-à-vis de l'ensemble des autres codes qui gravitent autour, mais également le rendre plus accessible lui-même. Par exemple, le titre 1<sup>er</sup> du livre 1<sup>er</sup>, qui s'intitule désormais « Réglementation de l'urbanisme », a été choisi afin de tirer parti de la polysémie du mot « réglementation », regroupant d'une part l'« action de réglementer » et le « résultat de cette action ». Il traduit ainsi respectueusement la substance des règles regroupées au sein du livre, soit des prescriptions d'urbanisme et des prescriptions sur les règles d'urbanisme. De même, dans le traitement des articles, outre la suppression de quelques dispositions non normatives et parfois la réécriture de dispositions parfois obscures, l'exercice

---

<sup>15</sup> Rapport au Président de la République relatif à l'ordonnance n° 2015-1174 du 23 septembre 2015 relative à la partie législative du livre I<sup>er</sup> du Code de l'urbanisme. - I. - *Le périmètre du nouveau livre I<sup>er</sup> du Code de l'urbanisme :*

*« L'exercice de recodification a conduit à déplacer certaines dispositions du livre I<sup>er</sup> dans d'autres livres du Code de l'urbanisme :*

*- les dispositions portant sur le droit de préemption dans les espaces naturels sensibles figurent désormais dans le livre II ;*

*- les dispositions fiscales (part départementale de la taxe d'aménagement) ont été déplacées dans le livre III ;*

*- les dispositions relatives au sursis à statuer ont été transférées dans le livre IV. De même, dans un souci de clarification, ont été déplacées dans ce livre les dispositions relatives au champ d'application, à l'instruction et la délivrance de la déclaration préalable, ainsi que celles relatives à la prescription des constructions irrégulières ;*

*- enfin, ont été déplacées dans le livre VI les dispositions visant à préciser les conséquences de l'annulation ou de la déclaration d'illégalité d'un document d'urbanisme, celles visant à sécuriser juridiquement les documents d'urbanisme, en prévoyant qu'ils ne sont pas illégaux du seul fait des vices susceptibles d'entacher la concertation et enfin celles relatives aux infractions et sanctions figurant actuellement au chapitre VI du livre I<sup>er</sup>. »*

<sup>16</sup> Rapport au Président de la République relatif à l'ordonnance n° 2015-1174 du 23 septembre 2015 relative à la partie législative du livre I<sup>er</sup> du Code de l'urbanisme. - I. - *Le périmètre du nouveau livre I<sup>er</sup> du Code de l'urbanisme (suite) :*

*« Le Code de l'urbanisme se trouve aux confluent de nombreuses politiques publiques. Toutefois, l'articulation avec les autres codes n'a pas suscité de problèmes majeurs, les différents codes concernés conservant leur propre logique. En effet, les modifications apportées par l'ordonnance dans les autres codes consistent principalement en des changements de références. Seule une disposition du livre I<sup>er</sup> du Code de l'urbanisme a été transférée dans un autre code. Il s'agit de la faculté pour les syndicats mixtes compétents pour élaborer un schéma de cohérence territoriale d'exercer les compétences des syndicats mixtes de transports (i.e. les compétences d'organisation des transports), lorsque deux au moins de leurs membres sont autorités organisatrices des transports urbains, qui figurera désormais dans un nouvel article L. 1231-13 du Code des transports. La notion de code suiveur et de code meneur ayant disparu, les reproductions d'articles du Code de l'urbanisme dans les autres codes ont été supprimées au profit d'une simple mention des articles de référence. »*

de recodification a privilégié des articles courts. Effectivement, certains articles peuvent atteindre vingt-sept alinéas, et leur numérotation complexe (article L. 123-1-1-1) nuisent à l'accessibilité et à l'intelligibilité des règles jusqu'à la sécurité juridique des actes dont ils sont le fondement. L'ambition était donc de redécouper les articles sur la base d'une correspondance « *une idée, un article* », afin d'avoir une lecture rapide et possible des règles applicables.

Dans un but de cohérence, certaines dispositions ont fait l'objet d'un déplacement. Par exemple, les servitudes de passage longitudinal et transversal, propres au littoral, figurent désormais dans le chapitre 1<sup>er</sup> « *Protection et aménagement du littoral* » du titre II du livre 1<sup>er</sup> du Code de l'urbanisme.

Le rapport sur l'ordonnance mentionne aussi que certaines dispositions ou parties de dispositions du livre 1<sup>er</sup> du Code de l'urbanisme ont été décodifiées et inscrites dans l'ordonnance dès l'instant qu'elles ont une portée transitoire. Enfin, les références à des dates d'entrée en vigueur antérieures ont été supprimées ainsi que celles faisant renvoi à la date de publication d'une loi modifiée, dans un objectif de meilleure intelligibilité. Il semble que cela procède d'une bonne intention, et l'on verra à l'avenir si cette nouvelle ordonnance a porté les résultats escomptés.

## **Chapitre 1 : L'évolution de l'aménagement du territoire dans le temps et la définition des termes du sujet**

Dans cette première partie, nous aborderons la question de l'évolution de la conception de l'aménagement du territoire à travers la notion de puissance publique (Section 1), puis nous étudierons la décentralisation d'une politique de l'aménagement du territoire qui impose une étude comparée des OIN (Section 2).

### **Section 1 : L'Opération d'intérêt national curseur déterminant entre une politique de centralisation et de décentralisation de l'aménagement du territoire**

L'aménagement du territoire est une notion assez récente dans le vocabulaire. Toutefois, les sociétés humaines aménagent l'espace dans lequel elles vivent, produisent et échangent depuis l'Antiquité. Rappelons néanmoins que l'objet de cette section n'est pas d'étudier l'histoire des villes et de l'urbanité, mais plutôt de voir comment l'action publique s'efforce d'orienter, de façonner la répartition des populations sur leurs équipements, sur leurs activités dans un espace donné en prenant en considération des choix politiques globaux.

L'aménagement du territoire apparaît comme une politique spécifique, reconnue comme telle dans les années 1950. C'est à travers leurs politiques d'aménagement du territoire que les sociétés œuvrent pour rectifier les déséquilibres et orienter les développements de l'espace à partir d'un concept global et prévisible. Cette prévisibilité ne peut se concevoir qu'avec un ensemble d'autorités légitimes, représentant le peuple notamment par le suffrage universel propre à la démocratie.

C'est la raison pour laquelle l'aménagement du territoire est lié à l'origine et à l'histoire des villes, car ce sont d'abord les villes et cités que les hommes ont aménagées. Par la suite, cet aménagement s'est complexifié par l'apparition d'une véritable histoire des institutions<sup>17</sup>, qui elle-même a débouché au milieu du XIX<sup>e</sup> siècle, sur l'histoire de l'Administration française<sup>18</sup>. C'est une des raisons pour lesquelles les notions d'urbanisme et

---

<sup>17</sup> FAURE B., « *Droit des collectivités territoriales* » précis Dalloz 3<sup>e</sup> édition.

<sup>18</sup> THUILLER G., TULLARD J., « *Histoire de l'administration française* » puf, collection encyclopédique fondée par Paul ANGOULVENT.

d'OIN ne seront étudiées qu'en fin de section, car cette branche du droit public n'a acquis un intérêt propre qu'au lendemain de la Seconde Guerre mondiale<sup>19</sup>.

Commençons par un bref rappel de l'histoire de l'aménagement du territoire par la création des villes. Les premiers regroupements urbains se sont formés sur les rives du Tigre, de l'Euphrate et du Nil, à une période où l'Europe ne connaissait pas les villes<sup>20</sup>. Au nord de la Méditerranée, ces villes mettent longtemps à se développer, en comparaison à Babylone, Thèbes, mais par la suite, elles acquièrent une importance considérable, à tel point que certains s'accordent à dire que l'européanité et l'urbanité sont des « catégories coextensives »<sup>21</sup>.

L'avènement de l'urbain, qui se manifeste autour de la Méditerranée vers la première moitié du 1<sup>er</sup> millénaire av. J-C et qui se propage aux alentours, est important. L'urbanisation des sociétés et des espaces en cause est sans conteste une évidence intrinsèque de l'Histoire ancienne. La mise en lumière des premières agglomérations, de leurs développements d'une culture urbaine pour en devenir une culture supérieure est considérée comme une importante partie de l'histoire de l'Antiquité. Les civilisations grecques et romaines sont incontestablement des « *civilisations de l'urbain* », ce qui les différencie d'un point de vue qualitatif et quantitatif des civilisations orientales plus anciennes, même si ces dernières connaissent des phénomènes proches de la ville.

La « *révolution urbaine* » a eu un effet de structuration sur les sociétés, créant ainsi un développement sociologique pérenne. Dans l'Antiquité, il y a une prépondérance de la notion de cité au détriment du développement des agglomérations urbaines. Ce phénomène rend le discours sur la ville à proprement parler plus opaque. Chez les romains, comme chez les grecs, c'est la naissance de la cité qui est au centre de toutes les attentions. Ces derniers ignorent l'existence du fait urbain. Cette prééminence du phénomène politique est d'une

---

<sup>19</sup> JACQUOT H., PRIET F., « *Droit de l'urbanisme* » précis DALLOZ 10<sup>e</sup> édition. Les auteurs dressent un portrait plus qu'exhaustif de ce qu'est le droit de l'urbanisme. Cela étant, pour la partie qui nous intéresse ici, l'auteur montre bien que l'existence des villes est un fait très ancien, et que les pouvoirs publics n'ont pas attendu le début du XX<sup>e</sup> siècle pour se pencher sur leur ordonnancement. Toutefois, c'est à partir de cette époque qu'il s'est produit un changement : « *Le développement sans précédent de l'urbanisation. Pour tenter de maîtriser ce phénomène, les « urbanistes » avant la lettre ont été conduits à repenser leur discipline et les pouvoirs publics à édicter des règles spécifiques qui sont à l'origine de cette branche du droit.* »

<sup>20</sup> Histoire de l'Europe urbaine.

<sup>21</sup> LAFON X., MARC J-Y., MAURICE S., « *Histoire de l'Europe urbaine I* » sous la direction de Jean-Luc PINOL. Ce livre met en lumière l'importance du rôle de la ville et de l'urbanité dans la construction européenne. On peut apercevoir ce lien naturel dans la citation de Leonardo BENEVELO dans son ouvrage « *La Ville dans l'histoire européenne* », où il énonce que : « *Faire l'histoire des villes européennes revient à faire l'histoire de l'Europe même.* »

importance telle qu'on ne trouve pour ainsi dire jamais, dans la plupart des livres ou de la doctrine, des chapitres faisant référence à la naissance et à la construction des villes.

Du reste, les deux notions ne se superposent pas tout le temps : il peut y avoir des villes qui ne sont pas des cités et des cités qui ne sont pas des villes. D'ailleurs, c'est cet aspect institutionnel qui nous intéresse, car il va justifier par la suite une construction étatique et l'apparition de pouvoirs exorbitants de droit commun pour assurer la prééminence de la puissance publique<sup>22</sup>. À cette époque, on peut parler d'art urbain, mais pas d'urbanisme.

## **Paragraphe 1 : L'histoire de l'aménagement du territoire jusqu'à la décentralisation**

### **A. Des origines jusqu'à la Révolution française**

#### **1. La sécurité et la beauté, comme modes d'expression de l'urbanisme**

##### **a. L'Antiquité**

Sous l'Antiquité, l'intérêt de la cité est lié à une réflexion sur l'art urbain, uniquement dans deux caractéristiques notables de la structuration de l'espace et de la ville : d'une part, la division entre la ville haute, portant l'acropole, et la ville basse, où se situe l'agora ; d'autre part, la création du plan orthogonal dit « en échiquier » ou en « damier » ou même « hippodamique », du nom d'HIPPODAMOS de Milet.

Les villes de la Rome antique prennent à leur tour des plans réguliers, divisés selon deux perpendiculaires, le *décumanus* dans l'axe est-ouest et le *cardo* dans l'axe nord-sud, à l'intersection desquelles se situe souvent le forum, l'équivalent de l'agora grecque. Toutefois, il s'agit davantage d'une structure essentiellement liée au rite de la fondation de la ville que d'un plan. Sous l'effet de l'importance démographique et de la puissance économique,

---

<sup>22</sup> AUBY J.-B., PERINET-MARQUET H., NOGUELOU R., « *Droit de l'urbanisme et de la construction* ». Le droit de l'urbanisme a mis en place des régimes permettant d'assurer une suprématie de la puissance publique sur l'aménagement de l'espace (documents d'urbanisme, expropriation, préemptions...), mais également des mécanismes juridiques imposant la volonté de l'État sur les autres personnes morales de droit public au premier rang desquelles se situent les collectivités territoriales (Projet d'intérêt général, servitudes d'urbanisme, et notamment Opération d'intérêt national). Ces prérogatives de puissance publique urbanistique découlent de la théorie de l'État et plus généralement du droit administratif qui applique ces principes dans tous les domaines. (TC 8.2.1873 BLANCO ou encore dans l'arrêt du Conseil d'État 31.7.192 Société des granits porphyroïdes des Vosges). Pour des exemples plus fournis, se référer au livre de droit administratif.

l'expansionnisme urbain médiéval est déterminé par des questions d'ordre pratique : le quadrillage régulier des Romains cède la place à un tissu urbain, composé de rues étroites autant que tortueuses, qui n'exclut pas une organisation des quartiers, différenciés selon les métiers. Établies le long des routes ou des rivières, ou autour des noyaux constitués souvent par des châteaux, des monastères ou des églises, les villes médiévales sont soit d'anciennes cités romaines, soit, pour un grand nombre, des villes nouvelles créées pour des raisons économiques ou militaires.

Ce qu'il faut bien comprendre, c'est que la réglementation urbaine antique envisageait l'occupation des sols essentiellement sous l'angle de la sécurité et de l'ordre, que cela porte sur des projets de santé publique, d'environnement (lutte contre les odeurs), de circulation ou de construction. Ces prérogatives ne sont pas censées rappeler les mesures de police administrative qui servent à prendre des arrêtés pour assurer les missions de l'Administration<sup>23</sup>. Cette genèse du droit de l'urbanisme était liée, avant tout, à l'aspect utilitariste mais également symbolique<sup>24</sup>.

L'aménagement du territoire a donc un lien étroit avec le symbolisme. Qu'ils soient laïcs ou religieux, les bâtiments sont chargés de symbolisme. Cette conception de l'aménagement du territoire aura son heure de gloire vers le XIX<sup>e</sup> siècle avec les utopistes, rétrospectivement dénommés « *pré-urbanistes progressistes* »<sup>25</sup>.

## **b. Le Moyen Âge**

Au Moyen Âge, les villes sont protégées par des murailles et l'exiguïté des villes amène les magistrats de la ville à mettre en place des législations concernant l'implantation des habitations et les constructions en encorbellement<sup>26</sup>. On s'accorde à dire qu'il n'existe pas de législation urbaine dans l'ensemble. Concernant la France, c'est sous Henri IV

---

<sup>23</sup> LEBRETON G., « *Droit administratif* ». Mesures de police administrative.

<sup>24</sup> GUILLOT P., « *Droit de l'urbanisme* » 4<sup>e</sup> édition Ellipse. Université droit. L'auteur dresse un panorama de la genèse du droit de l'urbanisme entre autres. Cette genèse du droit de l'urbanisme démontre son laconisme.

<sup>25</sup> Ces utopistes pour les uns prônent la vie communautaire, les autres le logement individuel : ainsi, Charles FOURIER préconise l'organisation de phalanstères, que tente de réaliser au Texas son disciple Victor CONSIDERANT ; Robert OWEN conçoit et tente de concrétiser des « *villages de coopération* » ; Etienne CABET imagine une ville communiste modèle, où prévalent de strictes conditions d'hygiène ; Pierre Joseph PROUDHON esquisse un modèle rationnel d'habitation ; Benjamin Ward RICHARDSON donne dans sa ville utopique un rôle prépondérant aux espaces verts et aux hôpitaux. Pour l'essentiel, ces théorisations demeurent à l'état de projet.

<sup>26</sup> « *Construction en saillie portant à faux sur quelque console ou corbeau, au-delà d'un mur* », Paul-Emilie LITRE, Dictionnaire de la langue française.



qu'apparaissent les règles relatives à la limitation des voies publiques et de l'architecture. Effectivement, l'article 5 du décret royal de 1607 de Sully préconisait « *de faire aucun édifice [...] sans le congé et alignement du grand voyer ou de ses commis* ».

Dès lors, la procédure d'alignement vit le jour, pour rendre obligatoire vis-à-vis des propriétaires riverains et des constructeurs une exigence architecturale<sup>27</sup>. Cette procédure fut parachevée par une législation urbanistique à l'époque de l'Ancien Régime, qui eut pour conséquence un tracé beaucoup plus rectiligne des villes sans pour autant avoir une vision générale et globale de l'urbanisme. La ville médiévale se caractérisait par ses atouts militaires et difficilement compréhensibles, car plusieurs pouvoirs s'y exerçaient à travers la juxtaposition de quartiers. On ne pouvait généralement accéder à la place centrale de forme carrée par ses angles<sup>28</sup>. On pouvait considérer que l'agencement des villes de l'époque médiévale était emprunté à l'origine vernaculaire. On ne peut pas parler par conséquent d'absence de planification, mais d'une adaptation liée plutôt au relief. D'ailleurs, cette conception a été reprise pendant plusieurs siècles.

Le Moyen Âge a même vu des personnes, à l'instar de Thomas MORE<sup>29</sup>, théoriser un droit de l'urbanisme qui n'existait pas à cette période.

## **2. La période postmédiévale : le commencement de la complexification urbaine**

### **a. La Renaissance**

La période de la Renaissance et du Classicisme n'a pas eu pour seule conséquence de faire un retour sur les principes qui ont fait la gloire de l'Antiquité<sup>30</sup>. La Renaissance est la période où les détenteurs du pouvoir remettent au goût du jour des projets théoriques (FILARETE, 1464), puis des réalisations (PALMANOVA en 1533), des formes géométriques

---

<sup>27</sup> Procédure réglementée par la mise en œuvre des articles L. 112-1 sq. du Code de la voirie routière ; cf. CHATEAUREYNAUD Ph., Dictionnaire de sq.

<sup>28</sup> MERLIN P., « *L'urbanisme Que sais-je ?* » 10<sup>e</sup> édition 2010. L'auteur revient sur les différentes étapes qui ont façonné la mise en place d'un droit de l'urbanisme.

<sup>29</sup> MORE T., « *Utopia* » qui signifie « Nulle part », île où existent 54 villes situées à 40 km (une journée de marche) les unes des autres. La capitale Amaurote a des rues larges de 20 pieds (6,1 m), les maisons disposant d'un jardin à l'arrière et d'une entrée vers la rue. Les habitants travaillent six heures par jour et le reste du temps vaquent à leurs occupations (il faut seulement que chaque personne passe deux mois à la campagne). L'aspect collectiviste est mis en lumière à travers la mise en place de crèches et de réfectoires. On voit déjà les bases des futures pensées de la cité-jardin d'HOWARD et du phalanstère de FOURIER.

<sup>30</sup> Les idées essentielles de l'Antiquité pour aménager les villes étaient la volupté, le portique et le fronton.

comme le cercle, le carré, le polygone, et les plans géométriques ou plus souvent orthogonaux. On ne peut cependant parler d'urbanisme baroque proprement dit, alors qu'il y a un art et une architecture baroques. Le but ici était de créer des villes nouvelles en harmonie avec la raison et l'ordre. Cette époque fut la période de toute une œuvre d'urbanisme du XVII<sup>e</sup> au XVIII<sup>e</sup> siècle.

Pendant la période de la Renaissance, jusqu'au début du XX<sup>e</sup> siècle, se développa une période qu'on appela « l'urbanisme néoclassique », qui vit notamment le développement des villes industrielles. Cette période fut marquée par des ordonnancements géométriques des capitales. C'est l'époque où certains aménageurs comme HAUSSMANN et CERDA commencèrent à prendre en considération les éléments qui composent la ville autres que les bâtiments à proprement parler.

À cette période, correspond la mise en place d'une ville moderne (développement du transport en commun et édification de nouveaux immeubles). Ce phénomène sera la résultante des futures banlieues. Parallèlement, les ports deviennent alors des villes industrielles. Notons que cette période donna lieu à beaucoup de critiques de la part des penseurs de tous horizons<sup>31</sup>. On remarque que l'aménagement du territoire et la mise en place d'un droit de l'urbanisme ont créé une doctrine foisonnante<sup>32</sup>.

## **b. L'Ancien Régime**

Sous l'Ancien Régime, le souverain est assisté pour la gestion de son royaume d'un Conseil du roi, en lien direct avec la « *curia regis* » médiévale. On trouve dans ce conseil plusieurs formations spécialisées, dont l'organisation s'affirme au milieu du XVII<sup>e</sup> siècle (Conseil d'en-haut, des dépêches, Royal des finances, d'État privé). Seul le roi a le droit de choisir son conseil qui peut varier en nombre. Les ministères, tels que nous les connaissons aujourd'hui, n'existent pas, mais dès le début du XVI<sup>e</sup> siècle, le roi confie à quatre secrétaires d'État la charge d'expédier les affaires courantes.

---

<sup>31</sup> Des auteurs, comme Adna Ferrin WEBER aux États-Unis ou encore M.-A. LEGOYT en France, ont mené une réflexion globale ; d'autres avaient une vision plus humanitaire, à l'image d'une élite hétéroclite formée sous le nom du Musée Social ; enfin, d'autres menèrent une réflexion sur la société en général en apportant des solutions soit urbanistiques, mais souvent irréalistes (PROUDHON, FOURIER, CABET, OWEN, RUKSIN, RICHARDSON ou MORRIS en Angleterre). Cependant, certains ne voulurent pas s'engager dans cette voie-là (MARX et ENGELS). Toutefois, ils étaient tous d'accord pour dénoncer les conditions économiques et sociales dans lesquelles vivaient ces populations.

<sup>32</sup> Le droit de l'urbanisme fait l'objet de plusieurs théories. On a notamment la théorie pré-urbaniste avec la conception progressiste et culturaliste.

D'un point de vue territorial, bien que certaines communes aient le privilège d'avoir passé une charte avec l'État, ce dernier commence à s'imposer à partir du XVII<sup>e</sup> siècle. Cette suprématie s'opère par le biais d'Intendants (les *missi dominici* étaient leurs ancêtres sous CHARLEMAGNE), véritables administrateurs, qui ont des prérogatives de justice, de police et de finance dans le cadre de leur circonscription appelée « généralité ». Par leurs fonctions, ils permettent la coercition du droit royal sur l'intégralité du territoire, à l'exception des parlements de province.

## **B. De la Révolution française à la Seconde Guerre mondiale**

### **1. L'apparition d'une organisation administrative française**

Pendant la Révolution, les administrations centrales prennent le nom de « ministère ». Postérieurement à une période de méfiance vis-à-vis du pouvoir exécutif, ce dernier fait l'objet d'un renforcement sous le Directoire (1795), ce qui met l'Administration au cœur du pouvoir. On procède à un redécoupage du territoire : en 1790, le pays est divisé en 83 départements, eux-mêmes divisés en districts, les districts en cantons, et enfin les cantons en communes. Ces circonscriptions ont, dans leur conception, perduré jusqu'à aujourd'hui (les districts, supprimés en 1795, laissant la place à des arrondissements). C'est à cette période, que pour cause d'utilité publique, apparaissent des régimes juridiques comme l'expropriation ; leurs origines remontent au Moyen Âge avec la mise en place de la procédure de réquisition (royale ou seigneuriale) sur les meubles. La déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789<sup>33</sup> stipule dans son article 17 que : « *La propriété étant un droit inviolable et sacré, nul ne peut en être privé, si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité.* » Par la suite, ce droit a donné naissance à plusieurs techniques similaires dans leurs concepts, mais différentes dans leurs effets.

---

<sup>33</sup> LEBRETON G., « *Droit administratif général* » 8<sup>e</sup> édition 20102 p. 23 et suivantes. À l'époque de la rédaction de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, celle-ci n'avait qu'une valeur symbolique. Il aura fallu attendre la Constitution de la V<sup>e</sup> République du 4 octobre 1958. Effectivement, le Conseil d'État est allé dans le sens d'une valeur constitutionnelle (CE 12.2.1960 Société EKY JCP 1960, n° 11629 bis, note VEDEL) Notons qu'il avait déjà retenu cette solution sous la IV<sup>ème</sup> République, où la problématique était similaire (CE 7.6.1957 CONDAMINE RDP 1958.98, Note WALINE). Le Conseil constitutionnel a fait de même pour corroborer la décision du Conseil d'État pour à la fois confirmer la valeur constitutionnelle du Préambule de 1946 (CC 16.7.1971 Liberté d'association GDCC) et de la Déclaration de 1789 (CC. 27.12.1973 Taxation d'office GDCC).

Par ailleurs, le droit de préemption est un autre procédé dont dispose l'Administration qui doit être évoqué en raison de ses ressemblances avec l'expropriation. Ce dernier « *consiste au contraire en la possibilité de s'intercaler dans les opérations de transactions afin de se porter acquéreur propriétaire lorsqu'un terrain – bâti ou non, en principe – fait l'objet d'un projet de transaction, en pouvant mettre en cause le prix envisagé par le vendeur et le candidat acquéreur avec le soutien éventuel du juge de l'expropriation* ». Alors que dans l'expropriation, l'Administration est à la manœuvre, dans la préemption, elle est dans une position attentiste car elle ne pourra avoir lieu qu'à partir du moment où le propriétaire compte aliéner son bien<sup>34</sup>.

Ce sont ici les deux moyens exorbitants du droit commun dont dispose l'Administration pour acquérir des sols dans la mise en œuvre de sa politique d'urbanisme. Il n'est pas question, ici, d'expliquer *in extenso* la procédure d'expropriation, mais d'en dresser les gros traits. L'expropriation est souvent usitée à des fins de gestion urbaine, notamment dans le cadre de la création d'implantation des voies de circulation ou pour diverses opérations d'urbanisme.

À l'époque napoléonienne, la prééminence centrale est jouée par le Premier Consul ou l'Empereur. Le Conseil d'État, mis en place par la Constitution du 22 frimaire an VIII (13 décembre 1799), a pour fonction la préparation des projets de lois et les règlements d'administration publique.

La loi du 28 pluviôse an VIII (17 février 1800) recopie la structure territoriale établie par les révolutionnaires, mais modifie néanmoins les organes de chacun des niveaux d'administration. On connaît NAPOLEON pour son Code civil et pour l'institution des préfets et sous-préfets, créés par ladite loi<sup>35</sup>. Ces préfets avaient pour objet de relayer les décisions de l'État, afin d'assurer une décision uniforme sur l'intégralité du territoire pour

---

<sup>34</sup> AUBY J.-B., PERINET-MARQUET H., NOGUELLOU R., « *Droit de l'urbanisme et de la construction* » 9<sup>e</sup> édition Montchrestien Domat droit public/privé. Il est intéressant de noter que ce régime naturel sensible a été créé par le décret n° 768 du 26 juin 1959 dans un but de protection de la Côte d'Azur. Ce droit de préemption des espaces naturels sensibles a été beaucoup modifié. Il est aujourd'hui régi par les articles L. 142-1 et s., et R. 142-1 et s. C. urb. : L'article L. 142-7 fait œuvre d'unification dans la mesure. Il concentre plusieurs mesures qui sont applicables à la fois au droit de préemption urbain et au droit de préemption dans les zones d'aménagements différés.

<sup>35</sup> Cette phrase fut prononcée le 8 mai 1802 (18 floréal 1802 et an X) lors de la discussion relative au projet de loi sur la Légion d'honneur, au Conseil d'État. NAPOLEON avait pour but de créer des institutions solides destinées à façonner la France. Il prononça la chose suivante : « *On a tout détruit, il s'agit de recréer. Il y a un gouvernement, des pouvoirs, mais tout le reste de la nation, qu'est-ce ? Des grains de sable. Nous sommes épars, sans système, sans réunion, sans contact. Tant que j'y serai, je réponds bien de la République, mais il faut prévoir l'avenir. Croyez-vous que la République soit définitivement acquise ? Vous vous tromperiez fort. Nous sommes maîtres de la faire, mais nous ne l'avons pas, et nous ne l'aurons pas, si nous ne jetons pas sur le sol de France quelques masses de granit.* »

assurer la prééminence de l'État sur les territoires. On a déjà en germe la notion de déconcentration avant l'heure<sup>36</sup>. Cette déconcentration<sup>37</sup> est un aménagement de la décentralisation : elle permet de réduire les lenteurs et lourdeurs liées à l'obligation, dans tout système centralisé et d'attendre la décision de l'échelon suprême. Elle a ainsi pour fonction de décongestionner l'administration centrale en permettant une prise de décision au niveau local, comme le traduit l'image d'Odilon BARROT : « *C'est le même marteau qui frappe mais on en a raccourci le manche.* »

On peut faire ici un rapprochement entre la déconcentration et l'Opération d'intérêt national. Effectivement, la déconcentration est vécue comme un garde-fou contre l'émancipation des territoires, qui du reste est, à l'heure actuelle, la tendance du pouvoir. De même, l'OIN est un régime juridique qui vise à contrôler, par l'intermédiaire d'un Établissement public d'aménagement, la politique des sols du territoire. On a donc une déconcentration à l'intérieur même de la décentralisation. D'un point de vue philosophique, il faut entendre que le concept et l'idée qui gouvernent sont similaires à celle de l'Opération d'intérêt national : il est nécessaire d'avoir, pour certains aspects du territoire, une présence étatique qui collabore avec la décentralisation (pour l'OIN) ou bien qui la contrôle (par les préfetures).

## **2. La période postnapoléonienne : stabilisation et approfondissement de l'organisation administrative**

Postérieurement à la Révolution française, plusieurs lois sont venues d'une part apporter les moyens à l'Administration de procéder à l'élargissement des voies publiques en permettant l'expropriation au-delà des alignements et de rendre contraignantes des normes de sécurité, de salubrité et d'esthétique publique (décret de loi du 26 mai 1852) ; d'autre part, les lois du 12 juillet 1791, du 16 septembre 1807 et du 5 avril 1884 sont venues améliorer les procédures pour aménager les voies publiques.

L'édification d'une législation urbanistique s'amplifie avec le décret impérial de 1810, créant une police des établissements dangereux, incommodes et insalubres (devenue en 1976 la police des installations classées pour la protection de l'environnement) et la loi du 21 juin

---

<sup>36</sup> L'expression « *services déconcentrés* » est apparue dans la loi du 6 février 1992 concernant l'administration territoriale de la République. Auparavant, on parlait de *services extérieurs*, mais cette expression ne soulignait pas assez l'importance de ces services, pour les citoyens, en tant que lien privilégié avec les ministères.

<sup>37</sup> HELIN J.-C., HOSTIOU R., « *Participation, décentralisation et déconcentration : une nouvelle donne en la matière : une nouvelle donne en matière de grands projets* », AJDA, 2002-291.

1898 créant la police des édifices menaçant ruines. On voit encore que le droit en devenir de l'urbanisme a du mal à s'extirper de la théorie de la police administrative, et plus généralement de la philosophie du droit public. On verra ultérieurement cette corrélation dans la théorie de la création de l'État, et notamment l'apparition de l'organisation administrative.

On va s'intéresser maintenant à la période allant du XIX<sup>e</sup> siècle à la Seconde Guerre mondiale.

S'agissant d'abord de la Restauration au Second Empire, le nombre de ministères n'augmente pas énormément, mais pour certains, la plupart des compétences sont dévolues à l'origine au ministère de l'Intérieur. Les structures centrales ne connaissent aucun bouleversement profond avec la mise en place de la III<sup>e</sup> République. On note une stabilité du maintien de plusieurs ministres.

Ensuite, la Monarchie de juillet constitue un moment fort de la décentralisation. La loi du 21 mars 1831 remet en place l'élection au suffrage censitaire des Conseils municipaux, principe étendu aux Conseils généraux par la loi du 22 juin 1833. La loi de 1831 prévoit par ailleurs que, si les maires sont toujours nommés, ils doivent être choisis au sein du Conseil municipal.

Pendant la période du Second Empire, on a assisté à une restriction des libertés locales. Ce régime a créé une large déconcentration en faveur des préfets (décrets des 25 mars 1852 et 13 avril 1861). Cette idée a été développée en sus.

Concernant la période de la troisième République, plusieurs lois importantes sont votées : la loi départementale du 10 août 1871, qui notamment donne au département le statut de collectivité territoriale, et la grande loi municipale du 5 avril 1884. Ces deux favorisent sensiblement les prérogatives des Conseils généraux (départementaux depuis la loi n° 2013-403 du 17 mai 2013) et municipaux. En outre, la loi du 28 mars 1882 remet en place la présence de l'État sur le plan territorial (notamment, décret-loi du 5 novembre 1926).

Par la suite, et pour contrecarrer la vision du baron HAUSSMANN<sup>38</sup>, la France complétera son arsenal législatif par des lois de valorisation des monuments historiques. On peut compléter cela par la loi du 30 mars 1887 modifiée le 31 décembre 1913 sur la valorisation du patrimoine immobilier. La loi du 15 février 1902 sur la santé publique fait que le maire devra rendre une autorisation préalable pour les autorisations à construire dans les villes de plus de 20 000 habitants. Cette construction de l'urbanisme s'est complexifiée avec une organisation

---

<sup>38</sup> MERLIN P., « *Que sais-je ?* » L'urbanisme. 10<sup>e</sup> édition. Le droit public n'existait pas en tant que tel et Haussmann rencontra de nombreuses difficultés pour exproprier les différents domaines qu'il jugeait nécessaire.

administrative française qui a connu diverses formes au cours des siècles, façonnant le droit de l'urbanisme que nous connaissons aujourd'hui. Nous vivons au moins encore dans ses principes sous l'organisation administrative napoléonienne. Les périodes des deux guerres mondiales ont eu des conséquences importantes dans l'organisation administrative de la France. On voit une prise en main de l'État sur l'économie<sup>39</sup>. Le schéma des ministères est modifié : à partir de 1915, le ravitaillement fait l'objet d'un sous-secrétariat d'État, ou d'un ministère des Régions libérées entre 1917 et 1920.

L'entre-deux-guerres est également le moment où l'on voit se développer des réflexions propices, comme en témoigne un mouvement intellectuel sur l'aménagement du territoire dit « *réforme de l'État* ».

Sous Vichy, le régime de l'aménagement du territoire est bicéphale : d'une part centralisateur, par la mise en place de préfets régionaux à la tête des régions (loi du 19 avril 1941), d'autre part régionaliste car le maréchal PETAIN avait pour dessein d'organiser le pays en « Provinces », atteignant son apogée en partie à partir des années 80 avec la décentralisation.

Cette connaissance historique de l'étude juridique est plus que nécessaire pour la bonne compréhension du sujet de thèse, car, s'il y a bien une notion qui mêle à la fois l'Histoire ancienne et récente de l'aménagement du territoire et de l'organisation administrative française, c'est celle de l'Opération d'intérêt national. Cette notion n'est que la résultante de toute cette évolution qu'il faut étudier pour arriver à en tirer la « *substantifique moelle* »<sup>40</sup>.

L'Administration française est la résultante d'un long chemin qui explique au moins pour partie son régime juridique actuel, certains de ses atouts mais également ses faiblesses. Ce chemin nous amènera jusqu'au XX<sup>e</sup> siècle et, pour ce qui nous intéresse, à une décentralisation de l'aménagement du territoire.

---

<sup>39</sup>John Maynard KEYNES, dans son livre de la théorie générale de l'emploi, préconise un interventionnisme économique. Ces théories s'opposent aux théories libérales de Ricardo et Adam Smith avec leurs théories demain invisibles. Cette idée sera d'autant plus vraie qu'après 1945 et la reconstruction du pays, il fallait un État fort. Cet État fort passait quelque part par une volonté tacite ou expresse que l'État était en quelque sorte le seul à pouvoir bien faire.

<sup>40</sup> Expression de François RABELAIS dans son ouvrage « *Gargantua* », qui signifie qu'extraire la « *substantifique moelle* » de quelque chose, c'est mettre en lumière ce qu'il y a de plus précieux, de plus profond et par conséquent ce qu'il y a de meilleur.

## Paragraphe 2 : Les évolutions de l'organisation administrative française

### A. Les origines de la décentralisation

#### 1. La création d'administration ayant trait à l'organisation du territoire

##### a. La DATAR

Si les préoccupations en matière d'aménagement du territoire étaient absentes ou secondaires avant la Seconde Guerre mondiale, un changement radical s'est opéré de façon concomitante à la reconstruction du pays. En effet, on constatait qu'il y avait une disparité entre l'agglomération parisienne qui captait l'ensemble des ressources du pays et le reste de la France. Il y avait alors *Paris et le désert français*<sup>41</sup>. C'est la raison pour laquelle il y a eu, de la part des dirigeants, une volonté de rééquilibrer le territoire par l'édiction de plans<sup>42</sup>. Les mesures concernaient aussi bien les questions financières et réglementaires que les problèmes d'organisation administrative. Toutefois, les difficultés de coopération ont quelque peu rendu les efforts vains. C'est en réalité à partir des années 1960 que la véritable impulsion fut donnée, à travers la création d'un Comité Interministériel d'Aménagement du Territoire (CIAT)<sup>43</sup> et plus tard, en 1963, avec la création de la Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale (DATAR).

---

<sup>41</sup> GRAVIER J.-F., « *Paris et le désert français* », 3<sup>e</sup> édition, Flammarion, Paris, 1972. Jean-François est royaliste, maurassien ; il n'aime pas la démocratie, l'individualisme et il est antisémite. C'est un géographe, pétainiste reconnu, qui édite, sous Vichy, la revue « Idées » en partenariat avec le grand économiste François Perroux. Il considère la centralisation comme néfaste pour la France. A noter également : « *La mise en valeur de la France* » (1949), « *L'aménagement du territoire et l'avenir des régions françaises* », Paris, Flammarion, 1964, 337 p.

<sup>42</sup> COPPIN O., document de travail n° 44 « *Les trois temps du territoire en France* ». Ce document s'inspire des thèses de J.-F. Gravier. L'auteur montre dans ce document les différentes étapes qui ont aménagé le territoire depuis la Seconde Guerre mondiale. Il met en exergue la disparité qu'il y a eu entre Paris et le reste de la France. « *Les différents plans qui se sont succédé entre 1962 et 1975 ont ainsi donné lieu à d'importants programmes d'équipements et d'infrastructures sur le territoire (...). D'autres travaux d'infrastructures comme la réalisation du canal de Provence, du Bas-Rhône-Languedoc.* »

<sup>43</sup> COPPIN O., La mise en place du CIAT est née d'une pratique que M. Debré avait instituée dès 1959 et qui consistait à réunir régulièrement les ministres intéressés par l'aménagement du territoire pour déterminer les prolongements régionaux de l'action de leurs services. Son officialisation constituait en fait une première démarche vers l'affirmation de l'autorité gouvernementale sur ces questions. Ce comité permettait en effet de répondre à une double exigence : d'une part, d'entériner le caractère interministériel de l'aménagement du territoire, et d'autre part, de confirmer le nécessaire arbitrage, sous l'autorité du Premier ministre, entre les différentes politiques d'État sachant qu'elles ne sont pas nécessairement convergentes au niveau des objectifs d'aménagement.



Il faut garder à l'esprit que seul l'État dirigeait les politiques territoriales en faisant des préfets de Région les exécutants de cette politique. Il existait, côté Région, une assemblée consultative, la Commission de Développement Économique Régional (CODER), mais cette dernière n'était qu'une instance de dialogue entre l'État et la province pour les politiques d'équipements lourds.

C'est à partir de 1963, avec la mise en place de la DATAR<sup>44</sup>, que le gouvernement met en œuvre un organisme en charge du pilotage du territoire bien que le Commissariat général du Plan ait montré la voie. Elle se limite à une Administration de mission, cela signifie qu'elle n'a pas vocation à intervenir concrètement sur le terrain pour voir l'évolution du projet. Elle se limite à préparer les ordres du jour au Premier ministre lors des séances du CIAT remplacé en 1995 par le Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire (CIADT)<sup>45</sup>. Elle avait à la fois une grande responsabilité et d'importants moyens financiers à sa disposition. On peut dire globalement que cette politique mise en œuvre par la DATAR a été une réussite.

## **b. L'ODEAM**

Un point doit être fait rapidement sur l'ODEAM (Organisation Départementale d'Études d'Aménagement des Alpes-Maritimes), car certains considèrent cet organisme comme la préfiguration des OIN et, pour ce qui nous concerne, de l'OIN plaine du Var. En 1966, les Alpes-Maritimes ne constituaient pas « *une métropole d'équilibre* » au sens de la DATAR ; l'État n'y a donc pas mis en place d'OREAM (Organisation d'Études d'Aménagement d'Aire Métropolitaine). Par contre, il a mis en place un organisme comparable<sup>46</sup>, à peu près à la même date, avec la création de l'ODEAM qui sera une organisation unique en France. On étudiera, ultérieurement, la spécificité de la Côte d'Azur, qui a donc bénéficié d'un régime souvent particulier en termes d'aménagement du territoire<sup>47</sup>. Nous allons voir rapidement ses activités avant de montrer le lien de filiation existant avec

---

<sup>44</sup> On peut noter l'existence par le décret du 3 janvier 1946 du Commissariat général du Plan (devenu Centre d'analyse stratégique par le décret du 6 mars 2006).

<sup>45</sup> Notons qu'en 2005, le CIADT s'est dénommé « le comité interministériel d'aménagement et de compétitivité des territoires (CIACT) pour retrouver sa dénomination précédente (CIADT) en 2009.

<sup>46</sup> L'ODEAM a les mêmes structures, en trois niveaux, que les OREAM : un « CDAU » (Conseil Départemental d'Aménagement et d'Urbanisme), qui reprend le Comité de coordination des OREAM, un Comité technique, enfin un Groupe permanent d'études.

<sup>47</sup> La Côte d'Azur a été le lieu d'application unique de l'ancêtre du droit de préemption, de l'ODEAM notamment dû aux ports de plaisance et à l'attractivité économique du territoire, ainsi que le lieu de la première directive territoriale d'Aménagement, et dernièrement de l'OIN plaine du Var.

l'OIN, qui nous intéresse davantage pour notre sujet. L'ODEAM a contribué « au schéma directeur » de la bande côtière des Alpes-Maritimes de 1969 à 1991, qui annonçait les trois SDAU qui suivront. L'ODEAM, à travers les documents qu'elle produit, veut mettre en œuvre un développement urbain harmonieux qui respecte la nature et l'environnement.

On note aujourd'hui un bilan assez mince : il ne ressort que l'élaboration de « Matériaux pour le livre Blanc » (1969) et du « Schéma d'aménagement de la bande côtière des Alpes-Maritimes » (1971). De même, la politique de l'ODEAM voulait mettre en place un territoire maîtrisé et éviter le phénomène de mitage. Force est de constater qu'elle a échoué dans cette entreprise.

Le véritable intérêt est que l'ODEAM avait mis en exergue la plaine du Var car elle constituait un centre d'agglomération littoral et un grand espace de terres agricoles. Il était prévu notamment une « *solution de rechange pour la vallée du Var* »<sup>48</sup> : une importante urbanisation au niveau des coteaux, de Vence au Broc, d'une part, de Nice-Nord au pont de la Manda. Il s'agissait là de mettre en valeur des « *zones d'impressions* » offrant une autre solution à l'urbanisation spontanée de la basse vallée, qui sera le scénario retenu plus tard. Un des mérites de l'ODEAM est peut-être celui d'avoir fortement mis en lumière les avantages exceptionnels qu'offrait la basse vallée du Var pour le développement urbain des Alpes-Maritimes. L'OIN est en partie une résultante de tout cela. On peut également supposer que cette opération grandiloquente va passer sous silence l'autre opération beaucoup plus ancienne, celle de Sophia-Antipolis située sur la commune de Valbonne Sophia Antipolis<sup>49</sup>.

Il s'agit quand même de la première technopole européenne. On peut donc dire qu'il y a une concurrence tacite entre les deux territoires, car tout l'enjeu est de pouvoir situer le centre de la jeune métropole azurienne<sup>50</sup>.

---

<sup>48</sup> Il faut rappeler que les documents d'urbanisme qui ont suivi n'ont pas prévu de servitudes *non aedificandi* pour une telle voie : le coût de cette réalisation, aujourd'hui, alors que les espaces en question ont été urbanisés seraient extrêmement élevés.

<sup>49</sup> Si Valbonne Sophia Antipolis est reconnue, sa célèbre technopole y est certainement pour quelque chose. Dotée d'une architecture contemporaine marquée par l'intervention de nombreux architectes, le site de la première technopole d'Europe a exprimé, dès sa création en 1968, une image innovante, inspiratrice de l'avenir d'une technopole à la renommée internationale. C'est en effet avec la création de Sophia Antipolis en 1969 que la commune va connaître sa mutation la plus profonde. Basée sur un concept original, innovant et inspiré indirectement des technopoles américaines, elle offre un cadre de travail alliant qualité et cadre de vie exceptionnels. De précieux atouts qui ont permis d'attirer les plus grands scientifiques et experts au monde. L'ensemble harmonieux et élégant témoigne de la liberté d'expression qui a été accordée et qui a permis l'utilisation du verre où se reflète la végétation du parc. Quarante ans après sa création, la technopole compte aujourd'hui plus de 1400 entreprises, dont 40 % ont une activité de R&D. »

<sup>50</sup> GUICHARD P., « *Urbanisme et développement durable – urbanisme et pouvoir local sur la Côte d'Azur* » Thèse de doctorat de droit public sous la direction de M. Pierre-Paul DANNA. p. 139-143.

Le but de revenir sur l'ODEAM est de montrer les liens que peuvent entretenir le pouvoir central et le pouvoir local pour réguler le développement urbain<sup>51</sup>.

## **2. Les raisons d'un partage de compétence de l'aménagement du territoire entre l'échelon national et local**

Il est intéressant de voir que, jusqu'à présent, et surtout depuis la Seconde Guerre mondiale, la politique d'aménagement du territoire était essentiellement une affaire de centralisation étatique. Comme on l'a souligné précédemment, l'État avait alors une politique keynésienne. Dès lors, la planification économique avait pour effet une tradition centralisatrice qui du coup passait sous silence les strates inférieures de l'organisation administrative. Cela étant, ces échelons locaux ne se sont pas laisser faire pour autant. Deux raisons principales expliquent la montée en puissance des collectivités territoriales dont l'effet sera notamment de modifier le droit de l'aménagement du territoire.

La première raison est celle tenant aux assouplissements que le Conseil d'État a apportés dans sa défense d'une séparation des intérêts publics et privés. En effet, les juges du Palais-Royal donnaient des décisions de plus en plus favorables aux collectivités locales. La notion de service et d'intérêt publics, qui était limitée aux besoins les plus essentiels de la population, a été élargie pour couvrir les besoins les plus divers. Cette politique jurisprudentielle du Conseil d'État s'est accompagnée d'importantes dispositions législatives et réglementaires en faveur des collectivités locales.

La deuxième raison est celle de l'apparition de la crise (la fin des Trente Glorieuses<sup>52</sup> et les chocs pétroliers) et l'apparition des Régions en 1972. Bien qu'ayant le statut d'Établissement public, leur rôle allait en s'agrandissant avec les méfaits de la crise. La période de crise que la France a connue sur le plan de l'aménagement du territoire est d'abord étatique.

Effectivement, dans un contexte économique qui évoluait et avec l'apparition de la mondialisation, le pouvoir central n'avait plus nécessairement la possibilité de maintenir sa prééminence. On a donc assisté à un transfert de compétences, même si le pouvoir central avait un droit de regard sur les décisions. C'était le cas des politiques du Fonds européen de développement régional (FEDER). On peut donc dire que la fracture économique, qui s'est

---

<sup>51</sup> Paul VALÉRY disait souvent : « *L'histoire n'a de sens que pour ceux qui ont la passion de l'avenir.* » Il est tout à fait normal que ceux qui s'intéressent à l'avenir doivent comprendre ce qui s'est passé dans le passé. C'est une nécessité, sinon on ne pourrait avoir qu'une lecture tronquée.

<sup>52</sup> Expressions de J. FOURASTIE dans son livre.

installée à partir des années 1975, est venue influencer la politique de l'aménagement du territoire. Ces dernières ont donc dû s'approprier des compétences économiques.

Parallèlement, comme la présence d'externalités devenait un critère de plus en plus décisif pour l'implantation des entreprises, les collectivités locales ont adopté de manière croissante des politiques d'offres qui s'inspiraient fortement du modèle technopolitain. Derrière le mythe de la Silicon Valley, l'objectif était en effet de créer les conditions d'un développement économique local, à partir d'un rapprochement entre universités, structures de recherches et entreprises.

## **B. Les étapes successives de la décentralisation**

### **1. La loi de décentralisation du 2 mars 1982**

La montée en puissance des territoires a conduit l'État à mettre en place une nouvelle répartition des compétences en matière d'aménagement du territoire. C'est sans doute le moment le plus marquant du siècle concernant la structure de l'État. La loi du 2 mars 1982 supprime, ou plutôt allège, la tutelle administrative sur les collectivités territoriales : le préfet n'exerce plus de contrôle *a priori* et sur l'opportunité des actes des collectivités, mais *a posteriori* et seulement sur la légalité de ces actes dont seuls les tribunaux administratifs peuvent prononcer l'annulation. Cette loi transforme également la Région en collectivité territoriale. Enfin, le préfet n'est plus l'autorité exécutive du département : il est remplacé par le président du Conseil général. La région et le président du Conseil régional bénéficient du même traitement.

### **2. Le cas précis de l'intercommunalité : expression d'une carence communale à réaliser des projets urbains, correctif de la décentralisation**

Un autre mouvement se développe de manière parallèle à la suite de la décentralisation. Ce mouvement s'intitule « l'intercommunalité ». Il était nécessaire de le traiter de manière indépendante. Effectivement, l'intercommunalité est liée à la décentralisation dans le sens où cette forme d'organisation a pris son essor à la suite des lois de décentralisation pour répondre au morcellement du territoire, mais elle est aussi distincte dans la mesure où elle est perçue comme une recentralisation. C'est la raison pour laquelle il a

été décidé de les traiter à part même si, dans les faits, lorsque l'on aborde la décentralisation, il se peut que l'on évoque l'intercommunalité, car les deux ont trait à l'aménagement du territoire au niveau local, même si l'un est perçu comme un correctif de l'autre.

L'intercommunalité est une spécificité française et européenne. Les 36 782 municipalités françaises ont un lien social nécessaire à l'action publique. Toutefois, ce morcellement handicape les villes qui sont limitées au niveau de leurs capacités d'intervention. Cela a nécessité une réponse juridique par la création de structures appelées « intercommunalités techniques », de type syndical. Ces dernières ont apporté les réponses nécessaires aux besoins d'équipement du territoire (adduction d'eau, assainissement, voirie, etc.). Dès lors, certaines opérations plus importantes ont vu le jour à partir de la V<sup>e</sup> République pour accompagner le déroulement de l'urbanisation<sup>53</sup>. On a vu des districts<sup>54</sup> et des communautés urbaines instaurés dans les années 1960, dans ce qu'on dénommait « *les métropoles d'équilibre* »<sup>55</sup>. Ces communautés de communes ont remplacé peu à peu l'intercommunalité existante. Cette réforme a remporté un franc succès et s'est imposée dans le paysage juridique français, à telle enseigne que ce mode de gestion est devenu le principe et son absence l'exception. Il existe plusieurs formes d'intercommunalités en France.

Les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) constituent la forme institutionnelle de l'intercommunalité. On en distingue deux types :

D'une part, les syndicats intercommunaux et les EPCI à fiscalité propre. Il faut noter que les syndicats intercommunaux sont la forme la plus adaptable à l'intercommunalité. On les appelle également les EPCI sans fiscalité. On peut démembrer trois formes : les Syndicats intercommunaux à vocation unique (SIVU) créés par la loi du 22 mars 1890, les Syndicats intercommunaux à vocation multiple (SIVOM) créés par l'ordonnance du 5 janvier 1959 et les syndicats mixtes.

---

<sup>53</sup> Cela rappelle, s'il était nécessaire, le lien indissociable entre urbanisme et aménagement du territoire.

<sup>54</sup> GERVAISE Y., QUIRIN B. et CREMIEU E., « *Le Nouvel Espace économique français* », PUF, collection Major, 1996 Ces districts et ces communautés urbaines sont apparus à partir de la Seconde Guerre mondiale. D'une manière générale, l'aménagement du territoire a évolué considérablement à partir des années 1950. Ces métropoles d'équilibre ont permis une meilleure gestion du territoire et une meilleure utilisation des services publics locaux.

<sup>55</sup> L'expression « métropole d'équilibre » désignait une ville (ou un groupe de villes) dont l'importance régionale était destinée à jouer un rôle dans l'aménagement du territoire en faisant contrepoids économiquement et démographiquement à l'hypercentralisation parisienne. Il s'agissait d'une initiative de la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR), aujourd'hui Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale.

D'autre part, l'autre catégorie est celle d'EPCI à fiscalité propre, qui est caractérisée par une aide directe par les contribuables avec l'aide d'une fiscalité directe locale, ainsi que par la présence de compétences obligatoires. Créés en 1966 dans une place de zones urbaines françaises, les EPCI à fiscalité propre ont été mis en place à partir des années 1990 avec pour ambition de couvrir la globalité du territoire français<sup>56</sup>. On distingue 5 types d'établissements de coopération intercommunale à fiscalité propre. Les syndicats d'agglomération nouvelle (SAN)<sup>57</sup>, les communautés de communes<sup>58</sup>, les communautés d'agglomération<sup>59</sup>, les communautés urbaines et enfin les métropoles<sup>60</sup>. Notons qu'en 1999, la loi de « *renforcement et simplification de la coopération intercommunale* », dite « *loi CHEVENEMENT* », a voulu étendre les champs d'application aux espaces urbains en mettant en place une nouvelle catégorie juridique dédiée : la communauté d'agglomération, dont l'explosion spectaculaire entraîne la transformation d'anciennes structures (districts, syndicats, d'agglomérations nouvelles) ou d'existence *ex nihilo*. On peut voir que, depuis 1999, l'intercommunalité se déploie selon trois catégories de communautés, plus ou moins intégrées en fonction des contextes territoriaux.

La loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010, de réforme des collectivités territoriales, mettra en place la métropole, entité très intégrée regroupant plus de 500 000 habitants et dont les compétences lui sont déléguées par les communes membres, mais aussi les départements et les régions. Cet EPCI qu'est la métropole sera abordé dans le paragraphe suivant lorsque nous étudierons l'acte III de la décentralisation dans la mesure où cette structure, est un des points importants de la nouvelle réforme.

### **3. Les suites de l'acte I de la décentralisation : de l'acte II de la décentralisation à l'acte III**

La réforme des collectivités locales s'est prolongée après 1982, en même temps que le développement de l'intercommunalité. Les années 1990 n'ont pas eu la même intensité que

---

<sup>56</sup> Notons que la Corse et la Région parisienne sont les deux territoires les moins adeptes de la technique de l'EPCI.

<sup>57</sup> Loi n° 83-636 du 13 juillet 1983 portant modification du statut des agglomérations nouvelles, dite « loi ROCARD ».

<sup>58</sup> Loi n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, dite « loi ATR ».

<sup>59</sup> Loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, dite « loi CHEVENEMENT ».

<sup>60</sup> Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales.

celle des années 1980 ; les réformes ont porté sur l'accroissement des compétences plutôt que sur la transformation structurelle des collectivités locales.

Par conséquent, on accroît les compétences économiques des collectivités locales et les prérogatives de contrôle budgétaire des Chambres régionales des comptes<sup>61</sup>. Il y a eu également des changements sur le statut de la collectivité territoriale de la Corse et sur le statut des élus. On note également en 1992 une loi qui rappelle l'organisation de la France entre décentralisation et déconcentration<sup>62</sup>. En 1995, une loi sur les « pays » a vu le jour sans que cela vienne modifier l'organisation<sup>63</sup> des administrations locales. C'est l'époque également où l'aménagement du territoire fait l'objet d'une politique officielle au parlement<sup>64</sup>. Les réformes qui suivront s'attachent plus à la modification du statut de l'élu local<sup>65</sup>.

En outre, la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République est considérée comme l'acte II de la décentralisation. Elle constitutionnalise la décentralisation de 1982, c'est-à-dire l'acte I de la décentralisation. Cette réforme constitutionnelle sera accompagnée d'une loi organique du 29 juillet 2004 prévoyant l'autonomie financière des collectivités locales<sup>66</sup>. Cette dernière sera suivie de près par une

---

<sup>61</sup> Il s'agit de la loi n° 88-13 du 5 janvier 1988 portant amélioration de la décentralisation précisant les interventions économiques.

<sup>62</sup> La loi n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République dispose que : *« L'administration territoriale de la République est assurée par les collectivités territoriales et les services déconcentrés de l'État (...) et qu'elle est organisée (...) de manière à mettre en œuvre l'aménagement du territoire, à garantir la démocratie locale et à favoriser la modernisation du service public. Elle relance la coopération intercommunale en créant la communauté de communes et la communauté de villes. Elle favorise l'exercice de la démocratie locale et renforce les prérogatives des services déconcentrés de l'État vis-à-vis des administrations centrales, en confiant notamment aux préfets de région le soin d'établir les politiques communautaires de développement structurel. »*

<sup>63</sup> La loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire reconnaît les « pays » qui, fondés sur la libre adhésion des collectivités, mettent en œuvre des projets de développement mais ne constituent pas un nouvel échelon d'administration locale.

<sup>64</sup> Par exemple, la loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire précise les formes de constitution et d'organisation des pays, et fournit avec les schémas régionaux un cadre pour l'élaboration d'une nouvelle génération de contrats de plan État-régions. Elle institue notamment à l'Assemblée nationale et au Sénat une délégation à l'aménagement et au développement durable du territoire comprenant quinze membres.

<sup>65</sup> Deux projets de lois sont adoptés par le Parlement au printemps 2000 pour limiter le cumul des mandats. Les deux lois sont promulguées le 5 avril : l'une est de nature organique puisqu'elle fixe de nouvelles incompatibilités pour l'exercice du mandat de député ou de sénateur. Elle vise à interdire le cumul entre le mandat parlementaire et celui de membre du Parlement européen ; elle prohibe le cumul de plus d'un des mandats locaux suivants. On a également la loi de 2002 relative à la démocratie de proximité, qui s'apparente à un approfondissement du statut de l'élu local.

<sup>66</sup> La loi organique n° 2004-758 du 29 juillet 2004 met en œuvre le principe d'autonomie des collectivités locales défini par la loi constitutionnelle du 28 mars 2003. La loi prévoit le calcul d'un taux d'autonomie financière par catégorie de collectivités, et la part des ressources propres est déterminante. Elle définit enfin un dispositif ...

autre loi prévoyant un grand transfert de compétences<sup>67</sup>. Ces réformes ont eu pour conséquence d'entraîner un enchevêtrement des compétences (phénomène exacerbé par la prolifération des établissements publics de coopération intercommunale), à telle enseigne que la problématique d'un acte III de la décentralisation s'est posée<sup>68</sup>.

C'est la raison pour laquelle, en 2008, a été créé un Comité pour la réforme des collectivités locales<sup>69</sup>. Le comité a fait plusieurs propositions, dont certaines ont été reprises<sup>70</sup>. Pour ne prendre qu'un seul exemple, les métropoles se sont installées dans le paysage juridique français. On peut retenir également le texte permettant la fusion entre collectivités territoriales.

De ce fait, le Parlement adopte le projet de loi de réforme des collectivités territoriales visant à repenser l'organisation administrative locale. Cette réforme fut abrogée suite au changement de majorité avec la présidence de M. François HOLLANDE. L'acte III de la décentralisation est donc en cours d'application<sup>71</sup>. Il s'agit d'une importante réforme territoriale portée par le chef de l'État qui veut modifier pour plusieurs décennies l'architecture territoriale de la République. Le but étant la baisse des dépenses publiques et une meilleure prise en compte des attentes des citoyens.

---

garantissant le respect à l'avenir de l'autonomie financière des différentes catégories de collectivités territoriales »

<sup>67</sup> <http://www.assemblee-nationale.fr/histoire/decentralisation.asp>, loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative à la responsabilité locale.

<sup>68</sup> <http://www.assemblee-nationale.fr/histoire/decentralisation.asp> « A l'initiative du président Jean-Luc WARSMANN, la commission des lois a décidé la création d'une mission d'information sur la clarification des compétences des collectivités territoriales, composée de députés de la majorité et de l'opposition. Le rapport d'information, présenté en octobre 2008 par MM. Didier QUENTIN et Jean-Jacques URVOAS (président de la mission, M. Jean-Luc WARSMANN) constate l'alourdissement de l'organisation territoriale depuis plus de 25 ans. La multiplication des niveaux d'administration territoriale, combinée avec l'enchevêtrement croissant de leurs compétences, diminue l'efficacité de la décentralisation et éloigne le citoyen de la démocratie locale. Les acteurs sont mal identifiés, les cofinancements dispersent les responsabilités, la technicité des décisions s'accroît, les structures de coordination prolifèrent. La mission d'information s'est efforcée de repenser l'architecture des responsabilités locales pour renouer avec l'objectif d'une décentralisation intelligible et ordonnée. »

<sup>69</sup> Décret n° 2008-1078 du 22 octobre 2008 portant création du comité pour la réforme des collectivités locales.

<sup>70</sup> <http://www.lagazettedescommunes.com/dossiers/reforme-des-collectivites-locales-decryptage-et-historique/> « Vingt propositions ont été retenues le 25 février 2009. 16 ont été adoptées à la quasi-unanimité des onze membres, avec quelques abstentions (Jacques JULLIARD, Jean-Claude CASANOVA, Michel VERPEAUX). Pierre MAUROY (PS) et André VALLINI (PS) se sont démarqués sur trois propositions majeures : l'élection de conseillers territoriaux dans les assemblées régionales et départementales, l'organisation des nouvelles métropoles, la répartition des compétences et le Grand Paris. »

<sup>71</sup> « L'acte III de la décentralisation » est le nom donné à une série de réformes des collectivités territoriales françaises adoptée à partir de 2013 sous la présidence de François HOLLANDE. Ces réformes reviennent en partie sur la réforme des collectivités territoriales françaises adoptée sous la présidence de Nicolas SARKOZY.



Cet acte III<sup>72</sup> de la décentralisation touche plusieurs points : les métropoles<sup>73</sup>, la nouvelle carte des régions<sup>74</sup> et enfin la nouvelle organisation territoriale de la République (loi NOTRe).

Le premier volet concerne les métropoles. Un premier point a déjà été mis en œuvre en janvier 2014 avec la loi dite « de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles ». La création d'un nouveau statut actera une véritable clarification de l'exercice des compétences au niveau local. Le 1<sup>er</sup> janvier 2015, plusieurs métropoles ont été créées : Rennes, Bordeaux, Toulouse, Nantes, Brest, Lille, Rouen, Grenoble, Strasbourg et Montpellier. La métropole de Lyon, également créée le 1<sup>er</sup> janvier 2015, est une collectivité territoriale à part entière qui dispose d'un statut particulier. « Nice Côte d'Azur », établissement public de coopération intercommunale, qui avait été créé par décret du 17 octobre 2011, est transformée en métropole<sup>75</sup> au 1<sup>er</sup> janvier 2015. Quant à celles du Grand Paris<sup>76</sup> et d'Aix-Marseille-Provence<sup>77</sup>, elles verront le jour au 1<sup>er</sup> janvier 2016. Ces

---

<sup>72</sup> VERPAUX M, JANICOT L., *Droit des collectivités territoriales*, 3<sup>ème</sup> édition puf, 2015, pp. 82-84. Les auteurs consacrent une section sur les réformes en cours des collectivités territoriales.

<sup>73</sup> Ibid., p. 84. Cette loi consacre également la notion de collectivités « chefs de file » et surtout, réaffirme la notion de métropole avec la création par la loi de trois grandes métropoles (Paris, Lyon, Aix-Marseille) aux statuts différents.

<sup>74</sup> Ibid., p. 84. La loi n°2015-29 du 16/01/2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral est une étape importante dans la période actuelle qui refonde le droit des collectivités territoriales. Ladite loi vise à réduire à douze le nombre des régions françaises, en fusionnant certaines d'entre elles par deux (La Bourgogne et la Franche-Comté par exemple) ou par trois (l'Aquitaine, le Limousin et le Poitou-Charentes). Seulement cinq régions (L'île-de France, la Bretagne, le Centre, les Pays de la Loire et Provence-Alpes-Côte d'Azur) ont gardé leurs limites antérieures. L'objectif de cette réforme dans un contexte de crise économique et des finances publiques, est de rendre les régions plus attractives et moins coûteuses. La loi n°2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République a voulu clarifier la redistribution des compétences entre les intercommunalités, les départements et les régions. Toutefois, la répartition est dans le texte publié, moins importante que celle qui était prévue dans le projet de loi.

<sup>75</sup> Décret n° 2014-1606 du 23 décembre 2014 portant transformation de la métropole dénommée « Métropole Nice Côte d'Azur ».

<sup>76</sup> VERPAUX M, JANICOT L., op cit, p. 409-413. La loi du 27/01/2014 crée, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2016, la métropole du Grand Paris (MGP), dont le statut correspond à un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre à statut particulier (art. L. 5219-1) Ce statut particulier se caractérise par des règles de création, d'organisation et de fonctionnement des compétences spécifiques. Les auteurs rappellent la création de la métropole, les compétences de la métropole et l'organisation et le fonctionnement de création de la métropole, les compétences de la métropole et l'organisation et le fonctionnement de cette dernière.

<sup>77</sup> Ibid., pp. 413-414. La loi du 27 janvier 2014 procède à la création d'une autre métropole à statut particulier : la métropole Aix-Marseille-Provence. Celle-ci doit être créée au 1<sup>er</sup> janvier 2016, et constitue une métropole et se trouve sous le régime applicable de l'article L. 5218-1-II. Par dérogation au statut de droit commun des métropoles, le législateur envisage un certain nombre de dispositions spécifiques qui lui sont applicables. Les auteurs traitent la création, les compétences et l'organisation de la métropole. Toutefois, le Conseil d'État a suspendu, le vendredi 18 décembre, deux arrêtés fixant la répartition des sièges au sein de la métropole Aix-Marseille-Provence, empêchant l'entrée en fonction de la plus importante intercommunalité de France, jusqu'à une décision du Conseil constitutionnel. La plus haute juridiction administrative a précisé la chose suivante :  
...

nouvelles entités disposeront de plus de prérogatives et interviendront dans la voirie départementale, les transports scolaires et la promotion internationale du territoire.

Le deuxième volet de l'acte III de la décentralisation est la nouvelle carte des régions. La réforme à travers la loi n°2015-29 du 16/01/2015 vise à réduire le nombre de régions de 22 à 13. Le Conseil constitutionnel a validé, le 15 janvier 2015, la nouvelle carte à 13 régions et le calendrier des élections départementales et régionales, premier volet de la réforme territoriale adopté par l'Assemblée nationale le 25 novembre 2014. Le 22 avril 2015, le gouvernement a présenté les principes et la méthode permettant l'adaptation de l'organisation territoriale de l'État à la nouvelle carte des régions

Sept préfets préfigurateurs ont été nommés par le premier ministre Manuels Valls (les préfets d'Alsace, d'Aquitaine, de Bourgogne, de Midi-Pyrénées, de Haute-Normandie, du Nord-Pas-de-Calais et de Rhône-Alpes). Ils seront chargés, dans les sept nouvelles régions fusionnées, d'élaborer et de mettre en coordination le projet d'organisation territoriale. Ils arrêteront également, d'ici fin 2015, le choix du siège des futurs chefs-lieux provisoires des sept régions fusionnées. Notons que la fusion des Régions a provoqué des débats pour savoir quelle Région allait fusionner avec telle autre afin de respecter une certaine cohérence.

Enfin, le troisième volet de la réforme des collectivités territoriales se manifeste par la nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe). Ce projet de loi, souhaité par le Président de la République, vient s'ajouter, après la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, et le projet de loi relatif à la délimitation des régions adopté par le Sénat en nouvelle lecture le 15 décembre. L'Assemblée nationale a adopté, le 16 juillet, sur le rapport de la commission mixte paritaire, le projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe)<sup>78</sup>. Ce troisième volet de la

---

*« En attendant la décision du Conseil constitutionnel et les suites qu'il conviendra de lui donner, le futur conseil de la métropole d'Aix-Marseille-Provence ne peut donc pas siéger et les groupements de communes qui existent aujourd'hui peuvent continuer à fonctionner. »* Saisi fin novembre, le Conseil constitutionnel doit rendre sa décision dans les trois mois. La question posée au Conseil constitutionnel porte sur la constitutionnalité de dispositions sur la loi « métropole » du 27 janvier 2014. Les juges constitutionnels doivent se pencher sur un système d'attribution des sièges supplémentaires à certaines communes, faisant craindre à des maires l'importance de Marseille dans la métropole vis-à-vis des autres communes, et pourrait entraîner des incertitudes concernant le respect du principe d'égalité devant le suffrage.

En tout état de cause, dans l'attente de la décision dudit Conseil, les structures existantes qui devaient disparaître sont prorogées, permettant d'éviter le non-respect du principe de continuité dans l'exécution des services publics.

<sup>78</sup> Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République publiée au Journal Officiel du 8 août 2015.

réforme territoriale a pour fonction de clarifier les compétences des différents échelons territoriaux (régions, départements, intercommunalités, communes).

Ce projet de loi prévoit que la clause de compétence générale soit supprimée pour les départements et les régions. Ces deux échelons ne pourront plus intervenir sur tous les domaines d'action publique. Cela permettra, selon le gouvernement, de clarifier et d'harmoniser les politiques publiques et d'empêcher les dépenses inutiles lorsque plusieurs échelons de collectivités interviennent sur un même domaine de compétence.

Par ailleurs, le statut de la commune est préservé. Effectivement, la commune reste le seul échelon de collectivité à obtenir la clause de compétence générale, lui permettant de répondre à tous les besoins du quotidien. La loi NOTRe renforce également l'échelon communal par la proposition de loi dite des « *communes nouvelles* », proposée en parallèle du projet de loi NOTRe et soutenue par le Gouvernement. Ces communes nouvelles bénéficieront d'une incitation financière, car elles seront engagées dans une démarche de rationalisation.

L'autre aspect important de la réforme est le renforcement des intercommunalités. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2014, les 36 700 communes de France font partie d'une intercommunalité : communautés de communes, agglomérations urbaines ou encore futures métropoles<sup>79</sup>. Il a été constaté que ces intercommunalités ont aujourd'hui des moyens trop faibles pour porter des projets d'envergure. La réforme renforce le processus d'intégration des communes dans le but de faire changer les intercommunalités d'échelle. Le relèvement du seuil d'intercommunalité passe de 5000 à 20 000 habitants pour avoir une capacité d'action au niveau des bassins de vie actuels, plus vastes que ceux d'hier.

Ce seuil numérique est complété par un mouvement d'augmentation des compétences des intercommunalités<sup>80</sup> dans une volonté de réduire le nombre des syndicats intercommunaux<sup>81</sup> dans un objectif permanent de réduction des dépenses pour les services publics quotidiens, à l'instar de l'eau, des déchets ou encore des transports. Il y a donc, par la loi NOTRe, le souhait de renforcer davantage les compétences des intercommunalités.

---

<sup>79</sup> Lors des dernières élections municipales, les citoyens ont pu voter pour l'élection des conseillers communautaires.

<sup>80</sup> On peut citer en exemple le tourisme, les aires d'accueil des gens du voyage, les maisons de service au public.

<sup>81</sup> 13 700 à l'heure actuelle.

Parallèlement, on aménage les services de l'État en supprimant les sous-préfectures et en créant des maisons de l'État pour regrouper les services administratifs et maintenir une présence territoriale.

La loi NOTRe prévoit également que les départements sont centrés sur la solidarité. Effectivement, il y a une réaffirmation de la compétence de prévention et de l'aide en charge des situations de fragilité, du développement social, de l'accueil des jeunes enfants et de l'autonomie des personnes. Le département sera focalisé sur la solidarité territoriale, avec la mise en œuvre d'une capacité d'ingénierie pour épauler les communes et les intercommunalités ne disposant pas de moyens dans des domaines techniques précis. De plus, s'agissant de l'avenir des conseils départementaux, trois solutions seront possibles en rapport avec les situations existantes<sup>82</sup>.

Enfin, à l'instar de la loi qui prévoit la réduction du nombre de régions, la loi NOTRe a renforcé les compétences des 13 nouvelles régions. Celles-ci sont renforcées : elles sont désormais compétentes pour l'élaboration d'un schéma régional en matière de développement économique, d'innovation et d'internalisation (SRDEII), de l'animation des pôles de compétitivité, d'une coordination sur leur territoire en faveur de l'économie. Les régions se voient confier la gestion des ports et des aéroports, infrastructures nécessaires au développement et à l'emploi.

Les régions ont toujours la mainmise sur les politiques en matière de transport : Transport express régional (TER), transports interurbains. De même, elles possèdent l'autorité de la gestion des fonds européens depuis 2014, dans le cadre de la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, et sont pleinement compétentes en matière de formation professionnelle depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2015.

De cette décentralisation est née une volonté de ne pas donner aux collectivités territoriales l'alpha et l'oméga de la compétence sur l'aménagement du territoire. Il serait intéressant de prolonger de manière plus exhaustive la réflexion sur l'histoire de l'aménagement du territoire en général et celle des collectivités territoriales en particulier, et sur les conséquences juridiques de ces dites réformes. Toutefois, le but ici est d'arriver à percevoir la consécration de la notion d'Opération d'intérêt national. On en a déjà perçu les

---

<sup>82</sup> Dans les départements dotés d'une métropole – Lyon, par exemple – la fusion des deux structures pourra être retenue. Lorsque le département compte des intercommunalités fortes, les compétences départementales pourront être assumées par une fédération d'intercommunalités.

Enfin, dans les départements – notamment ruraux – où les communautés de communes n'atteignent pas la masse critique, le conseil départemental sera maintenu, avec des compétences clarifiées.

gros traits par l'histoire chronologique de l'aménagement du territoire. Il est donc nécessaire de se pencher sur la dernière étape, c'est-à-dire la mise en place de cette notion qui est directement liée à la décentralisation et au contexte de cet aménagement du territoire, que nous venons d'étudier.

Dès lors, il faut mettre en corrélation l'histoire de l'aménagement du territoire avec celle de la mise en place d'un droit de l'urbanisme moderne, point de départ de la notion d'Opération d'intérêt national.

## **Section 2 : Les effets de la décentralisation sous l'angle de la création d'un régime d'urbanisme d'exception : l'Opération d'intérêt national**

Les lois de décentralisation du 7 janvier 1983 (loi Defferre) ont créé un bouleversement sur beaucoup de législations, au premier rang desquelles le droit de l'urbanisme, avec une redistribution des compétences (1). Cette redistribution des compétences a eu un effet sur le droit de l'urbanisme. L'OIN est née de la nécessité d'aménager un régime d'exception à ce transfert de compétences<sup>83</sup>, dans le but de préserver des champs de prérogatives spécifiques de l'État pour la réalisation d'opérations d'envergure et/ou stratégiques (2).

### **Paragraphe 1 : La redistribution des compétences urbanistiques**

#### **A. La formation historique d'un droit de l'urbanisme moderne**

Le droit de l'urbanisme moderne s'est véritablement créé à partir de 1919 au rythme de l'urbanisation pour répondre aux problèmes liés au développement urbain<sup>84</sup>. On peut noter dans cette évolution trois grandes périodes, chacune ayant apporté sa pierre à la construction du droit de l'urbanisme. À partir de la loi de 1919, « *l'étatisation de l'urbanisme* »<sup>85</sup> s'est accélérée de façon parallèle avec le développement de l'urbanisme moderne, ce qui constitue une innovation incontestable par rapport à l'état du droit antérieur. Cette loi, qui amène

---

<sup>83</sup> DAILLER P., Rapport d'information du Sénat fait au nom de l'Observatoire de la décentralisation, sur les perspectives d'évolution institutionnelle du Grand Paris, numéro 262, 2007-2008, p. 98.

<sup>84</sup> Celle-ci nous a laissé les grands principes de contrôle individuel de l'occupation des sols pour urbaniser.

<sup>85</sup> PRIET F., « *La décentralisation de l'urbanisme* » (essai sur la réforme de 1983-1985), Bibliothèque de droit de l'urbanisme et de l'environnement, LGDJ 1995, p. 16.

l'avènement des premiers plans d'urbanisme, porte en elle une nouvelle façon de considérer l'aménagement urbain : « Il ne s'agit plus de subir, mais d'organiser, de prévoir, et de gérer le développement spatial des villes.<sup>86</sup> » Elle décide de donner aux communes l'essentiel des prérogatives des nouvelles procédures. L'intervention de l'État dans ce cadre précis reste encore en retrait.

À partir des années 1930, l'État est omniprésent et finit par ôter aux autorités locales leurs principales compétences avec la loi du 15 juin 1943. Cette loi est apparue dans un contexte grandissant d'interventionnisme public, engendré par deux causes essentielles.

La première est celle de la bataille contre « *la toute-puissance du droit de propriété* » consacré dans le Code civil, qui ne pouvait être battu en brèche que par un État fort (le pouvoir local n'avait pas les moyens de lutter contre l'ensemble des propriétaires<sup>87</sup>).

La deuxième est liée au fait d'une nouvelle vision de l'urbanisme plus moderne, dépassant le cadre strict des mesures de police. Cette vision moderne a perduré et s'est institutionnalisée après la Libération, car les prises de décisions étaient beaucoup plus faciles au moment de la reconstruction du pays.

Néanmoins, l'interventionnisme étatique représente une charge financière non négligeable. L'État a dû se montrer beaucoup plus sélectif dans son action. La loi d'orientation foncière du 30 décembre 1967 a posé le principe de l'élaboration conjointe des documents d'urbanisme en raison notamment d'un partage des charges financières entre l'État et les collectivités territoriales. Tout cela, dans un contexte de stagnation de la croissance urbaine dans les années 1970.

Parallèlement, on assiste à la naissance d'un mouvement écologiste, exprimant la volonté de disposer d'un meilleur cadre de vie. Ces préoccupations n'ont cessé de prendre de l'ampleur jusqu'à ce jour, comme en témoignent les lois Grenelle 1 et 2 où il est fait mention de « verdissement ». Du reste, on a, depuis les années 1970 et le rapport BRUNDTLAND, un

---

<sup>86</sup> « *Le temps des petites opérations de voiries conçues dans un esprit étroit, préparées et entreprises isolément à grand renfort de formalités interminables, pour aboutir finalement à des dépenses ruineuses, ce temps-là a vécu désormais.* » BECHMANNE G., Urbanisme et législation en France, colloque S.F.U. 1923, p. 39, cité par GAUDIN J.-P. dans « *L'Avenir en plan* », Seyssel, Edition du Champ Vallon 1995, p. 11.

Cette fonction de l'État aménageur sera reprise dans les années 1990, où l'on est passé d'un « *État pompier* » à un « *État stratège*. » On a alors perçu le territoire comme un cadre créateur d'organisation et pas seulement comme un simple relais des politiques nationales. COPPIN O. Document de travail n° 44 « *Les trois temps de l'aménagement du territoire en France* ».

<sup>87</sup> Historiquement, pour VEDEL G. : « *Les tendances juridiques et sociales du XIXe siècle ont créé une conception du droit de propriété ferme et plus absolue que celle du droit romain lui-même* », Les permis de bâtir, RDP 1937, p. 274.

véritable droit de l'environnement, qui pénètre l'ensemble des matières juridiques et notamment le droit de l'urbanisme<sup>88</sup>.

De 1943 à 1983, l'urbanisme en France était considéré comme une affaire d'État. Même si les communes étaient associées à l'élaboration des documents d'urbanisme, les représentants du pouvoir central, qui conduisaient la procédure, avaient toujours le dernier mot en cas de désaccord. Toutefois, la réalité était plus nuancée. Les représentants de l'État avaient entre leurs mains des moyens beaucoup plus subtils, se laissant parfois emporter par des manœuvres dilatoires<sup>89</sup>, notamment en laissant s'enliser la procédure d'élaboration qu'ils étaient chargés de conduire. Les lois du 7 janvier 1983<sup>90</sup>, du 13 juillet 1983<sup>91</sup>, puis plus tard du 18 juillet 1985<sup>92</sup> ont mis en place une décentralisation des compétences en matière d'urbanisme, la commune étant la principale collectivité locale bénéficiaire, même si, déjà, certaines compétences sont d'ores et déjà transférées aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI)<sup>93</sup>.

## **B. Les effets de la décentralisation sur l'urbanisme : le choix de l'organisation administrative**

Cette décentralisation du territoire a fait apparaître une dichotomie au sein du droit de l'urbanisme : d'une part le droit des sols, dont la gestion a été en grande partie transférée aux communes. D'autre part, le droit de l'aménagement qui échoit en grande partie à l'État. Cette différence est due au fait que le droit des sols se modifie à « *droit constant* »<sup>94</sup>, alors que le droit de l'aménagement a connu des modifications substantielles.

Le rapport entre le couple que forment l'État et les collectivités territoriales a été modifié en profondeur. Toutefois, même dans le cadre de l'aménagement du sol, la liberté reconnue aux collectivités territoriales était encadrée. Les communes avaient compétence sur

---

<sup>88</sup> PRIEUR M., « *Droit de l'environnement* » Précis 7e édition. Introduction, section 1. Définition et champ d'étude du droit de l'environnement.

<sup>89</sup> JACQUOT H., PROET F., « *Droit de l'urbanisme* » Précis Dalloz 10<sup>e</sup> édition, 2012, p. 41.

<sup>90</sup> La loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements et les régions de l'État.

<sup>91</sup> La loi n° 83-636 du 13 juillet 1983 portant modification du statut des agglomérations nouvelles.

<sup>92</sup> La loi n° 85-729 du 18 juillet 1985 relative à la définition et à la mise en œuvre de principes d'aménagement.

<sup>93</sup> PRIET F., « *La décentralisation de l'urbanisme (essai sur la réforme de 1983-1985)* », Bibliothèque de droit de l'urbanisme et de l'environnement, LGDJ 1995, p. 197.

<sup>94</sup> MODERNE F., DOUENCE J.-C., « *La problématique générale des transferts de compétence* », Les Cahiers du CFPC, juin 1985, numéro 16, p. 12 et PRIET F., « *La décentralisation de l'urbanisme* » (essai sur la réforme de 1983 – 1985). Bibliothèque de droit de l'urbanisme et de l'environnement, LGDJ 1995, p. 197.

les documents d'urbanisme, à condition qu'ils soient opposables aux tiers. Ces derniers devaient également respecter toute une série de normes supérieures. L'utilisation de ces compétences des collectivités territoriales est contrôlée par le représentant de l'État dans le département (le préfet) et ses services (la préfecture). Ce dernier a en sa possession un outil juridique : le contrôle de la légalité, qui n'a pas disparu mais s'est transformé avec la décentralisation<sup>95</sup>. Il ne faut pas minorer l'importance dudit contrôle, car à travers celui-ci se perpétue l'idée selon laquelle la décentralisation ne se confond pas avec un État régional ou celle d'un État décentralisé. Le principe de libre administration des collectivités locales est donc battu en brèche par d'autres principes non moins fondamentaux, tels que le principe d'unité de l'État ou celui d'indivisibilité de la République. Chacune des thèses est valable, car elles reposent sur des arguments solides des deux côtés<sup>96</sup>.

Le Plan d'occupation des sols<sup>97</sup> était vraiment le document d'urbanisme de référence de la décentralisation pour les communes. C'était un outil prospectif. Le législateur avait voulu inciter à l'élaboration de documents par l'instauration de la règle de la constructibilité limitée<sup>98</sup>. Selon cette règle, toute commune n'ayant pas un document d'urbanisme (POS ou document en tenant lieu) se voit imposer la règle de la constructibilité limitée. Cette règle a

---

<sup>95</sup> Le contrôle de légalité est, une procédure par laquelle le représentant de l'État (préfet le plus souvent) contrôle la conformité à la loi des actes pris par les collectivités territoriales et certains établissements publics. Le contrôle le plus connu est celui du préfet sur les collectivités locales, qui se fonde sur l'article 72, dernier alinéa, de la Constitution du 4 octobre 1958 : « *Dans les collectivités territoriales de la République, le représentant de l'État, représentant de chacun des membres du Gouvernement, a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois.* » La procédure est précisée dans le Code général des collectivités territoriales. En raison du principe de libre administration des collectivités territoriales et de certains établissements publics, ce contrôle ne porte pas sur l'opportunité des actes pris par ces collectivités mais sur leur conformité à la loi. La loi de décentralisation du 2 mars 1982 a remplacé la tutelle administrative (contrôle *a priori*) par le contrôle de légalité.

<sup>96</sup> La documentation française, La librairie du citoyen, Dossier Collectivités locales et contrôle de l'État, Le contrôle de légalité à l'épreuve des faits. Pour l'affirmation du respect déferé préfectoral « *L'évolution du système institutionnel initiée par la réforme de 1982 a pu faire naître une confusion ; le principe de libre administration étant parfois (...) dans tous les domaines du développement économique et social.* »

A contrario, on a une vision pour l'illégitimité de ce déferé préfectoral : « *L'interprétation extensive du principe de libre administration a parfois donné lieu à une certaine contestation du contrôle. L'intervention préfectorale liée à l'exercice du contrôle de légalité a en effet pu être regardée comme une immixtion injustifiée embarrassant la conduite des affaires locales (...). Les services déconcentrés en général et l'administration préfectorale en particulier sont parfois perçus comme juges et parties, ce qui ne manque pas de heurter les susceptibilités locales.* »

<sup>97</sup> Le plan d'occupation des sols (POS) est un document d'urbanisme prévu par le droit français, dont le régime a été créé par la Loi d'orientation foncière de 1967. Sa disparition a été prévue par la Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain du 13 décembre 2000, au profit des nouveaux Plans locaux d'urbanisme (PLU).

<sup>98</sup> Instaurée par l'article 38 de la loi du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements et l'État, cette règle est codifiée l'article L. 111-1-2 du Code de l'urbanisme, reprise à la fois dans la loi du 2 mars 1982 et la loi du 19 août 1986 et modifiée par la loi du 13 décembre 2000, dite « loi SRU ».



des conséquences, car elle canalise le développement des communes en leur imposant une planification de leur développement. Concrètement, les constructions ne peuvent se faire qu'à l'intérieur des villages, bourgs, et hameaux déjà constitués.

Dès lors se développe une appréciation *in concreto*, c'est-à-dire au cas par cas. Cela explique que bon nombre d'autorisations refusées ont été déposées devant le juge administratif. Notons que la carte communale<sup>99</sup> est un moyen de lutter contre cette difficulté dans la mesure où la raison d'être de ce document est de diviser le territoire communal entre, d'une part, des zones constructibles et, d'autre part, des espaces naturels inconstructibles. Notons pour information que, si la commune ne dispose pas de carte communale, c'est alors le règlement national d'urbanisme<sup>100</sup> qui se voit appliquer et la règle de la constructibilité limitée revient dans le jeu. Quoi qu'il en soit, on peut dire que cette règle est une première limite à la décentralisation.

Les différentes réformes du droit de l'urbanisme ont renforcé la réglementation qui s'impose aux collectivités locales. Les mécanismes des lois et Prescriptions d'Aménagement et d'Urbanisme ont permis d'imposer aux auteurs de ces documents le respect de certains

---

<sup>99</sup> En France, la carte communale est un document d'urbanisme simplifié dont peut se doter une commune qui ne dispose pas d'un plan local d'urbanisme ou d'un document en tenant lieu. Elle détermine les modalités d'application des règles générales du règlement national d'urbanisme, et est définie aux articles L. 124-1 et suivants, R. 124-1 et suivants du Code de l'urbanisme.

La carte communale peut concerner tout ou partie du territoire communal. Elle peut également être élaborée au niveau d'une structure intercommunale.

À la fin des années 1970, les premières cartes communales sont un instrument pratique pour l'État et les communes afin de rendre plus aisée l'application du règlement national d'urbanisme (RNU). Les dispositions pour la plupart permissives du RNU nécessitent un examen au cas par cas, et un outil est apparu nécessaire pour éviter le risque de décisions arbitraires. Elles sont apparues suite à une politique dite anti-mitage consistant à ne pas laisser construire sur tout le territoire communal, afin de ne pas augmenter inconsidérément les charges de la collectivité : extension des réseaux, entretien routier, viabilité hivernale, ramassage scolaire, etc., et de permettre de protéger l'agriculture et l'environnement rural. Une « règle du jeu » est donc apparue nécessaire pour éviter les disparités et limiter l'arbitraire des décisions accordant ou refusant les permis de construire. Ces cartes communales ne s'appuyaient alors sur aucune base juridique, et ont souvent été annulées par le juge administratif.

<sup>100</sup> Le droit de l'urbanisme en France prévoit de nombreux outils pour réglementer la construction. « *Dans les villes et villages ne disposant ni d'un plan local d'urbanisme, ni d'une carte communale, ni d'un document en tenant lieu, ces dispositions sont fixées par le règlement national d'urbanisme. Il s'agit d'ailleurs d'une dénomination inexacte, puisqu'elle comporte depuis 1975 des dispositions légales et non plus uniquement réglementaires comme antérieurement. Les règles générales applicables, en dehors de la production agricole, en matière d'utilisation du sol, notamment en ce qui concerne la localisation, la desserte, l'implantation et l'architecture des constructions, le mode de clôture et la tenue décente des propriétés foncières et des constructions, sont déterminées par des décrets en Conseil d'État — Alinéa 1 de l'article L. 111-1 du Code de l'urbanisme. Ces règles générales sont codifiées aux articles R. 111-1 à R. 111-27 du Code de l'urbanisme. Chaque règle du RNU permet de limiter le droit pour le constructeur de réaliser une construction lorsque celle-ci porterait atteinte à un intérêt public d'urbanisme, d'hygiène ou de sécurité et salubrité.* »

principes élaborés par l'État. De la même façon, le Projet d'intérêt général<sup>101</sup> est une façon d'imposer aux collectivités locales des projets que l'État qualifie de prioritaires. On reviendra ultérieurement sur la consistance de cette notion et sur sa différence avec la notion d'Opération d'intérêt national qui lui ressemble sur beaucoup de points, mais s'en démarque aussi par certains autres<sup>102</sup>.

L'usage des compétences d'urbanisme est, quant à lui, contrôlé par le représentant de l'État, autrement dit le préfet du département. Toute décision d'une autorité décentralisée n'entre en vigueur, sauf exception, qu'après exécution complète des formalités de publicité et transmission au représentant de l'État dans le département.

Dans certains cas, il peut s'agir de contrôler le contenu des documents d'urbanisme. On voit bien qu'à travers cela, la décentralisation doit s'effectuer dans un État unitaire et en aucun cas dans un État régional ou fédéral. On peut donc la définir comme une décentralisation limitée.

S'agissant de la portée de la réforme, ne nous méprenons pas : les débats parlementaires ont fait l'objet de vives tensions. Ces lois organisent uniquement un « *nouveau partage de pouvoir*<sup>103</sup> », qui a pour conséquence une « *redistribution des rôles*<sup>104</sup> ».

---

<sup>101</sup> Site du ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie. Cette fiche concerne le Projet d'Intérêt Général. Celui-ci est « chargé, par l'article L.121-2 du Code de l'urbanisme, de veiller au respect des principes d'urbanisme (article L. 121-1) et à la prise en compte des projets d'intérêt général, l'État informe l'EPCI ou la commune de la nécessité d'une mise en compatibilité des documents d'urbanisme locaux avec des projets et opérations d'aménagement, de construction, de travaux ou avec des prescriptions et règles supérieures. Cette compétence d'attribution, justifiée par l'intérêt général et le respect du principe de légalité, est mise en œuvre dans le cadre de la procédure des projets d'intérêt général (PIG), instituée par la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences et réformée par la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité et la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement. Le Code de l'urbanisme définit l'objet, la procédure et les effets de ces PIG. Tous les documents d'urbanisme sont concernés par cette obligation de mise en compatibilité avec le PIG, qu'il s'agisse d'un SCOT, d'un PLU ou d'une carte communale. Ils doivent être soit modifiés, soit révisés pour faciliter la réalisation du projet qualifié de PIG. »

PRIET F., « *La décentralisation de l'urbanisme* » (essai sur la réforme de 1983-1985), Bibliothèque de droit de l'urbanisme et de l'environnement, LGDJ 1995, p. 96.

<sup>102</sup> Site du ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie. Le PIG a des critères législatifs et réglementaires précis (« *Les articles L. 121-9 et R. 121-3 du Code de l'urbanisme fournissent des précisions relatives aux critères d'identification de ceux des projets susceptibles d'être érigés au rang de PIG, en dehors du cas particulier des DTADD qui peut être qualifié de PIG depuis la loi Grenelle I* ») alors que le régime juridique de l'OIN régi par l'article L. 121-2 et R. 121-41 n'en a pas. De plus la valeur d'un PIG doit se concilier avec les documents d'urbanisme alors que l'OIN s'impose à l'ensemble des documents d'urbanisme.

<sup>103</sup> SAVY R., « *La genèse du nouveau droit de l'urbanisme dans le nouveau droit de l'urbanisme* », numéro spécial RD imm. 1984, p. 3.

<sup>104</sup> MODERNE F., « *L'avenir des schémas directeurs et des plans d'occupation des sols : les conséquences sur la planification urbaine* », Droit et ville 1983, numéro 16, p. 27.

Effectivement, l'aménagement du territoire est un ensemble de politiques qui doivent être cohérentes, dans la mesure où il faut tenir compte des espaces voisins<sup>105</sup>.

C'est la raison pour laquelle l'article L. 101-1 du Code de l'urbanisme dispose que : « Le territoire français est le patrimoine commun de la Nation. Chaque collectivité publique en est le gestionnaire et le garant dans le cadre de ses compétences. » Ce texte est sans équivoque sur la hiérarchie qui existe entre le pouvoir local et le pouvoir national. En réalité, pour garantir les intérêts supra-communaux et la constance de l'aménagement du territoire, le législateur a établi un cadre juridique général d'ordre public permettant à l'État de demeurer un acteur essentiel de l'urbanisme. En sus, il a mis en place des mesures pour agir explicitement (PIG et OIN).

Cette décentralisation est considérée comme un succès important (d'ailleurs, cette réforme fut constitutionnalisée par le gouvernement de Jean-Pierre RAFFARIN en 2003. Cela lui valut le titre « *d'acte II de la décentralisation* »<sup>106</sup>). On note au passage que cette République décentralisée a désormais valeur constitutionnelle, ce qui n'empêche pas d'avoir des régimes permettant à l'État d'avoir par des considérations de temps et de lieu, un contrôle sur les sols.

Toujours est-il que ce ne sont pas moins de 16 630 communes réunissant plus de 52 millions d'habitants qui étaient dotées d'un POS approuvé en 1999. Cependant, certains POS se sont avérés très contestables. Ces égarements vont conduire l'État à intervenir directement dans certains domaines, notamment lorsqu'il s'agit de préserver des intérêts supra-communaux ou lorsque les collectivités locales entrent en conflit. C'est dans ce contexte que va être légalisée l'Opération d'intérêt national (OIN).

---

<sup>105</sup> PRIET F, JACQUOT H., « *Droit de l'urbanisme* » 10<sup>e</sup> édition 2012 précis. p. 42.

<sup>106</sup> Site Internet de l'information légale et administrative. « *Une nouvelle période dans la politique de décentralisation s'ouvre avec la nomination de M. Jean-Pierre RAFFARIN comme Premier ministre, en mai 2002. Ses initiateurs ont baptisée cette période « acte II » pour montrer à la fois qu'elle se situait à la suite de ce qui est alors qualifié d'« acte I » et qu'elle se démarquait de celui-ci.*

Cet « acte II » a commencé par le vote de la loi constitutionnelle du 28 mars 2003, relative à l'organisation décentralisée de la République. Cette première révision importante du titre XII de la Constitution, consacrée aux collectivités territoriales depuis 1958, visait à permettre des évolutions juridiques et statutaires que le texte initial, tel qu'il avait été interprété par la jurisprudence du Conseil constitutionnel, interdisait. Il en est ainsi de la reconnaissance de l'expérimentation législative et de la possibilité de donner à une collectivité la qualité de chef de file pour gérer des compétences communes à plusieurs niveaux de collectivités. Cette révision introduit aussi plusieurs dispositions novatrices pour permettre des évolutions statutaires pour les collectivités situées outre-mer. Elle consacre enfin le principe selon lequel l'organisation de la République française « est décentralisée » (art 1<sup>er</sup> de la constitution). »

De grandes opérations qui existaient jusqu'alors étaient entièrement maîtrisées par l'État. Toutefois, depuis la décentralisation, l'État a toujours voulu garder une mainmise sur l'intégrité de son territoire.

Les aspirations des citoyens tout comme l'exercice du pouvoir sont en perpétuelle évolution. Le droit de l'urbanisme, cet ensemble de règles qui régleme « l'aménagement et le développement urbain<sup>107</sup> », est touché par ces évolutions. Cela étant, le droit doit faire face à de nouvelles adaptations qui sont de véritables défis<sup>108</sup>. L'OIN est au cœur de toutes ces préoccupations. Elle est au centre névralgique de toutes les législations concernant le sol applicable sur son périmètre, législation qui revêt elle-même toute une série de contingences. Il ne faut pas oublier le droit européen, voire international, qui vient chambouler notre droit, et dont il faut, sous peine de sanction juridictionnelles, tenir compte<sup>109</sup>.

## **Paragraphe 2 : La création d'une notion : l'Opération d'intérêt national**

Si la notion d'Opération d'intérêt national apparaît dans le paysage juridique français le 7 janvier 1983, avec l'acte 1 de la décentralisation, sa genèse se trouve dans des opérations bien antérieures. Nous pouvons les nommer les « anté-OIN » car celles-ci existaient avant la notion et sont désormais qualifiées d'OIN<sup>110</sup>. Ce sont de grandes opérations d'aménagement, où l'État jouait un rôle prépondérant. Aujourd'hui, c'est toujours le cas. En procédant par ordre chronologique, il convient d'étudier les complexes industrialo-portuaires, communément appelés « ports autonomes » et les aéroports (A). Ces opérations correspondent à un endroit stratégique du territoire notamment parce qu'il s'agit de points d'entrée de ce dernier. Les autres opérations (B) sont importantes également mais sont différentes par leur objet. L'idée est d'étudier les principaux caractères de ces opérations et de présenter rapidement ce qu'elles sont devenues depuis l'acquisition du statut d'OIN, afin de fournir suffisamment d'éléments pour appréhender correctement les développements, plus complets, qui suivront. Cette étude, une fois terminée, permettra de citer l'ensemble des OIN existantes et de fournir une explication à chacune d'elles.

---

<sup>107</sup> PRIET F, JACQUOT H., « *Droit de l'urbanisme* » 10<sup>e</sup> édition 2012 précis p. 8

<sup>108</sup> UP SITE PRIET F., JACQUOT H., « *Droit de l'urbanisme* » 10<sup>e</sup> édition 2012 précis. p. 48 et suivantes

<sup>109</sup> DENIZEAU C., « *Droit des libertés fondamentales* » DYNA SUPRA DROIT. Article 55 de la Constitution française qui stipule : « *Les traités ou accords régulièrement ratifiés ou approuvés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve, pour chaque accord ou traité, de son application par l'autre partie.* »

<sup>110</sup> À l'exception de certaines villes nouvelles qui sont sorties du régime des OIN.

## A. Les ports autonomes et les aéroports

Une loi de 1920 avait mis en place un statut de « port autonome » et cette dernière ne visait que deux ports : Bordeaux et Le Havre. Avec la réforme du 29 juin 1965, le régime sera étendu aux six grands ports français : Marseille, Dunkerque, Rouen et Nantes-Saint-Nazaire. Avec la loi du 4 juillet 2009, ces ports sont devenus « grands ports maritimes ». Ce nouveau statut permet la privatisation et l'ouverture à la concurrence des équipements de manutention qui auparavant étaient gérés par les ports autonomes.

Bien que ces ports aient tous le même statut, seuls quatre sont cités par l'article R. 121-4-1 du Code de l'urbanisme OIN. Il s'agit des complexes industrialo-portuaires d'Antifer dans le périmètre du port autonome du Havre, du Verdon dépendant du port autonome de Bordeaux, de Dunkerque et celui de Fos-sur-Mer sous la responsabilité du port autonome de Marseille. Depuis leur création<sup>111</sup>, il s'agit d'établissements publics de l'État ayant une personnalité juridique et une autonomie financière, avec des missions de services publics à la fois administratifs et commerciaux (EPIC)<sup>112</sup>. Ils sont sous la tutelle du ministère chargé des Transports. Ce choix s'est fait pour des raisons pratiques<sup>113</sup>. Cet EPIC a pour but d'utiliser, dans les limites de son territoire, différents travaux d'extension, d'amélioration, de renouvellement et de reconstruction. Le SPIC est également chargé de l'exploitation, de l'entretien ainsi que de la police des ports et de ses dépendances. Il peut être partie prenante à la création et à l'agencement de zones industrielles portuaires. Concernant la domanialité publique, il a des droits et des obligations similaires à celles de l'État. C'est un décret en Conseil d'État qui règle les conditions dans lesquelles celui-ci doit exercer ses droits et les obligations qui lui incombent<sup>114</sup>.

Il y a également un Conseil d'administration qui est partie prenante de l'Établissement public d'aménagement du port.<sup>115</sup> On aura l'occasion de revenir longuement sur ce statut juridique et sur les rapports qu'elle entretient avec une OIN, notamment à travers un paragraphe dans le développement. Ce sera également l'occasion de se pencher sur la notion d'Établissement

---

<sup>111</sup> Les lois de décentralisation sont sans incidence sur le régime juridique des ports autonomes, à telle enseigne que, lors de ces différentes entrevues auprès des différents services juridiques et fonciers, L. SAINT-AMAN était stupéfait que le régime juridique d'OIN ait été totalement ignoré et n'ait rien changé à leur gestion.

<sup>112</sup> LEBRETON G., « *Droit administratif général* » 7<sup>e</sup> édition, CE 1921 Société commerciale de l'ouest africain » ainsi que l'arrêt FEUTRY.

<sup>113</sup> SAINT-AMAN L., « *L'Opération d'intérêt national* » mémoire droit, Aix-en-Provence, 1991, p. 44.

<sup>114</sup> Article L. 111-2 du Code des ports maritimes, définissant les institutions et les attributions des ports autonomes.

<sup>115</sup> Les EPA ne sont apparus qu'avec la réforme de 1965.

public, car l'Établissement Public<sup>116</sup> d'Aménagement n'est qu'une de ses branches. En tout état de cause, cette notion d'Établissement public doit être dépouillée, car elle est liée à deux notions essentielles du sujet de thèse : l'EPA et les EPCI, à savoir la métropole<sup>117</sup>.

D'une manière générale, notons essentiellement que c'est la DATAR, créée en 1963, qui gère les Établissements Publics d'Aménagement. L'objet d'un EPA « *est de lutter contre les déséquilibres nationaux dans la répartition des populations et des activités économiques. La volonté de l'État est de mener un projet extraordinaire appliqué sur un territoire ordinaire ou pas, en venant modifier la logique locale. De ce fait, il y a un décalage total entre ce qui existe sur le territoire et ce que les techniciens vont en faire.* » Selon Marc Sauvez, qui a effectué la mission de préfiguration de l'EPASE, un Établissement Public d'Aménagement est un « *monstre juridique avec un montage conventionnel extraordinaire* ». « *Les Établissements Publics d'Aménagement ont évolué depuis les années 2000 : on est passé d'un État régalien qui décidait tout, à un État plus souple, partenaire de l'échelle locale.* »<sup>118</sup>

Selon l'article L. 321-14 du Code de l'urbanisme : « L'État peut créer des Établissements Publics d'Aménagement ayant pour objet de favoriser l'aménagement et le développement durable des territoires présentant un caractère d'intérêt national. » Nous définirons par la suite ce que signifie « présentant un caractère d'intérêt national » à travers la notion d'Opération d'intérêt national, pour voir l'étendue du champ d'action des EPA. Effectivement, il existe des Opérations d'intérêt national sans Établissement Public d'Aménagement (les aéroports franciliens). De même, il y a des Établissements Publics d'Aménagement agissant hors du périmètre des Opérations d'intérêt national (EPA de la

---

<sup>116</sup> WALINE J, RIVERO J., « *Droit administratif* » 27<sup>e</sup> édition 2012, DALLOZ, p. 161, « On l'a vu, traditionnellement, les personnes publiques, autres que l'État, répondaient à un classement binaire : – les collectivités territoriales – les établissements publics. Comme dans Molière : « *Tout ce qui n'est pas point prose est vers* ») *tout ce qui n'est pas collectivité territoriale était nécessairement établissement public. Mais on a vu apparaître des organismes de droit public ne rentrant dans aucune de ces deux catégories.* » L'établissement public reste une catégorie importante des personnes publiques, même si le contenu de celle-ci est devenu de plus en plus imprécis. On peut recourir à ce procédé pour donner à un service une certaine autonomie de gestion : c'est ce que l'on appelle, habituellement, la « *décentralisation par services* », mais qu'il est préférable de qualifier de « *décentralisation sectorielle* ». Le procédé de l'établissement public est également utilisé pour organiser la coopération entre collectivités territoriales : ce sont les établissements publics territoriaux. »

<sup>117</sup> La Métropole Nice Côte d'Azur en l'espèce.

<sup>118</sup> Citation de MONGE A., « *L'intervention de l'État au sein des Établissements Publics d'Aménagement à travers les EPA de Saint-Etienne et de Bordeaux Euratlantique* » 2011-2012, Directeur de recherche Thomas Éric à l'École polytechnique de l'université de Tours, p. 14,15.

plaine de France et EPA de La Défense), mais cela reste des exceptions<sup>119</sup>. D'ailleurs, le régime juridique des EPA a été réformé afin que celui-ci gagne en clarté<sup>120</sup>.

Revenons sur le Conseil d'administration qui se réunit au sein de l'Établissement public d'aménagement du port. Celui-ci est régi par les dispositions du décret du 28 juin 1984<sup>121</sup> en application de la loi de décentralisation du 7 janvier 1983<sup>122</sup>. On retrouve, dans ces conseils, un ensemble de personnes parties prenantes dans les projets. C'est un point commun avec l'ensemble des Conseils d'administration des EPA s'occupant des OIN. On a donc une représentation prédominante de l'État, mais les collectivités publiques sont mieux représentées.

Concernant les aéroports, à l'instar des ports, ces derniers ont un régime juridique particulier. Il faut noter que les sites existaient bien avant le régime des OIN. C'est une société anonyme qui gère actuellement les Aéroports de Paris en remplacement de l'Établissement public Aéroports de Paris suite à la loi n° 2005-357 du 20 avril 2005 relative aux aéroports<sup>123</sup>. Ces aéroports concernent l'aéroport de Paris Charles de Gaulle, de Paris Orly, et de Paris-le Bourget.

Cette société anonyme doit rendre des comptes, à l'instar de ce qui se passe dans les conventions de délégations de service public. En effet, l'article 2 stipule que : *« A l'exception de ceux qui sont nécessaires à l'exercice par l'État ou ses établissements publics de leurs missions de service public concourant à l'activité aéroportuaire et dont la liste est déterminée par décret en Conseil d'État, les biens du domaine public de l'établissement public Aéroports de Paris et ceux du domaine public de l'État qui lui ont été remis en dotation ou qu'il est autorisé à occuper sont déclassés à la date de sa transformation en société. Ils sont attribués*

---

<sup>119</sup> MONGE A., « *L'intervention de l'État au sein des Établissements Publics d'Aménagement à travers les EPA de Saint-Etienne et de Bordeaux Euratlantique* » 2011-2012, Directeur de recherche Thomas Éric à l'École polytechnique de l'université de Tours, p. 14,15.

<sup>120</sup> Légifrance, « *Ordonnance n° 2011-1068 du 8 septembre 2011 relative aux établissements publics fonciers, aux établissements publics d'aménagement de l'État et à l'Agence foncière et technique de la région parisienne* », Ministère de l'Écologie, du Développement durable, des Transports et du Développement – 2011. Le cadre juridique applicable aux Établissements Publics d'Aménagement (EPA) et aux Établissement Publics Fonciers (EPF) d'État vient d'être rénové. L'ordonnance n° 2011-1068 du 8 septembre 2011 et son décret d'application 2011-1900 du 20 décembre 2011 définissent les nouvelles dispositions régissant ces établissements, codifiées aux articles L. 321-1 à L. 321-28 et R. 321-1 à R. 321-22 du Code de l'urbanisme. Ces dispositions s'appliquent aux 12 établissements publics d'aménagement existants et aux 13 établissements publics fonciers d'État, à ceux à venir, ainsi qu'à l'Agence foncière et technique de la région parisienne.

<sup>121</sup> Décret n° 84-5333 du 28 juin 1984 modifiant les diverses dispositions du Code des ports maritimes relatives aux conseils d'administration des ports autonomes.

<sup>122</sup> Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements et les régions de l'État.

<sup>123</sup> Loi n° 2005-357 du 20 avril 2005 relative aux aéroports.

à cette même date en pleine propriété à la société Aéroports de Paris. » Le reste est à la charge de la société anonyme. Toutefois, lorsque l'on se reporte au décret<sup>124</sup> en cause, la notion d'Opération d'intérêt national n'est pas évoquée, ce qui reste problématique.

Que penser de cette application du régime juridique des OIN sur les ports autonomes et les aéroports ? Pas grand-chose, sinon le fait qu'on ne comprend pas bien pourquoi seulement quatre des six ports autonomes le sont<sup>125</sup>. De plus, quelle est la plus-value de ce régime appliqué sur les ports qui bénéficient déjà d'un statut particulier eu égard à leur spécificité<sup>126</sup> ?

La seule spécificité que nous voyons, et qui du reste est loin d'être un avantage mais plutôt un constat, est celle de la délivrance du permis de construire. Celui-ci est délivré au nom de l'État à l'intérieur du périmètre. Par conséquent, on peut déduire que la volonté des gouvernants était de réaffirmer l'importance stratégique du territoire concerné. On peut raisonner par analogie concernant les aéroports de Paris, qui, à l'évidence, n'ont pas besoin de se voir appliquer le régime OIN. *A fortiori*, pourquoi seulement les aéroports de la capitale<sup>127</sup> ?

Après avoir précisé la notion d'OIN, nous allons étudier une de ces pré-OIN, dans laquelle le pouvoir réglementaire et le législateur sont intervenus très activement. C'est la raison pour laquelle elle est sans doute l'opération d'aménagement d'État la plus aboutie, ce qui justifie de la traiter à part : le quartier d'affaires de La Défense.

---

<sup>124</sup> Décret n° 2005-828 du 20 juillet 2005 relatif à la société Aéroports de Paris.

<sup>125</sup> Partant de ce constat, L. SAINT AMAN avait pensé que cela tenait principalement à l'importance stratégique, au rayonnement international de ces ports. Toutefois, cela ne semble pas tenir, car, par exemple, le grand port maritime de Nantes-Saint-Nazaire est plus important que celui du Havre, qui pourtant s'est vu appliquer le régime OIN.

<sup>126</sup> BETHENOD J., « *Le droit portuaire, instrument de régulation de la compétitivité et de la protection de l'ordre public* » Thèse soutenue à l'Université de Nice Sophia Antipolis. Considérant le rôle essentiel des ports maritimes dans l'histoire comme dans les échanges contemporains, leur fonctionnement est étudié ici sous l'angle juridique. Cette approche transversale permet de souligner la double logique des ports : celle du marché et de la compétitivité, celle de l'intérêt général et de l'ordre public. La recherche de l'efficacité économique optimale et l'application des règles de sécurité et de sûreté ne sont pas systématiquement en opposition et ne sont pas non plus naturellement en harmonie. Cette importance du port a été rappelée plus haut dans l'introduction en mettant en exergue son rôle prépondérant. La seule comparaison qu'on peut effectuer est celle avec les aéroports, car ils constituent les deux moyens de communication avec le reste du monde. Ce n'est pas un hasard, d'ailleurs, si les aéroports de Paris ont bénéficié du statut d'OIN.

<sup>127</sup> Si l'on procède à une analyse caricaturale, on peut voir dans cela une tendance naturelle à la tradition jacobine de la France.



## B. Les autres opérations

### 1. La Défense

La volonté d'aménager La Défense<sup>128</sup> est loin d'être nouvelle ; elle date de l'entre-deux-guerres et de la reconstruction. Cette opération d'aménagement a été bâtie pour décongestionner le centre de la capitale, dans un contexte de croissance économique et démographique importante. Ce quartier d'affaires va croître de manière significative, la production de bureaux atteignant 1 500 000 m<sup>2</sup> au début des années 1970<sup>129</sup>, avant l'arrivée du choc pétrolier en 1975. Cette crise économique va entraîner un recul des investissements qui doivent être réalisés pour la construction du quartier<sup>130</sup>. Cette crise est telle que l'EPAD n'arrive plus à vendre un seul mètre carré de bureau. À partir des années 80, on observe une

---

<sup>128</sup> L'EPAD a été créé par un décret du 9 septembre 1958 – décret 1 pour une durée initiale de trente ans. Son mandat a été reconduit une première fois jusqu'en 1992 – décret 2 afin de poursuivre l'aménagement du quartier au-delà de l'Arche de La Défense. Par la suite, l'EPAD a vu son existence prolongée successivement jusqu'en 2007 – décret 3, jusqu'en 2010 – décret 4, et enfin jusqu'en 2015 – décret 5.

Après une grave crise financière dans les années 1990, l'EPAD est parvenu à lancer de nouveaux projets depuis les années 2000. Ses comptes font l'objet en 2007 d'un rapport particulier rapport 1 et d'un référé rapport 2 de la Cour des comptes, suivis d'un rapport d'information de la commission des Finances du Sénat rapport 3, puis de deux autres en 2008 : rapport 4 et rapport 5. Le rapport public annuel de la Cour des comptes de 2008 évoque également sa situation : rapport 6. Le 25 juillet 2005, Bernard Bled (directeur général de l'EPAD de l'époque), Nicolas Sarkozy (alors ministre de l'Intérieur) et Dominique Perben (alors ministre de l'Équipement, des Transports, du Tourisme et de la Mer) ont annoncé le plan de renouveau de La Défense, qui prévoit des projets urbains et architecturaux jusqu'à l'horizon 2015.

En juin 2008, un rapport de Pascal LELARGE – rapport 7 (alors directeur régional de l'Équipement de l'Île-de-France) – souligne les difficultés de l'EPAD, salue la gouvernance et la qualité environnementale du travail mené par l'EPASA et préconise le rapprochement des deux établissements, afin de réaliser un projet cohérent sur ce territoire majeur du Grand Paris. Le décret de fusion des établissements, créant l'Établissement public d'aménagement de La Défense (EPADESA), est signé le 2 juillet 2010. L'EPAD effectuait les études préliminaires d'urbanisme et les études de faisabilité technique des différentes opérations. Il réalisait au fur et à mesure de l'évolution du site les travaux d'infrastructure indispensables au développement du quartier d'affaires. Grâce à la vente des droits à construire, l'EPAD investissait dans les infrastructures du quartier, comme les accès routiers (requalification du Boulevard circulaire de La Défense), les transports ou l'aménagement des espaces publics, notamment autour des nouvelles opérations immobilières.

En janvier 2009, la création de l'Établissement public de gestion de La Défense (EPGD), devenu Defacto en janvier 2010, a soulagé l'EPAD de sa mission d'exploitation des espaces publics, dont il s'acquittait par défaut jusqu'alors. Les activités de l'EPAD ont ainsi été scindées en deux. Les activités relatives à l'exploitation, l'animation et la communication ont été transférées à Defacto, tandis que l'EPAD s'est concentrée sur son rôle d'aménageur. Defacto est propriétaire des espaces publics du quartier de La Défense. Afin que l'EPAD puisse réaliser des travaux d'aménagement, Defacto transfère provisoirement la propriété de certains périmètres à l'EPAD, au fur et à mesure des opérations. Defacto retrouve ensuite la propriété des espaces nouvellement aménagés afin d'en assurer l'exploitation.

<sup>129</sup> Document interne à l'Établissement Public d'Aménagement de La Défense, Paris La Défense, « *Le quartier d'affaires de La Défense* ».

<sup>130</sup> C'est à cette époque qu'on voit se développer des tours géantes.

amélioration de la situation. C'est l'époque de la création de la Grande Arche, qui sera l'outil marketing de l'OIN. Les années suivantes, le quartier se développe encore avec la construction de nouvelles tours, et on arrive à 300 000 m<sup>2</sup> de bâti. Des projets fleurissent, comme « *La Défense 2015* », qui agrandissent toujours plus le quartier.

L'EPAD, créé par le décret du 9 septembre 1958, est l'outil d'aménagement du quartier d'affaire de La Défense. Sa tâche, qui s'est généralisée par la suite à tous les EPA<sup>131</sup>, a pour but essentiellement d'obtenir la maîtrise foncière dans le périmètre de l'opération sur la faisabilité et l'équipement des terrains, de commander et élaborer des études pour s'assurer que les projets sont réalisables, ou bien de commercialiser et assumer la responsabilité financière en cas d'échec du projet. Nous constatons que l'EPAD a servi de modèle, tant dans son organisation que dans ses missions, à tous les EPA qui verront le jour par la suite.

C'est la raison pour laquelle nous la traitons à part. Nous pouvons mentionner que, depuis un décret du 2 juillet 2010, ont fusionné l'Établissement public d'aménagement Seine-Arche<sup>132</sup> ou EPASA avec l'EPAD pour créer l'Établissement Public d'Aménagement de La Défense Seine-Arche (EPADESA).

Cette fusion était nécessaire, car il y avait une pluralité d'acteurs, des Établissements publics industriels et commerciaux pour l'essentiel, qui intervenaient sur un même territoire. Il s'agit d'une opération d'urbanisme d'envergure dont l'objectif est l'aménagement d'une longue zone traversant la ville de Nanterre depuis La Défense (à l'est) jusqu'à la Seine (à l'ouest). Au risque de nous répéter, l'intervention financière de l'État dans le projet est toujours démesurée.

---

<sup>131</sup> Le modèle consistant à confier à un EPA l'aménagement du périmètre de l'opération sera par la suite imité par toutes les opérations qui deviendront plus tard des OIN.

<sup>132</sup> Site de l'Établissement Public d'Aménagement de La Défense Seine Arche Opération d'intérêt national. (<http://www.epadesa.fr/>) L'EPASA a été créé par un décret du 20 décembre 2000 suite à la scission en deux parties du territoire de l'Opération d'intérêt national de La Défense, à la demande de la ville de Nanterre qui souhaitait avoir plus de maîtrise sur son territoire. En juin 2008, un rapport de Pascal LELARGE (alors directeur régional de l'Équipement de l'Ile-de-France) préconise le rapprochement de l'EPASA et de l'EPAD, afin de poursuivre l'extension du quartier d'affaires dans le cadre du Grand Paris. Le décret de fusion des établissements, créant l'Établissement public d'aménagement de La Défense Seine Arche (EPADESA), est signé le 2 juillet 2010. Site de l'Établissement Public d'Aménagement de La Défense Seine Arche Opération d'intérêt national (<http://www.epadesa.fr/>). L'Établissement public d'aménagement Seine-Arche ou EPASA était un établissement public créé en 2000, et chargé d'aménager pour le compte de l'État et des collectivités locales concernées le site de Seine-Arche. Le territoire couvert par l'EPASA était une Opération d'intérêt national couvrant une partie du territoire de Nanterre, à l'ouest de Paris, dans le département des Hauts-de-Seine. Situé dans le prolongement de l'axe historique, ce quartier de 320 ha est aujourd'hui une zone en pleine mutation urbaine.

Cet attrait porté à l'aménagement de La Défense se mesure par le niveau exceptionnel des prêts publics mis à la disposition de l'OIN, le coût se chiffrant en milliards d'euros. C'est la raison pour laquelle en 1983, lors de la décentralisation, l'État ne pouvait accepter de déléguer au seul pouvoir local la poursuite de l'aménagement de La Défense. Cela s'est renforcé avec la loi du 27 février 2007, introduisant les articles L. 141-3 et L. 141-4, devenus depuis l'ordonnance 2015-1174 du 23 septembre 2015, l'article L. 123-24 dans le Code de l'urbanisme, dans le but de mettre en place un régime spécifique de nature réglementaire au périmètre de l'OIN de La Défense<sup>133</sup>. Ces articles, jugés conformes à la Constitution par le Conseil constitutionnel, prévoient que des orientations générales d'urbanisme peuvent être prises par décret en Conseil d'État, pour le périmètre de l'opération.

Par ailleurs, le second article prévoit une adaptation du règlement national d'urbanisme (RNU) sur les parties non couvertes par un PLU. Les dispositions principales ont été intégrées dans un décret ayant pour effet que l'ensemble des opérations de construction, d'installation, d'aménagement et de travaux à l'intérieur de l'opération puisse être qualifié de « Projet d'Intérêt Général ».

Un autre signe de l'urbanisme dérogatoire est l'application des articles R. 111-24-1 et R. 111-24-2, dans le but de mettre en adéquation les dispositions du RNU relatives au prospect, qui ont une forte coercition difficilement dérogatoire<sup>134</sup>. Il y a donc certaines dérogations au sein de l'opération de La Défense<sup>135</sup>.

Abordons maintenant le contexte de la création des villes nouvelles. Elles ont été conçues dans l'objectif d'un développement urbain maîtrisé, notamment dans une période de développement économique et démographique. Le but étant de créer des villes neuves sur des endroits encore « *intacts* ».

---

<sup>133</sup> GODFFRIN G., « *Orientations générales d'urbanisme de La Défense* », Constr-Urb. Numéro 11, nov. 2007, p. 24 ; DUBOIS-MAURY J., « *Un cadre juridique sur mesure pour La Défense* », DAUH 2008, numéro 12.

<sup>134</sup> Article R. 111-1 du Code de l'urbanisme « *Les dispositions du présent chapitre sont applicables aux constructions, aménagements, installations et travaux faisant l'objet d'un permis de construire (...) Toutefois, une implantation différente des constructions peut être autorisée pour permettre la construction d'un immeuble enjambant le domaine public, pour les opérations de reconstruction après démolition., pour tenir compte de l'implantation des immeubles de grande hauteur existants ou pour imposer une implantation des nouveaux bâtiments dans le prolongement des constructions existantes.* »

<sup>135</sup> JACQUOT H, PRIET F., « *Droit de l'urbanisme* », Dalloz 2012, p. 679. On restituera ici l'expression de J. TREMEAU, il s'agit bien d'« *une victoire de l'urbanisme dérogatoire* ».

## 2. Les villes nouvelles

C'est en 1965 que s'est mise en place une politique en faveur de villes considérées comme nouvelles<sup>136</sup> dans une atmosphère de concurrence entre la capitale et la région. Le Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de la région de Paris (SDAURP) a vu le jour. Ce schéma a été conçu par les équipes de Paul DELOUVRIER, délégué général au District de la Région de Paris entre 1961 et 1969. La politique des villes nouvelles françaises est née au milieu des années 1960. Elle concerne au total neuf sites. On en dénombre cinq en Ile-de-France. Ont bénéficié du statut : la ville d'Évry en 2000, Cergy-Pontoise et Saint-Quentin-en-Yvelines en 2002. Seules Marne-la-Vallée et Sénart sont encore en cours d'aménagement. Les villes nouvelles sont une opération d'urbanisme de grande envergure qui s'échelonne à la fois sur de longues périodes et qui touche un périmètre très important. « *Dans un premier temps, les opérations ont été conduites par l'État seul.*<sup>137</sup> » La France n'a pas été le seul pays à recourir à une politique de villes nouvelles. En Europe, le Royaume-Uni a été un précurseur en la matière. Actuellement au nombre de sept, les villes nouvelles françaises ont toutes été planifiées dans l'objectif de créer une grande agglomération. C'est une politique nationale dont le but est l'aménagement du territoire. Au milieu des années 1960, la DATAR tentait d'améliorer le développement des grandes métropoles françaises, pour équilibrer le territoire et empêcher que Paris concentre excessivement la croissance du pays. Les villes nouvelles ont d'ailleurs été construites dans ce sens. Des organisations d'études et d'aménagement des aires métropolitaines (O.R.E.A.M) ont été créées dans ces grandes urbaines, pour en planifier la croissance. C'est grâce à cette planification qui est né le projet des villes nouvelles. L'objectif était de localiser les villes nouvelles près de l'agglomération-mère. Les villes nouvelles de province sont à des distances variables : Le Vaudreuil est à 20 km de Rouen et à 100 km de Paris, Etang de Berre est à 25 km de Marseille, Villeneuve d'Ascq est à 7km de Lille, et l'Isle d'Abeau est à 25-30 km de Lyon. Le polycentrisme des villes nouvelles françaises ne visait donc pas leur autonomie à l'égard de leur agglomération-mère. Toutefois, le but était de constituer des bassins de vies autour d'elles,

---

<sup>136</sup> Une ville nouvelle est une ville, ou un ensemble de communes, qui naît généralement d'une volonté politique, et qui se construit en peu de temps sur un emplacement auparavant peu ou pas habité.

Ces projets sont marqués par les réflexions sur la cité idéale à une époque donnée. Elles adoptent souvent un tracé régulier (en damier, en étoile...) ; les bâtiments publics, l'organisation des services et parfois les contraintes architecturales imposées aux constructeurs dénotent un programme social ou intellectuel. Ce concept de villes nouvelles s'est développé à travers le temps et l'espace. C'est à partir des années 1960 que s'est développée une véritable politique avec l'application d'un régime juridique précis.

<sup>137</sup> JACQUOT H, PRIET F., « *Droit de l'urbanisme* », DALLOZ 2012, p. 679.

notamment la pertinence du taux d'emploi par la suite, et à la réunion des fonctions administratives, tertiaires dans leur centre. Le projet de « villes nouvelles » a été ainsi l'accompagnement de celui de centre, devant être utilisés avec les populations de la banlieue avoisinante. Le projet de « villes nouvelles » a donc été le prolongement de celui des centres urbains, auxquels on ajoutait des quartiers d'habitat, des parcs ou des bases de loisirs.

On note la volonté, de la part de l'État, de créer d'autres villes nouvelles, en province notamment, Villeneuve d'Ascq, les Rives de l'Étang de Berre, Le Vaudreuil et L'Isle d'Abeau, qui correspondent aux agglomérations lilloise, marseillaise, rouennaise et lyonnaise.

Il y a une coordination à la fois au niveau national avec une mission interministérielle et au niveau local, avec des missions de préfiguration d'études et d'aménagement mises en place. Une plus grande prise en compte des collectivités s'est effectuée. Les missions d'études et d'aménagement ont alors été remplacées par les EPA pour reproduire ce qui se passait pour La Défense. La loi « BOSCHER » du 10 juillet 2010 a renforcé cette participation avec la mise en place de structures intercommunales.

L'administration de ces villes nouvelles a vu se créer deux régimes distincts, le premier, issu de la loi « BOSCHER », qui imposa l'intercommunalité en se déclinant en un triple choix entre : l'ensemble urbain, la communauté urbaine et le syndicat communautaire d'aménagement (SCA). L'ensemble des villes nouvelles, mis à part Le Vaudreuil, a opté pour le régime juridique du SCA.

*« Le SCA était un établissement public administré par un comité composé de membres élus par les Conseils municipaux des communes membres. Il exerçait de plein droit dans les zones d'agglomérations nouvelles (ZAN) l'ensemble des compétences reconnues aux communautés urbaines auxquelles s'ajoutait une compétence exclusive en matière fiscale. »*<sup>138</sup> Ces syndicats devaient avoir une durée de vie de 25 ans pour être remplacés *in fine* par une communauté urbaine ou un ensemble urbain.

Le second régime des villes nouvelles est celui du 13 juillet 1983, qui a donc existé avant la date de la fin du régime. Ce régime, comme celui de la loi BOSCHER propose que les Conseils municipaux doivent choisir à la majorité qualifiée non pas entre trois, mais entre quatre solutions : la première est la transformation en commune unique des communes ou parties des communes comprises à l'intérieur du périmètre d'urbanisation ; la seconde est la création d'une nouvelle commune par fusion simple ou en association, la troisième est la mise

---

<sup>138</sup> JACQUOT H., PRIET F., « *Droit de l'urbanisme* », DALLOZ 2012, p. 682.

en place d'un Syndicat d'Agglomération Nouvelle (SAN), et la quatrième est la création d'une Communauté d'Agglomération Nouvelle (CAN)<sup>139</sup>.

La singularité des villes nouvelles, par rapport aux autres OIN, qui ajoute une difficulté supplémentaire, tient au caractère naturellement complexe des villes. C'est la raison pour laquelle avaient été élaborées des structures permettant d'instaurer un dialogue entre les différents acteurs : un groupe de travail interministériel, ainsi qu'un Groupe central des villes nouvelles (GCVN) auprès du ministre de l'Urbanisme.

Notons qu'au sein de la Direction Générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction (DGUHC) existe un Secrétariat Général des Grandes Opérations d'Urbanisme (SGOU). Au niveau local, ce sont les EPAVN (Établissement public d'aménagement de ville nouvelle) qui s'occupent de l'aménagement et qui font office d'EPA. Le fonctionnement juridique des villes nouvelles n'a pas vraiment changé, puisqu'on a toujours un EPA (en l'espèce un EPAVN) et un EPCI.

Une précision doit être apportée : la ville nouvelle n'est pas concernée dans sa globalité par l'OIN (la loi du 13 juillet 1983, codifiée à l'article L. 5311-3 du Code Général des Collectivités Territoriales, le mentionne<sup>140</sup>). Par conséquent, le périmètre de l'OIN est sous la compétence des EPAVN.

Par ailleurs, le qualificatif « ville nouvelle » implique différentes conséquences juridiques concernant l'établissement des documents d'urbanisme, comme en atteste l'article L. 5333-2 al. 2<sup>141</sup> (ce sera donc la CAN ou la SAN qui sera compétente<sup>142</sup>). Une autre

---

<sup>139</sup> Site du ministère de l'Égalité des territoires et du Logement. Fiche concernant la politique des villes nouvelles (1965-2000). La fiche se décompose en plusieurs points. Elle explique tout d'abord l'objet de la mise en place des villes nouvelles (à la fois pour aménager le territoire, et pour avoir une croissance par polycentrisme.) Le choix des villes nouvelles n'est pas un hasard). Ensuite, la fiche expose les moyens nécessaires pour arriver au développement des villes nouvelles. Cette dernière se fait par une intervention à la fois de l'État, de l'intercommunalité et par « *des actions foncières anticipatrices* », prés-requis nécessaire pour une opération d'aménagement.

<sup>140</sup> L'article L. 5311-3 du CGCT dispose que : « *Le périmètre d'urbanisation est considéré comme périmètre d'Opération d'intérêt national au sens de (Ord. N°2003-1212 du 18 déc. 2003, art. 6-XII) l'article L. 121-2 du Code de l'urbanisme* » (V. au C. urb.) ; « *les opérations situées à l'intérieur de ce périmètre constituent des projets d'intérêt général au sens de cette même loi* » – (L. n° 83-636 du 13 juillet. 1983, art. 5).

<sup>141</sup> Article L. 5333-2 du CGCT : « *La communauté ou le syndicat d'agglomération nouvelle exerce les compétences définies (ord. n° 2003-1212 du 18 déc. 2003, art. 6- XIII) au chapitre II au titre II du livre 1<sup>er</sup> du Code de l'urbanisme relatif aux schémas de cohérence territoriale* ».- V. ces art. au C. urb.

« *Lorsque les communes ne sont pas couvertes par un (ord. n° 2003-1212 du 18 déc. 2003, art. 6-XII) schéma de cohérence territoriale* » approuvé et rendu exécutoire, les compétences qui leur sont normalement attribuées relatives à l'élaboration sont exercées par la communauté ou le syndicat d'agglomération nouvelle. » (L n° 83-636 du 13 juil. 1983, art. 17).

<sup>142</sup> PRIET F, JACQUOT H., « *Droit de l'urbanisme* » ; Dalloz 2012

particularité tient au fait de l'existence d'opérations d'aménagement qui emportent la qualification de projet d'intérêt général de plein droit.

Ainsi, les spécificités laissent la place à quelques généralités du régime juridique de l'OIN. Le régime juridique de la Zone d'Aménagement Concerté (ZAC), qui entre dans le cadre du périmètre de ladite opération, ne peut être pris en compte uniquement par l'entremise de l'État et de son représentant, le préfet<sup>143</sup>. Notons qu'une ZAC peut être créée par l'autorité communale avant l'application du décret instituant l'OIN<sup>144</sup>.

En outre, si une ZAC est située à cheval sur un périmètre OIN et un périmètre de droit commun dans une ville nouvelle, la ZAC relèvera de la compétence de l'EPCI de la ville nouvelle (CAN ou SAN). De la même manière, on retrouve la compétence étatique concernant l'autorisation d'occupation des sols. Effectivement, la coexistence d'un document d'urbanisme est sans effet sur ladite compétence.

Reste une question à se poser qui est celle de l'intérêt d'appliquer le statut d'OIN à la création de villes nouvelles. L'intérêt est d'ores et déjà trouvé, compte tenu de l'ampleur de la tâche à accomplir. Le but étant d'en faire de véritables villes à part entière avec une collaboration obligatoire entre l'État et les collectivités publiques. Il nous reste à voir maintenant le décret qui mentionne l'ensemble des territoires qui font l'objet d'une Opération d'intérêt national pour en prendre connaissance.

### **3. La liste des Opérations d'intérêt national amenant à leur comparaison**

On reviendra plus tard dans le corps du développement beaucoup plus en détail sur les différents régimes. Il est juste question, ici, de les mentionner<sup>145</sup>. Reste le plus important,

---

<sup>143</sup> Article L. 311-1 al. 2 du Code de l'urbanisme « D. n° 76-267, 25 mars 1976 ; L. n°76-1285, 31 déc. 1976 ; L. n° 85-729, 18 juill. 1985 ; mod., L. n° 2000-1208, 13 déc. 2000 ; D. n° 2001-261, 27 mars 2001. « *A compter de la publication de l'acte créant une zone d'aménagement concerté, les propriétaires des terrains compris dans cette zone peuvent mettre en demeure la collectivité publique ou l'établissement public qui a pris l'initiative de la création de la zone, de procéder à l'acquisition de leur terrain, dans les conditions et délais prévus à l'article L. 230.* »

<sup>144</sup> Cour Administrative d'Appel de Paris, 13 oct. 2011, n° 10PA03328). ; MORAND-DEVILLER, Procédure de création de la ZAC : Dr. et ville 1993.n°36 p. 9- MOREAU, La procédure de création de la ZAC : Dr. et ville n° 36, p. 35.

<sup>145</sup> Site du ministère de l'Égalité des territoires et du Logement, partie urbanisme construction. On se trouve également sur l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement. C'est une loi qui est très importante dans la mesure où elle modifie beaucoup d'articles du Code de l'urbanisme. Pour ce qui nous concerne ici, il s'agit ici de confier le statut d'OIN pour la réalisation de logements sociaux. C'est au pouvoir réglementaire de mettre en place un zonage prioritaire sous la dénomination « *périmètres d'opération d'intérêt national* » (POIN). Il faut pour cela que ces immeubles appartenant à l'État ou le cas ...

c'est-à-dire celles qui ont déjà été réalisées ou qui sont en train de l'être et qui constituent la matière sur laquelle nous allons travailler. Ces opérations sont codifiées dans le Code de l'urbanisme<sup>146</sup>, et plus précisément dans le livre 1<sup>er</sup> « Réglementation de l'urbanisme », titre préliminaire « Principes généraux », chapitre 1<sup>er</sup> « Objectifs généraux » et dans la section 3 « Opérations d'intérêt national ». À la lecture de l'article R. 121-4-1 du Code de l'urbanisme, modifié par le décret n° 2011-1649 du 25 novembre 2011 – art. 1, celui-ci dispose que :

*« Sont opérations d'intérêt national, au sens de l'article L. 121-9-1<sup>147</sup>, les travaux relatifs :*

*a) Aux agglomérations nouvelles régies par le livre III de la cinquième partie du Code général des collectivités territoriales, dans leur périmètre d'urbanisation défini en application des articles L. 5311-1 et L. 5311-2 de ce code ;*

*b) A l'opération d'aménagement du quartier d'affaires de La Défense, dans un périmètre délimité par décret en Conseil d'État (4)<sup>148</sup> ;*

*c) Aux domaines industrialo-portuaires d'Antifer, du Verdon et de Dunkerque, dans les périmètres respectifs des ports autonomes du Havre, de Bordeaux et de Dunkerque ;*

*d) A l'aménagement de la zone de Fos-sur-Mer, dans un périmètre défini par décret en Conseil d'État ;*

*e) A l'opération d'aménagement Euroméditerranée dans la commune de Marseille dans le périmètre de compétence de l'Établissement public d'aménagement Euroméditerranée ;*

---

échéant aux établissements publics « présentant un caractère d'intérêt national correspondent aux objectifs de la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale, par l'article L. 302-8 du Code de la construction et de l'habilitation ou par le programme local de l'habitat lorsqu'il est présent sur le territoire concerné ». L'article stipule en outre « que pour la réalisation de ses logements, des décrets peuvent, jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2010, délimiter des périmètres, pouvant comprendre des immeubles appartenant à d'autres personnes publiques ou privées lorsque ceux-ci sont indispensables à la réalisation de l'opération, dans lesquels les opérations mentionnées au premier alinéa ont les effets d'opérations d'intérêt national au sens de l'article L. 121-2 du Code de l'urbanisme ». Ils tiennent compte de l'économie générale des projets d'aménagement et de développement durable des schémas de cohérence territoriale et, en l'absence de schéma de cohérence territoriale, des plans locaux d'urbanisme déjà approuvés.

<sup>146</sup> Code de l'urbanisme, Partie réglementaire –, Livre 1<sup>er</sup> : Règles générales d'aménagement et d'urbanisme, Titre II : Prévisions et règles d'urbanisme, Chapitre 1<sup>er</sup> : Dispositions générales communes aux documents d'urbanisme, Section II : Projets d'intérêt général et Opération d'intérêt national.

<sup>147</sup> L'article L. 121-9-1 du Code de l'urbanisme a été abrogée par l'ordonnance n° 2015-1174 du 23 septembre 2015 et se trouve codifié désormais sous les articles L. 102-12 et L. 11-1 dudit code.

<sup>148</sup> (4) Le périmètre de l'opération d'aménagement du quartier d'affaires de La Défense mentionnée au b de l'article R.\* 121-4-1 du Code de l'urbanisme est délimité conformément au plan au 1/5 000 qui peut être consulté à la préfecture des Hauts-de-Seine, 167-177, avenue Frédéric-et-Irène-Joliot-Curie, 92013 Nanterre Cedex, et dans les mairies des communes de Courbevoie, place de l'Hôtel-de-Ville, 92041 Courbevoie Cedex, et de Puteaux, 131, rue de la République, 92800 Puteaux.



- f) A l'opération d'aménagement de Nanterre et de La Garenne-Colombes, dans un périmètre délimité par décret en Conseil d'État (5)<sup>149</sup>;
- g) A l'aménagement et au développement des aérodromes de Paris-Charles-de-Gaulle, de Paris-Orly et de Paris-Le Bourget, à l'intérieur des périmètres délimités, pour l'application de l'article L. 251-3 du Code de l'aviation civile, par le cahier des charges d'Aéroports de Paris ;
- h) A l'aménagement de Saint-Etienne, dans le périmètre défini par décret en Conseil d'État ;
- i) A l'aménagement du secteur du Mantois-Seine aval, dans les périmètres définis par décret en Conseil d'État ;
- j) A l'aménagement du secteur d'Orly-Rungis-Seine amont, dans les périmètres définis par décret en Conseil d'État ;
- k) Aux opérations d'aménagement de la plaine du Var, dans le périmètre défini par décret en Conseil d'État (1)<sup>150</sup>;
- l) Aux opérations d'aménagement du Plateau de Saclay, dans le périmètre défini par décret en Conseil d'État (2)<sup>151</sup>;
- m) A l'opération d'aménagement Bordeaux-Euratlantique dans les communes de Bordeaux, Bègles et Floirac dans le périmètre défini par décret en Conseil d'État (3)<sup>152</sup> ;
- n) A l'opération d'aménagement dite d'Alzette-Belval, dans le périmètre défini par décret en Conseil d'État (6)<sup>153</sup> ;

---

<sup>149</sup> (5) Le périmètre de l'opération d'aménagement de Nanterre et de La Garenne-Colombes mentionnée au f de l'article R.\* 121-4-1 du Code de l'urbanisme est délimité conformément au plan au 1/5 000 joint en annexe. Ce plan peut être consulté à la préfecture des Hauts-de-Seine, 167-177, avenue Frédéric-et-Irène-Joliot-Curie, 92013 Nanterre Cedex, et dans les mairies des communes de Nanterre, 88, rue du 8-Mai-1945, BP 1406, 92014 Nanterre Cedex, et de La Garenne-Colombes, 68, boulevard de la République, 92250 La Garenne-Colombes.

<sup>150</sup> (1) Le périmètre des opérations mentionnées au k est délimité dans le plan au 1/25 000 qui peut être consulté à la préfecture des Alpes-Maritimes, centre administratif départemental des Alpes-Maritimes, route de Grenoble, BP 3003, 06286 Nice Cedex 3, conformément à l'article 2 du décret n° 2008-229 du 7 mars 2008.

<sup>151</sup> (2) Le périmètre des opérations mentionnées au l est délimité par le plan au 1/40 000, détaillé par les vingt-sept plans au 1/5 000 qui peuvent être consultés à la préfecture des Yvelines, 1, rue Jean-Houdon, 78000 Versailles, et à la préfecture de l'Essonne, boulevard de France, 91000 Évry.

<sup>152</sup> (3) Le périmètre de l'opération mentionnée au m de l'article R.\* 121-4-1 du Code de l'urbanisme est délimité par le plan au 1/5 000 qui peut être consulté à la préfecture de la Gironde, dans les mairies de Bordeaux, Bègles et Floirac et à la communauté urbaine de Bordeaux, esplanade Charles-de-Gaulle. 33076 Bordeaux cedex.

<sup>153</sup> (6) Tous les plans peuvent être consultés à la préfecture de la région Lorraine et à la préfecture de la Moselle, toutes deux sises 9, place de la Préfecture, 57034 Metz Cedex, à la préfecture de Meurthe-et-Moselle, 1, rue du Préfet-Claude-Erignac, 54038 Nancy Cedex, et au siège de la communauté de communes du haut pays de l'Alzette, 17, rue du Maréchal-Foch 57710 Aumetz. Dans les mairies des communes d'Audun-le-Tiche, 12, rue du Maréchal-Foch, 57390 Audun-le-Tiche, Aumetz, 6, place de l'Hôtel-de-Ville, 57710 Aumetz, Boulange, 3, rue des Ecoles, 57655 Boulange, Ottange, 1, rue Principale, 57840 Ottange, Rédange, 8 A, rue de la Tour, 57390 ...

o) *A l'opération d'aménagement dite « Villages Nature » sur la commune de Villeneuve-le-Comte dans le périmètre défini par décret en Conseil d'État (7)<sup>154</sup>. »*

Il y a donc 15 alinéas avec pour plusieurs lieux qui sont considérés comme d'Opération d'intérêt national.

Ces trois « *ante-OIN* » qui se sont vu appliquer le régime en 1983, ainsi que l'ensemble des autres OIN sont à la fois différentes, mais gardent cependant une certaine unité. On prendra volontairement en compte l'ensemble du contexte qui entoure l'OIN. Nous étudierons chaque OIN, tout en nous focalisant sur l'OIN plaine du Var, qui nous intéresse tout particulièrement.

L'un des buts de l'OIN est de concevoir une politique unilatérale sur un territoire donné. Celle-ci étant mise en exergue par le régime juridique de l'opération qui est dérogoire au droit commun de l'urbanisme. Un autre but est sans doute celui du développement, recouvrant une multitude d'aspects (politique, social, culturel). Pour arriver à produire un tel panel de développement, il faut que la règle juridique bénéficie d'une grande souplesse tout en s'imposant sur les règles inférieures. C'est le cas de l'OIN.

## **Chapitre 2 : L'analyse et la définition des termes du sujet**

Sans définition, l'exactitude de la pensée est indécise d'où l'importance de définir les termes du sujet abordé. Il s'agit, là, d'une étape préalable indispensable à la fois à la compréhension du sujet ainsi qu'à sa portée. Le sens et l'étymologie<sup>155</sup> des termes nous enseignent des sens cachés utiles à la compréhension globale du sujet. Par conséquent, ces sous-parties seront étudiées successivement sous deux angles.

---

Rédange, Russange, 26, rue Jean-Moulin, 57390 Russange, Thil, place du 8-Mai-1945, 54880 Thil, et Villerupt, 5, avenue Albert-Lebrun, 54190 Villerupt, peuvent être consultés le plan général et le plan au 1/5 000 concernant la commune concernée.

<sup>154</sup> (7) Ce plan peut être consulté à la préfecture de Seine-et-Marne (12, rue des Saints-Pères, 77010 Melun), à la mairie de Villeneuve-le-Comte (place de la Mairie, 77174 Villeneuve-le-Comte) et au siège de l'Établissement public d'aménagement du secteur IV de Marne-la-Vallée (5, boulevard Pierre-Carle, Noisiel, 77425 Marne-la-Vallée).

<sup>155</sup> L'étymologie est une discipline diachronique de la linguistique qui étudie l'origine des mots. Définition Larousse

Il sera traité, dans un premier temps, de la définition classique et générique du sujet (§1), puis, dans un second temps, de l'approche institutionnelle et spécifique de certains termes du sujet (§2).

## **Section 1 : La définition des termes**

### **Paragraphe 1 : Des définitions classiques et génériques du sujet**

Dans cette première sous partie, on tentera de donner le sens commun de chaque terme du sujet <sup>156</sup>. Ce dernier s'intitule : « L'APPROCHE JURIDIQUE DE LA GESTION DURABLE DU LITTORAL MEDITERRANEEN A TRAVERS LA PROBLEMATIQUE ET LA MISE EN PLACE D'UNE OPERATION D'INTERET NATIONAL DANS LA PLAINE DU VAR. »

#### **A. L'approche macro-juridique du sujet**

##### **1. L'approche générale de l'objet du sujet**

Tout d'abord, le terme « *approche juridique* », auquel on va s'intéresser en traitant de la réglementation applicable ainsi que des acteurs et des institutions qui y prennent part.

##### **2. L'approche générale du lieu du sujet**

Ensuite, la seconde césure de la phrase à prendre en considération est : « *gestion durable du littoral méditerranéen* ». Cette phrase nous donne deux éléments essentiels ; premièrement, le sujet lui-même : *gestion durable* ; deuxièmement, une indication spatiale : *la Méditerranée*.

La notion de « gestion » tout d'abord. Dans le présent travail, le mot est entendu comme un « *mode de développement veillant au respect de l'environnement par une utilisation raisonnée des ressources naturelles, afin de les ménager à long terme* ». On peut noter la filiation directe entre durable et environnement dans la mesure où les deux se font mutuellement renvoi.

---

<sup>156</sup> Les définitions de l'ensemble de la sous-partie se rapportent au dictionnaire Larousse édition 2015.

Concernant le mot « *littoral* », celui-ci revêt une importance dans le cadre la plaine du Var, car le périmètre de l'OIN s'étend du littoral à la plaine. D'ailleurs, une loi spécifique protège le littoral. Celle-ci a été initiée essentiellement pour protéger le littoral méditerranéen. Cette loi représente bien l'intérêt juridique de cet espace géographique. Ces dernières années, les concepts de GIZC, de politique marine intégrée sont en train d'éclorre. La gestion durable est sur tous les fronts. Pourquoi ? Car celle-ci est un des moyens de répondre à différents problèmes induits par l'intensification et la densification croissante des activités humaines, problématiques qui se posent souvent de manière exacerbée sur les littoraux. Il s'agit en particulier de l'urbanisation et de la périurbanisation, des activités portuaires, du tourisme, ou encore de la surpêche. L'intégration consiste donc en une approche écosystémique et de gouvernance<sup>157</sup>.

L'OIN, par sa souplesse et la politique d'aménagement qu'elle entraîne, embrasse la cause de l'aménagement durable. L'OIN est un moyen permettant d'y arriver<sup>158</sup>.

Venons-en maintenant au terme « *méditerranéen* ». Il s'agit donc de l'étude de la mer Méditerranée et plus précisément de l'étude de cet espace comme un espace cohérent et à part entière, et de la problématique des acteurs qui sont parties prenantes de cet espace, notamment du littoral.

On va donc s'intéresser aux politiques qui mettent en place une gestion intégrée du territoire. Cette gestion intégrée sur la partie maritime porte le nom de Gestion Intégrée des Zones Côtières.

---

<sup>157</sup> La notion de gestion intégrée sera développée dans la section 2 Intérêt du sujet et annonce de la problématique dans l'introduction plus en détail. La notion de GIZC sera également abordée lorsque nous évoquons les OIN sur le littoral méditerranéen (P1/T2/C2/S1/P1) comme une politique appliquée par l'EPA d'Euroméditerranée. Effectivement, lorsque j'explique que « *la mise en place du programme met en exergue l'hypothèse selon laquelle la plupart des conflits et problèmes observés dans les zones côtières d'Europe sont imputables à des carences, étant elles-mêmes liés à une absence notoire de l'importance économique et sociale d'une gestion durable des zones côtières. Une réponse juridique est la seule viable pour un environnement sain, économiquement rentable et socialement équitable.* »

<sup>158</sup> Pour plus d'informations, se reporter à la loi littoral : partie II, Titre 1, Chapitre 1, section 1, B, a : définition.

## **B. L'approche micro-juridique du sujet**

### **1. L'approche stricte de l'objet du sujet**

Ce concept de gestion intégrée va s'étudier « *à travers* » un outil juridique bien précis qui va tendre vers un développement durable du territoire terrestre. Notons qu'il existe d'autres moyens pour mettre en place une gestion durable du territoire que l'outil juridique de l'OIN, d'autant plus que ledit outil n'est pas spécifique au développement du territoire. Toutefois, les interactions du droit de l'environnement dans le droit de l'urbanisme a eu pour conséquence de réaffirmer le postulat selon lequel l'aménagement du sol par la puissance publique a une conséquence directe sur l'environnement.

Le terme « opération » doit s'entendre comme une opération de construction de développement qui vise un résultat précis, et en même temps, c'est également une politique sur un territoire dans un sens déterminé.

Concernant le terme « *intérêt* », il s'agit d'un intérêt territorial dans la présente thèse. On verra que cet intérêt territorial faisant l'objet d'une action dans un sens déterminé est qualifié de « national ».

Enfin, le terme « *national* » doit s'entendre dans sa confrontation avec les intérêts régionaux et locaux. Cela signifie que cette opération a un but et une particularité, car elle a une dimension nationale, bien qu'elle ne concerne *in fine* qu'une partie du territoire.

### **2. L'approche stricte du lieu du sujet**

On comprend donc que cette politique de gestion durable doit s'interpréter à travers la question du mécanisme juridique « *la problématique et la mise en place de l'Opération d'intérêt national dans la plaine du Var* ». On réduit encore le champ d'application car l'outil juridique va s'appliquer sur la partie terrestre dénommée « plaine du Var ».

## **Paragraphe 2 : De l'approche institutionnelle et spécifique de certains termes et concepts**

Certains termes de notre sujet peuvent paraître flous ; il faut donc s'attacher à définir le plus précisément possible l'élément central du sujet que sont les Opérations d'intérêt national.

### **A. L'étendue de la définition**

Commençons par la définition, même si celle-ci a déjà été abordée dans certains de ses aspects. Les Opérations d'intérêt national entrent dans le cadre de la politique nationale de l'aménagement du territoire et bénéficient donc d'un régime dérogatoire vis-à-vis des opérations d'intérêt national de droit commun. Schématiquement, ces opérations sont soumises à l'article L. 121-2 du Code de l'urbanisme<sup>159</sup>, qui dispose que : « *Dans les conditions précisées par le présent titre, l'État veille au respect des principes définis à l'article L. 121-1 et à la prise en compte des projets d'intérêt général ainsi que des opérations d'intérêt national. Le préfet porte à la connaissance des communes ou de leurs groupements compétents les informations nécessaires à l'exercice de leurs compétences en matière d'urbanisme.* » Leur liste est fixée de manière limitative par l'article R. 121-4-1 du Code de l'urbanisme<sup>160</sup>. Il faut noter que la loi « Engagement national pour le logement » (ENL) du 13 juillet 2006 a mis en place une catégorie particulière d'OIN, mais celle-ci n'a pas encore fait l'objet d'une application concrète. Ce régime dérogatoire se situe sur plusieurs plans : notamment les règles d'urbanisme applicables ainsi que les compétences étatiques applicables en ce domaine.

### **1. Le caractère des Opérations d'intérêt national**

La mise en place d'Opérations d'intérêt national voulues et entreprises dans le cadre de la politique nationale d'aménagement du territoire va légitimer un régime dérogatoire au droit commun, dans le but de préserver pleinement la compétence et la liberté de l'État. Ce qui est topique dans l'OIN, c'est que la loi ne donne aucune définition, et, quant au Code de l'urbanisme, il se borne à en donner la liste figurant actuellement à l'article R. 121-4-1.

---

<sup>159</sup> Article L. 121-2 modifié par la loi n° 2204-809 du 13 août 2004 – art. 95 (V) JORF 17 août 2004 en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2005.

<sup>160</sup> Ces opérations ont déjà été mentionnées quelques pages plus haut.

Notons que la loi portant engagement national pour le logement du 13 juillet 2006, dite loi « BORLOO » ou « ENL », vise à donner à certaines opérations de logement sociaux le qualificatif « *d'intérêt national* » sur des terrains appartenant à l'État ou à ses démembrements (établissements publics)<sup>161</sup>. L'article L. 121-9-1 du Code de l'urbanisme stipule que : « *Des décrets en Conseil d'État déterminent, en tant que de besoin, les conditions d'application du présent chapitre. Ces décrets précisent notamment la nature des projets d'intérêt général, qui doivent présenter un caractère d'utilité publique, et arrêtent la liste des Opérations d'intérêt national mentionnées à l'article L. 121-2.* » Il faut noter qu'aucune procédure de consultation n'est fixée<sup>162</sup>. Cela peut paraître étonnant, mais c'est ainsi. Une exception subsiste concernant les projets de création d'une OIN « *dans le territoire d'une ou plusieurs communes limitrophes du périmètre d'urbanisation d'une agglomération nouvelle*<sup>163</sup> ».

## 2. Les normes d'urbanisme applicables

La règle de la « *constructibilité limitée*<sup>164</sup> » interdisant toute construction en dehors des parties actuellement urbanisées de la commune, en l'absence d'un document d'urbanisme ou de plan local d'urbanisme, est non opposable sur les « *constructions et installations nécessaires (...) à la réalisation d'opérations d'intérêt national* » (art L. 111-3 et suivants). De plus, la présence d'une OIN est sans incidence sur l'établissement d'un PLU ou d'un SCOT. Cela étant, lorsqu'on lit l'article L. 121-2 du Code de l'urbanisme, il est mentionné que lorsque la procédure du porter à connaissance est utilisé, l'État doit veiller « *à la prise en*

---

<sup>161</sup> JEGOUZO Y., « *Droit de l'urbanisme, Dictionnaire pratique* » Edition le Moniteur 2011 p. 606 « Sur des périmètres délimités, la réalisation de logement aura « les effets d'opérations d'intérêt national au sens de l'article L. 121-2 du Code de l'urbanisme. Pour être opérationnel, cette procédure imposait de délimiter les périmètres par décret avant le 1<sup>er</sup> janvier 2010. Ces décrets ne sont pas intervenus. »

<sup>162</sup> AUBY J.-B., PERINET-MARQUET, NOGELOU R., « *Droit de l'urbanisme et de la construction* » 8<sup>e</sup> édition Montchrestien l'extenso édition p. 60 à 67. Dans ce paragraphe, on note que « *les décisions d'urbanisme engagent le devenir collectif avec des conséquences parfois très lourdes. Il est donc de première importance que les citoyens puissent en contrôler l'élaboration et le contenu. Pour leur permettre de faire, la règle de droit leur reconnaît, isolément ou groupés, selon divers mécanismes, une certaine participation à l'élaboration des décisions, ou simplement un droit à l'information* » On a donc à la fois les référendums, les enquêtes publiques, la concertation, l'information des administrés et enfin les prérogatives reconnues aux associations. »

BIJOU P., « *Le recours à la concertation en matière d'urbanisme* » Droit et Ville, n° 54,2002, p. 103.

<sup>163</sup> Cette procédure a été détaillée plus haut lorsque qu'il était question de présenter les « *anté-OIN* », notamment celle relative aux villes nouvelles.

<sup>164</sup> Cette règle de constructibilité limitée a été étudiée précédemment lorsqu'on évoquait la décentralisation de l'urbanisme et ses conséquences sur les documents d'urbanisme ou les plans locaux d'urbanisme est sans incidence sur « *les constructions et installations nécessaires (...) à la réalisation d'Opérations d'intérêt national.* »

*compte*<sup>165</sup> des OIN ». En ce sens, l'article L. 5311-3 du Code général des collectivités territoriales<sup>166</sup>, après avoir précisé que le périmètre d'urbanisation des agglomérations nouvelles est vécu comme périmètre d'Opération d'intérêt national, prévoit que les opérations situées à l'intérieur de ce périmètre constituent des Projets d'intérêt général, au sens du Code de l'urbanisme. En outre, on voit que les schémas régionaux ont l'obligation de respecter « *les dispositions nécessaires à la mise en œuvre d'Opérations d'intérêt national* ».

Par ailleurs, cette hiérarchie tacite entre l'OIN et les autres documents d'urbanisme se voit à travers les schémas régionaux. Rappelons que l'OIN n'est pas une norme au sens juridique car elle n'est pas une règle qui s'impose mais une opération d'aménagement. Toutefois, si cette opération existe, elle va avoir des incidences sur les normes applicables sur le territoire au premier rang desquelles les documents d'urbanisme. En ce sens-là, elle peut être considérée comme au sommet de la hiérarchie des normes des documents d'urbanisme même si elle n'est pas une norme stricto sensu et la situer en haut de cette hiérarchie pourrait constituer une erreur. Il faut garder cette précision à l'esprit quand on abordera l'OIN comme une norme ayant une valeur juridique supérieure, pour éviter les contresens qui peuvent être légitimes. C'est un choix qui vulgarise une relation entre deux concepts (OIN/documents d'urbanisme) dans le but d'une meilleure compréhension.

L'OIN s'impose aux schémas d'aménagement régionaux (SAR) prévus par l'article L. 4433-8 du Code général des collectivités territoriales, le SDRIF (C. urb., art. L. 123-1 et suivants), le PADD de Mayotte (CGCT, art. L. 3551-32) et le PADD de Corse (CGCT, art. L.4424-15). S'agissant de ce dernier, le texte précise qu'il doit prendre en compte les OIN

---

<sup>165</sup> AUBY J.-B., PERINET-MARQUET, NOGELOU R., « *Droit de l'urbanisme et de la construction* » 8<sup>e</sup> édition Montchrestien l'extenso édition p. 206 à 211. Dans le droit français, la notion de « *prise en compte* » (quelquefois appelée « *prise en considération* ») décrit ou précise un niveau de rapport entre deux « *normes* » (au sens juridique du terme) susceptibles d'entrer en conflit. Ces deux normes sont dites *supérieures* et, pour celle qui doit être compatible à la première, *inférieure*.

C'est le moins contraignant des 3 niveaux de la notion juridique « *d'opposabilité* » (les autres étant la compatibilité et la conformité). Originellement, elle n'était pas une des formes de l'opposabilité, mais sans impliquer d'opposabilité directe aux tiers, dans le droit de l'aménagement du territoire, elle tend à s'en rapprocher avec une obligation croissante de compatibilité avec les options fondamentales du document de norme supérieure, sous réserve de dérogations motivées (avec le cas échéant un contrôle approfondi du juge sur la dérogation) ; cette notion de *prise en compte* est souvent utilisée pour régir les rapports hiérarchiques entre les documents d'urbanisme.

L'obligation de prise en compte signifie qu'une norme ou une dynamique doit être prise en compte dans l'élaboration d'une autre norme (le plus souvent un document de planification, dans le domaine de l'aménagement du territoire).

<sup>166</sup> L'article L. 5311-3 du CGCT dispose que : « Le périmètre d'urbanisation est considéré comme périmètre d'Opération d'intérêt national au sens de (Ord. N°2003-1212 du 18 déc. 2003, art. 6-XII) « L'article L. 121-2 du Code de l'urbanisme » (V. au C. urb.) ; les opérations situées à l'intérieur de ce périmètre constituent des projets d'intérêt général au sens de cette même loi – (L. n°83-636 du 13 juillet. 1983, art. 5). » Cf. supra p. 59.



et comporter, « *le cas échéant, les dispositions nécessaires à leur réalisation* ». Le préfet est en outre en droit d'exiger la modification du PADD de Corse pour permettre la réalisation d'une OIN (CGCT, art. L. 4424-15).

Deux périmètres d'OIN bénéficient de règles d'urbanisme particulières. La Défense, tout d'abord, car l'article L. 123-24 du Code de l'urbanisme dispose que « *les orientations générales d'urbanisme applicables dans le périmètre de l'Opération d'intérêt national de La Défense relative à la modernisation et au développement de ce quartier* ». C'est également le cas du plateau de Saclay. L'article 35 de la loi n° 2010-597 du 3 juin 2010, relative au Grand Paris prévoit la création d'une zone de protection naturelle, agricole et forestière dans le périmètre de l'OIN du plateau de Saclay qui prend en compte les communes dont la liste figure en annexe de la loi (art. L. 123-25 et suivants du présent code). Cette zone, délimitée par décret en Conseil d'État après consultation des collectivités territoriales et de leurs groupements et enquête publique, est non urbanisable. Cette interdiction d'urbaniser équivaut à une servitude d'utilité publique.

## **B. Les Opérations d'aménagement**

L'Opération d'intérêt national a des conséquences sur le régime juridique des opérations d'aménagement. La zone d'aménagement concerté ne peut être créée que par le préfet PLU a été approuvé (art. L. 311-1). De la même manière, quand la création d'une association foncière urbaine est décidée dans une OIN, la commune ne peut s'y opposer, même si elle est dotée d'un PLU (art. L. 322-6-1).

Un particularisme se voit également à travers les aliénations de biens immobiliers dans le but de réaliser des Opérations d'intérêt national. En effet, ces opérations sont dispensées du droit de propriété existant à l'égard des communes (art. L. 240-2). De manière réciproque, les mêmes opérations font partie de la liste des exceptions, vis-à-vis du droit de préemption urbain établi à l'article L. 213-1.

C'est également le préfet qui est compétent, et non la commune ou l'EPCI concerné, qui doit signer, dans les zones prévues, les conventions relatives aux projets urbains partenariaux ayant pour but la prise en charge financière des équipements nécessaires (art. L. 332-11-3).

## **Section 2 : Intérêt du sujet et l'annonce de la problématique**

### **Paragraphe 1 : L'intérêt du sujet**

Un territoire correspond à une entité spécifique et à une logique qui lui est propre. Le rôle du juriste est de créer des règles et des concepts pour prévenir, gérer et protéger ledit territoire (la plaine du Var). Ce territoire doit être géré de manière intégrée, que ce soit sur le plan terrestre ou sur le plan maritime.

Viens sans doute la question du choix du sujet. Celui-ci s'inscrit dans une démarche personnelle. La question de la plaine du Var ne m'est pas étrangère, loin s'en faut...

Je me rappelle, jadis lorsque nous empruntions cette route, la fameuse 202 avec mes parents et mon frère pour monter, en été comme en hiver, aux différentes stations du Mercantour. C'était un rituel depuis mon enfance.

Il est vrai que le travail que je présente aujourd'hui est différent mais c'est une certitude vécue que de dire qu'il est effectué avec la même passion. Effectivement, celle d'un individu, en l'espèce votre humble serviteur qui a toujours été animé par les questions juridiques en général et celle de la cité en particulier, Quand je dis cité, bien entendu je parle au sens grec du terme dans un objectif de devenir un citoyen. Car c'est une forme d'exercice de sa citoyenneté que de se pencher sur les projets de sa ville. La chose publique fait partie de mon « ADN » et elle trouve une de ses plus belles expressions dans la fonction de juriste. D'ailleurs le sujet choisi est à la croisée des chemins, au carrefour du droit, de l'histoire de France car elle touche à l'organisation administrative de notre pays.

L'aménagement du territoire est fondamental. C'est l'instrument d'une démocratie moderne. C'est la croisade de tous les Français pour la conquête et la construction de leur avenir. C'est l'expression nouvelle de l'esprit civique car il s'agit un marqueur de souveraineté. Ce constat doit avoir valeur d'axiome. L'article L 110 du Code de l'urbanisme le rappelle du reste, en des termes solennels : « *Le territoire est le patrimoine commun de la nation* ».

En effet, la question de l'aménagement du territoire est un bien commun de l'humanité qui doit transcender les clivages de toute nature car elle est un des attributs de la nation, c'est-

à-dire du vivre ensemble. L'aménagement doit être placé au même niveau que les valeurs fondamentales qui forment le pacte républicain. Cela fait partie de la formation citoyenne qui permet, le cas échéant, de forger une identité nationale., c'est un « *instrument de la démocratie moderne* » au même titre que peuvent l'être, toutes choses étant égales par ailleurs, la laïcité, l'égalité et la liberté.

La loi du plus grand nombre doit intégrer, dans sa mise en œuvre, la notion de penser le territoire car il n'y a pas plus grand danger, que celui de ne pas respecter l'environnement d'autrui. Ce qui peut être topique de cette définition, c'est qu'elle donne à la notion d'aménagement du territoire une idée de permanence des institutions et en l'occurrence celle de vivre dans un environnement qui correspond à celui de son choix.

Cette permanence se note dans la mesure où la définition qui a été donnée aurait peu ou prou été la même dès l'origine de l'humanité.

Cette notion d'aménagement du territoire a de particulier, qu'elle est à la fois immanente (chaque homme naît sur un territoire donné qui a déjà son architecture, son environnement), mais également transcendantale (chaque homme doit, à partir du territoire qui lui est donné, pouvoir le façonner comme un bon père de famille, si on est civiliste, ou un honnête citoyen, si on est publiciste), dans une logique de respect des droits de l'homme. Assurément, la notion soulève une conception métaphysique ou philosophique : pourquoi aménager le territoire, pourquoi penser le territoire ? On pourrait se poser la question.

Un territoire correspond à une entité spécifique et une logique qui lui est propre. Le rôle du juriste est de créer des règles et des concepts pour prévenir, gérer et protéger ledit territoire (la plaine du Var). Ce territoire doit être géré de manière intégrée, que ce soit au plan terrestre ou au plan maritime. Par gestion intégrée et durable, on vise à permettre une approche globale d'un territoire littoral (terre et mer) en prenant en compte :

- le contexte physique,
- le contexte écologique et biogéographique,
- le contexte socio-économique,
- le contexte juridico-administratif.

La durabilité est présente à tous les niveaux : Projet de territoire avec les trois axes, éco-cité, labels certifications, zone Natura 2000, l'éco-exemplarité, le Guide de protection de la

biodiversité, Cadre de référence ; documents qui vont au-delà des lois grenelles 1 et 2, trames vertes et bleues.

Par gestion intégrée et durable, on entend un mode de gestion de certaines activités qui intègre, dès la phase de conception, l'ensemble des facteurs écologiques, économiques et sociaux qui leur sont liés.

Cette gestion intégrée du littoral méditerranéen et plus particulièrement la gestion intégrée des zones côtières a une influence directe sur la plaine du Var. Réciproquement, la partie terrestre avec l'outil juridique de l'Opération d'intérêt national promeut une gestion intégrée de ladite plaine. En l'occurrence, le titre de la thèse le suggère, il y a une influence réciproque, une « *affinité élective* » comme dirait Max WEBER, de la terre vers le littoral et du littoral vers la terre, pour gérer durablement le territoire. Cette gestion se fait par la mise en place de dispositions juridiques qui apportent à la fois la coercition étatique et la manne financière dans une perspective d'intérêt général.

Il faut avoir à l'esprit que la région Provence-Alpes-Côte d'Azur est, après l'Ile-de-France, la plus urbanisée du pays avec 92% de la population qui est concentrée en ville. La pression de l'homme, sur l'environnement des régions méditerranéennes, impose donc des solutions nouvelles en termes de production et de consommation d'énergie et la recherche de solutions intégrées en matière d'aménagement de ville durable. Le littoral nous amène à une nouvelle conception de l'organisation de la ville et des structures qui s'y rattachent.

Ce littoral méditerranéen, de renommée mondiale, est le théâtre d'un laboratoire de différentes législations dont l'OIN en est un exemple manifeste. Cette opération va s'appliquer sur une zone extrêmement vaste de près de 10 000 hectares et 30 km de long de la vallée du Var. Une première dans l'histoire azurienne et même au-delà, car l'enjeu ici, est de faire se rejoindre l'union des vallées jusqu'au littoral, au sein de ce que pourrait être la ville de demain : L'Éco-Vallée de la plaine du Var.

D'ailleurs, ce n'est pas un hasard si la région a adopté en octobre 2008 sa Stratégie Régionale de l'Innovation déclinée selon cinq domaines d'activités stratégiques, (DAS) qui répondent ainsi aux nouveaux objectifs de la Commission Européenne dans la stratégie « Une Union pour l'Innovation ».

Un de ces domaines, s'intitule « *aménagement ville durable : gestion durable du littoral méditerranéen* » qui a un lien de causalité plus qu'évident avec l'Opération d'intérêt national. Cette Éco-Vallée, ne peut se mettre en place, il faut bien l'avoir à l'esprit, qu'avec un régime juridique adéquat.

Le choix du sujet présente un intérêt dans la mesure où la plaine du Var a mis en exergue un régime juridique particulier. La méthodologie de recherche que j'ai appliquée est la suivante et reprend les canons de la recherche française : l'approche institutionnelle et l'approche matérielle.

Ce régime, institué à partir des années 1983, en même temps que la décentralisation, fait que l'État est rendu compétent, par le législateur, pour déterminer, au nom des arbitrages, des équilibres et de l'intérêt général, un cadre juridique et institutionnel s'imposant aux autres personnes publiques.

Il y a eu plusieurs sortes d'Opération d'intérêt national : à la fois des opérations d'aménagements (Éco-Vallée, Euromed, La Défense), pour la construction de villes nouvelles (Sénart, L'étang de Berre, Villeneuve-d'Ascq), des OIN logements – même si ces dernières sont restées lettre morte, et enfin, pour des ports et aéroports (Aéroports de Paris ou encore certains ports comme Fos-sur-Mer, Dunkerque).

Dans une Opération d'intérêt national, c'est l'État et non la commune qui délivre les autorisations d'occupation des sols et en particulier les permis de construire. De même, c'est le préfet et non la commune qui décide de la création d'une zone d'aménagement concerté (ZAC) à l'intérieur d'une OIN. Le principe de la constructibilité limitée, principe cardinal du droit de l'urbanisme (L111-3), est sans effet dans le cadre d'une OIN. Enfin, le sursis à statuer c'est-à-dire la possibilité que l'État peut s'opposer à une construction ou à un aménagement que la commune souhaite et que les documents d'urbanisme ont validé est un principe des OIN.

D'aucuns pourraient penser que ce ne sont que des exemples d'un régime beaucoup plus complexe. Or, il n'en est rien et c'est de là que provient, entre autres, la difficulté. Il y a un quasi-*vide* juridique concernant le concept, et un projet qui est en cours de réalisation.

Tout en fixant les "règles du jeu" (loi littoral, loi montagne, directives territoriales d'aménagement, plans de prévention des risques et des nuisances), l'État pourrait avoir recours à certains dispositifs et outils spécialement conçus lui permettant, soit de garantir la prééminence de certains projets d'aménagement de l'espace, soit de surmonter

l'incompatibilité initiale de certaines opérations ou de certains projets avec les règles locales d'utilisation des sols (les projets d'intérêt général, les servitudes d'utilité publique, la déclaration d'utilité publique...).

L'article L.121-2 du Code de l'urbanisme charge l'État de veiller au respect des principes généraux du droit de l'urbanisme (articles L.110 et L.121-1) et à la prise en compte des "Opérations d'intérêt national".

La notion d'« Opération d'intérêt national » (OIN) est au nombre des instruments mis à la disposition de l'État, destinés à lui permettre, à la fois, de déterminer les modes d'utilisation de certains périmètres jugés stratégiques et d'intérêt national et d'y exercer seul, par exception aux grands principes de la décentralisation dans ce domaine, les principales compétences d'urbanisme. (A vrai dire, lorsque l'on parle de décentralisation de l'urbanisme, il faut rester mesuré car dans le détail, cela s'avère plus complexe, mais cela nous lancerait dans une discussion d'école que nous n'avons malheureusement pas le temps de développer ici.)

Ce régime de l'OIN est un régime exorbitant de droit commun ; il est atypique car il réunit à la fois l'urbanisme opérationnel (projet) et prévisionnel (documents d'urbanismes). Pour administrer un territoire estampillé Opération d'intérêt national, l'État fait appel à une personne publique qui prend la forme d'un Établissement public d'aménagement, dit EPA. Cet EPA est l'organisme qui gère le territoire soumis au régime juridique de l'OIN. C'est dire que les deux notions sont consubstantielles l'une à l'autre.

Effectivement, il faut d'abord que l'opération d'aménagement soit estampillée « OIN », pour que l'Établissement public d'aménagement devienne le gestionnaire du projet créé.

L'objet des EPA est fixé par le décret de création (L. 321-14 CU). Les missions qui leurs sont attribuées ont évolué en fonction des préoccupations urbaines :

- Leur vocation première était de produire de l'espace constructible, principalement pour des villes nouvelles puis, à partir des années quatre-vingt, ils se réorientent dans des opérations de renouvellement urbain et de reconversion de friches.
- Ils ont essentiellement pour objet de favoriser l'aménagement et le développement durable de territoires présentant un caractère d'intérêt national. Ils constituent en cela l'outil privilégié des Opérations d'intérêt national (OIN).

Leurs missions sont larges : renouvellement urbain, développement économique dans le respect de la diversité des fonctions urbaines, de la mixité sociale dans l'habitat ainsi que de la protection de l'environnement.

A titre accessoire, ils peuvent également exercer toutes missions présentant un caractère complémentaire et directement utile aux missions principales, y compris en menant sur autorisation ministérielle des interventions en dehors de leur périmètre.

Précisons néanmoins, qu'il existe des OIN sans EPA (les aéroports franciliens). De même qu'il existe aussi, des EPA agissant hors d'Opérations d'intérêt national (EPA de la Plaine de France et de La Défense), mais cela reste exceptionnel.

Rappelons que L'Établissement public d'aménagement doit prendre en compte, à la fois les objectifs que l'État décide, mais également les documents d'urbanisme qui traduisent la volonté locale. L'EPA est placé sous la tutelle du Ministère de l'Aménagement du Territoire. Il est l'organisme de réalisation concrète de l'Opération d'intérêt national. C'est en quelque sorte son « *bras armé* ». Comme pour les OIN, l'État peut créer ou supprimer un Établissement Public d'Aménagement par décret en Conseil d'État. L'EPA est donc pris entre deux eaux, à savoir les objectifs étatiques d'une part et les documents d'urbanisme, reflet des aspirations locales, d'autre part.

Cependant la prudence nous recommande de voir l'OIN non pas comme un synonyme de ville durable, mais comme un outil de développement qui permet d'aménager un territoire. Celui-ci peut couvrir une multitude d'aspects (politique, social, culturel). Pour arriver à produire un développement tous azimuts, il faut que la règle juridique bénéficie d'une grande souplesse tout en s'imposant sur les règles inférieures. C'est le cas de l'OIN.

Toutefois par l'importance de l'opération, la souplesse du régime, l'aura qu'elle dégage, elle présente sans aucun doute un atout pour y arriver. De même par son objet même, qui est l'aménagement, elle touche forcément à l'environnement et in fine, à l'aménagement durable.

Dès lors, quel meilleur outil que celui de l'Opération d'intérêt national pour mettre en place un projet d'aménagement de ville durable ? Ce concept de ville durable de la plaine du Var se traduit juridiquement par des règles d'urbanisme dont l'OIN est au sommet, et qui sont en adéquation avec un développement durable et des normes protectrices de l'environnement. Cette protection se manifeste dès la mise en œuvre d'une construction, par l'utilisation de matériaux jusqu'à l'édification d'un document d'urbanisme aussi général soit-il. L'approche

juridique est à la fois transversale (sur n'importe quelle matière : eau énergie, etc.) et verticale (de la norme générale, la DTA, à la norme de construction d'un bâtiment jusqu'à la conception d'un parking à vélos). Cela est encadré par des infrastructures du XXI<sup>ème</sup> siècle qui sont destinées à assurer le bien-être quotidien pour que les individus se sentent bien dans leurs villes. Ces institutions sont censées être la vitrine de la nouvelle Éco-Vallée .

L'Éco-Vallée, par le biais de l'EPA et son Conseil d'administration, a établi des documents propres, en adéquation avec l'ordonnance définie pour promouvoir une gestion durable du territoire. Ladite ordonnance permet d'établir le rôle de l'EPA qui doit mettre en place toute une série de document devant à la fois prendre les Orientations Stratégiques de l'État et les documents d'urbanismes, reflet des aspirations locales. Cela est soutenu par un Programme Prévisionnel d'Aménagement (document qui répertorie les opérations en cours et à venir) et un Protocole de partenariat financier qui permet de financer le projet.

Par exemple, pour ce qui nous concerne nous avons :

- Le Projet de territoire et le Projet Stratégique Opérationnel (qui représentent la constitution du Projet de la plaine du Var),
- Le Cadre de référence pour la qualité environnementale, l'aménagement et la construction,
- Le Guide de protection pour la biodiversité et les fonctionnalités écologiques ; document qui s'adapte au territoire et qui varie d'une OIN à l'autre.

Ces documents ont chacun leur utilité et viennent s'ajouter aux documents programmatiques de droit commun. Tout cela est orchestré par le Conseil d'administration.

L'ensemble est secondé par des projets urbains réalisant des prouesses environnementales et architecturales, adaptés au territoire en cause. Ces projets d'aménagement et de construction sont directement insérés dans les documents officiels établis lors des réunions du Conseil d'administration.

Par exemple, sur l'Éco-Vallée il y a la technopôle Nice Méridia (véritable technopole urbaine se situant au centre urbain qui est l'épicentre de la plaine du Var), le Grand Arénas (le parc des expositions et la gare multimodale à l'entrée de la plaine du Var avec notamment la ligne n°2 du tramway), le pôle agroalimentaire et horticole et le parc d'activités durable de la



Baronne Lingostière (avec le nouveau MIN) ou encore l'éco-quartier de Saint-Martin-du-Var (pour redynamiser le fond de la vallée.)

Il s'agit ici des projets fondateurs de l'Éco-Vallée mais ces derniers sont suivis par des projets complémentaires, comme les équipements structurants (l'Allianz Riviera, le campus de l'apprentissage, L'IMREED, l'école de design, ou Ikea) et des opérations d'aménagement des partenaires (le programme de rénovation des Moulins, la Saoga à Saint-Blaise, le quartier durable de Lou Coletas à Carros, la ville de Gilette avec l'aménagement du Bec de l'Esteron.

In fine son hôtel de ville est polymorphe : Il s'agit d'un Établissement public d'aménagement, démembrement de l'État mais avec la collaboration des trois intercommunalités présentes ainsi que du département et de la région, sans oublier la société civile. En somme, ce sont toutes les personnes publiques qui s'unissent pour créer une ville durable.

L'ensemble des notions ayant été abordé, par souci de cohérence, il semble logique de traiter les différentes interrogations et les difficultés rencontrées.

Dans cette thèse, j'axerai mon raisonnement sur deux thèmes essentiels : le régime juridique employé (l'OIN) et la finalité de ce régime dans le cadre de la plaine du Var, c'est-à-dire, la mise en place d'une ville durable prenant le nom d'Éco-Vallée. Dans les deux parties de la démonstration il y a un renvoi incessant entre le moyen utilisé (l'OIN) et le résultat : l'Éco-Vallée. On voulait se focaliser sur le régime juridique de l'OIN *stricto sensu* et son application dans la plaine du Var.

Le sujet touche l'Éco-Vallée et la méditerranée et nous avons décidé d'un commun accord avec le directeur de thèse que dans la démonstration seules les OIN françaises et étrangères (pour faire du droit comparé), touchant le littoral seraient développées dans le corps du devoir. Nous ne faisons pas le choix d'une étude approfondie de l'ensemble des OIN car cela ne correspondait pas à une volonté commune du directeur et de moi-même. Cela n'empêchera pas le cas échéant de prendre quelques exemples des différentes OIN pour faire quelque comparaison.

Les difficultés rencontrées concernent l'incertitude des résultats – comme généralement dans toute recherche – car le régime juridique de l'Opération d'intérêt national est très peu étudié par le monde universitaire juridique et la doctrine. Il ne prend que quelques pages (environ 2 pages, même dans les manuels de référence). Cette carence peut se voir également dans les revues juridiques. Ce manque de matière fait à la fois la difficulté mais

aussi l'intérêt du sujet. De même, l'absence de recul sur le projet de la plaine du Var dans la mesure ou l'histoire de ce dernier s'écrit au présent, ne permet pas d'avoir une analyse critique aussi affinée soit-elle.

Par exemple, La seconde partie porte principalement sur la plaine du Var et il est difficile de trouver des sources sur ce sujet en dehors du site de la plaine du Var et des documents officiels. On est dès lors limité dans les sources. Il y avait également les journaux locaux et régionaux, au premier rang desquels le quotidien Nice-Matin, mais il faut avoir à l'esprit que le document est une thèse juridique et la pertinence d'une source comme celle-ci demeure relative dans une thèse de droit.

Il est vrai que pour le citoyen lambda, il est difficile de comprendre de quoi il s'agit car on ne comprend pas bien la cohérence d'ensemble lorsque l'on voit des projets sortir de terre les uns à la suite des autres. Ce n'est que si l'on étudie en profondeur les documents que l'on peut voir une certaine cohérence. La difficulté réside dans l'obtention des informations. D'ores et déjà, il y a beaucoup de refus pour obtenir des informations car la plupart des personnes interrogées ne paraissent pas au fait du projet, comme ce dernier était en évolution. J'ai remarqué que l'EPA ne comptait qu'une quinzaine de personnes alors que le territoire en comporte une centaine et surtout qu'il n'y avait de juriste dans leur équipe.

En tout état de cause, c'est avec ces deux traits de résultats que la thèse va être rédigée. Il restera des zones d'ombres mais la rigueur employée permet de pallier au maximum à ces écueils.

## **Paragraphe 2 : Annonce de la problématique**

Dès lors, plusieurs interrogations peuvent se poser : d'une part, la pertinence d'un régime d'exception en matière d'urbanisme et les raisons de sa création, qui peuvent soulever des problématiques d'un point de vue constitutionnel ? L'absence de critères pour bénéficier dudit régime et ses concrétisations sur le terrain ? L'application du régime juridique à des territoires soumis à la discrétion du gouvernement ? Ces problématiques attraient au régime *stricto sensu* de l'OIN et répondent à la question : « *Pourquoi l'OIN ?* ».

On peut également se poser plusieurs questions concernant la plaine du Var et les conséquences d'un régime juridique tel que celui de l'OIN. Notamment, la concrétisation du régime juridique pour faire, de la plaine du Var d'aujourd'hui, l'Éco-Vallée de demain. Quelle est la plus-value du cadre juridique particulier élaboré par l'Éco-Vallée et ses

institutions vis-à-vis du régime juridique de droit commun élaboré par le législateur national, notamment du point de vue environnemental ? La problématique de l'enchevêtrement des compétences due à la multiplicité des personnes publiques intervenant dans la plaine du Var. Le bien fondé du projet et le choix des zones d'aménagement dans telle ou telle partie du périmètre ? La pertinence d'une opération d'aménagement dans une zone inondable qui a malheureusement des précédents dans ce domaine ? La qualité du projet à réussir son pari : mettre en place une ville durable ?

La problématique de l'adéquation des documents d'urbanisme de droit commun avec les dispositions particulières de l'OIN plaine du Var ? Nous traitons ici de la question : « *Comment l'OIN ?* » (par une approche textuelle, organique et urbaine).

Dans la première partie, nous verrons qu'en France, il existe plusieurs régimes juridiques pour aménager les territoires. Certains territoires ont une particularité qui nécessite une mainmise de l'État. Ces derniers sont choisis pour leur attractivité supposée, mais mal exploitée. Cette mainmise se manifeste par un outil juridique qui est estampillé « Opération d'intérêt national ». Ce régime juridique dérogatoire marque un retour de l'État sur le terrain de l'urbanisme opérationnel, qui a aussi eu pour conséquence une diversification des régimes d'intervention.

Ceci étant, chaque Opération d'intérêt national a des caractéristiques à la fois communes et différenciées, applicables en fonction du particularisme des territoires désignés. La pratique nous permettra, d'une part, de voir comment l'opération se manifeste concrètement et, d'autre part, de pouvoir comparer avec les autres OIN. Cette typologie permettra *de facto*, de comprendre la spécificité de l'Opération d'intérêt national Plaine du Var, qui a pour but essentiellement d'être la ville durable de la Méditerranée.

Toutefois, l'attractivité économique n'est pas négligée pour autant. Cette présentation se formalisera par l'étude des enjeux de la zone géographique imposant l'élaboration d'un Projet de territoire.

Quant à la seconde partie, elle a pour but de se focaliser sur la plaine du Var et sur le fonctionnement concret de l'Éco-Vallée, à l'aune de la première partie et de l'étude juridique de l'Opération d'intérêt national qui est un prérequis nécessaire. On verra donc comment le cadre juridique et institutionnel est applicable, et comment, à partir de ce cadre juridique, les acteurs de l'Éco-Vallée ont élaboré un cadre propre à cette opération. Ce cadre juridique se manifeste essentiellement par la mise en œuvre de documents. Ces documents mettent en

exergue une politique de protection, dès l'utilisation des matériaux, jusqu'à l'édification d'un document d'urbanisme. L'approche juridique est à la fois transversale (sur n'importe quelle matière : eau, énergie, etc.) et verticale (de la norme générale, la DTA, à la norme de construction d'un bâtiment jusqu'à la conception d'un parking à vélos).

Ce territoire crée des infrastructures du XXI<sup>e</sup> siècle, destinées à assurer le bien-être quotidien pour que les individus se sentent bien dans leurs villes. Ces institutions sont censées être la vitrine de la nouvelle Éco-Vallée. Dans cette ville durable de la plaine du Var, la gestion est polymorphe. Il s'agit d'un Établissement public d'aménagement, démembré de l'État, d'une intercommunalité, ainsi que du département et de la région, sans oublier la société civile. En somme, ce sont toutes les personnes publiques qui s'unissent pour créer une ville durable.

Enfin, on étudiera également les opérations d'aménagement, c'est-à-dire les opérations urbanistiques qui feront l'identité de l'Éco-Vallée par l'aspect visuel, immédiatement beaucoup plus perceptibles que le régime juridique. Cela étant, seront étudiées les règles juridiques qui procèdent aux opérations de construction dans les Alpes-Maritimes.

Nous traiterons le sujet selon les grandes parties ici annoncées :

PARTIE 1 : LES FONDEMENTS D'UNE OPERATION D'INTERET NATIONAL AU SERVICE D'UNE VILLE DURABLE

PARTIE 2 : LA MISE EN ŒUVRE DE L'OPERATION D'INTERET NATIONAL À TRAVERS L'ECO-VALLÉE

## **PARTIE 1 : LES FONDEMENTS D'UNE OPERATION D'INTERET NATIONAL AU SERVICE D'UNE VILLE DURABLE**

Dans cette première partie, nous étudierons les fondements d'une Opération d'intérêt national au service d'une ville durable (TITRE 1) avant de mettre en exergue, dans un second temps, la mise en œuvre de l'Opération d'intérêt national à travers l'Éco-Vallée (TITRE 2).

### **TITRE 1<sup>er</sup> : Le cadre juridique de la notion de l'Opération d'intérêt national**

L'objet du titre est de se livrer à une véritable analyse scientifique de la notion OIN, car celle-ci brille par son caractère elliptique. C'est d'ailleurs là une des originalités de la thèse que de pouvoir avoir pour étude une série de trois mots pour définition, accompagnée d'une quinzaine d'exemples. La montagne qui reste à gravir est d'autant plus exaltante. La démarche adoptée est la suivante : passer au crible le terme d'OIN, et le régime juridique qui en découle. On fera appel à l'ensemble des connaissances juridiques, historiques et politiques pour pouvoir expliquer ladite notion.

Il ne faut pas oublier que le droit est l'expression d'un ensemble de règles afin de régir les relations sociales à un instant t. C'est dire que les lois<sup>167</sup> qui sont prises à l'heure actuelle sont la résultante de la société dans laquelle nous vivons et ne correspondent pas aux lois d'une autre période.

Il faudra également avoir une démarche d'ouverture et établir des comparaisons<sup>168</sup> afin de circonscrire l'objet d'étude et de pouvoir l'appréhender sous la diversité de ses formes. Cette comparaison se fera non seulement avec l'ensemble des opérations qui ont eu lieu en France, mais également avec celles qui peuvent leur ressembler peu ou prou en Europe et dans le monde. C'est une nécessité à l'heure du système mondialisé qui n'épargne pas le droit<sup>169</sup>. Cela est d'autant plus vrai dans la mesure où la France fait partie d'un système aussi intégré que l'Union européenne.

---

<sup>167</sup> On entend le terme « loi » dans son sens le plus général possible.

<sup>168</sup> Citation de Denis DIDEROT : « Ce que l'esprit comprend, il le comprend par assimilation, ou comparaison, ou par analogie. »

<sup>169</sup> On assiste à la mise en place d'institutions, d'organes ou d'organismes avec des pouvoirs de décision ou de coercition. L'Organisation Mondiale du Commerce, la Cour Européenne des droits de l'Homme, l'Union ...

Par conséquent, l'Opération d'intérêt national est marquée par son incertitude (Chapitre 1). Cela étant, elle est plus que nécessaire dans le droit actuel (Chapitre 2).

## Chapitre 1 : Une définition incertaine

Afin d'avoir pleine conscience d'une notion juridique, il convient de se référer à l'ensemble des sources du droit qui sont à notre disposition. Cela signifie, d'une part, que l'on érige l'objet d'étude de manière abstraite pour avoir la vision la plus large possible. Cela évoque, d'autre part, l'étude du texte *stricto sensu*, mais également par les éléments en marge du texte c'est-à-dire l'interprétation du texte par les juges (la jurisprudence), ainsi que par les auteurs qui ont pu se pencher sur le concept. C'est un prérequis nécessaire pour tout travail de recherche. Même si l'étude pourrait apporter toutes les satisfactions escomptées, le travail du chercheur<sup>170</sup> est par définition celui qui s'efforce de trouver, de retrouver quelque chose. Il faut par conséquent appliquer une méthode aussi scientifique que possible en évaluant toutes les hypothèses envisageables.

Dès lors, on doit s'intéresser à son objet en passant de l'abstrait au concret. Cette étude de l'objet nous donne deux informations essentielles : l'imprévisibilité et la nécessité.

L'imprévisibilité, car elle dépend du gouvernement de la République française qui fait un choix. Cela n'a rien de choquant, car le gouvernement est nommé en partenariat avec le Président de la République et le Premier ministre, qui, pour l'un, a été élu au suffrage universel direct et, pour l'autre, a été nommé par le second. On aurait pu penser que ce régime juridique d'exception aurait requis l'avis de la représentation nationale, cela n'a pas été le cas.

C'est donc un gouvernement indépendant qui doit se pencher sur un régime juridique dont les termes ne sont même pas définis. Par conséquent, les critères qui pourraient exister sont *de facto* lettre morte. Dès lors, c'est en fonction des considérations humaines que ce choix s'opère, et par nature, l'homme est l'agrégat d'une composition complexe.

Chaque personne concernée va donc choisir en fonction de ce qu'est pour elle, est une Opération d'intérêt national. L'imprévisibilité se mesure à la fois par les membres qui doivent

---

Européenne ou encore les Nations Unies en sont des parfaits exemples. Dès lors, on peut voir apparaître des chevauchements à travers les différents systèmes juridiques et le cas échéant des confrontations.

<sup>170</sup> Définition du mot chercheur : n.m. Personne qui cherche qqch. Personne qui se consacre à la recherche scientifique. Les chercheurs du CNRS adj. Qui effectue une recherche. Tête chercheuse.

choisir et par le régime juridique qu'ils doivent mettre en place. Il n'empêche que cet instrument est nécessaire car il permet à l'État d'avoir un droit de regard sur les territoires de la République, en leur donnant la qualité, les infrastructures et la renommée, auxquelles ils ne pourraient pas prétendre sans son aide.

Il est nécessaire également dans la mesure où le droit de l'aménagement souffre de lacunes se répercutant le cas échéant de nos collectivités territoriales. Ce régime doit être précisé de manière optimale. Effectivement, l'idée du développement emprunte des réalités diverses, il peut être économique, social voire culturel. Si on veut le favoriser au maximum, et il s'agit de cela concernant l'OIN, il faut un instrument juridique d'une souplesse reconnue pour couvrir l'intégralité du développement<sup>171</sup>.

En tout état de cause, il faut avoir une vision globale (Section 1), qui permet de qualifier l'opération comme une déconcentration technocratique de l'urbanisme (Section 2).

## **Section 1 : Une vision globale indispensable**

L'imprévisibilité qui caractérise l'Opération d'intérêt national impose néanmoins de pouvoir identifier certaines idées directrices qui nous guideront tout au long de cette section. On peut donc affirmer qu'il faut adopter une vision empirique et avoir un prisme général. Cela signifie que l'étude des sources classiques du droit est un ensemble de textes épars et d'apports jurisprudentiels non suffisants pour avoir une idée bien précise (P1).

On peut donc souligner, comme cela a été fait précédemment, qu'il s'agit d'une notion souple qui pourra évoluer avec le temps<sup>172</sup>. Cette notion qualifiée d'imprévisible, car elle n'est pas définie est difficilement perceptible dans les différentes sources du droit : la jurisprudence et la doctrine (P2).

---

<sup>171</sup> Op. cit., p. 61 et p. 77 « *Le second but est sans doute celui du développement pris dans tous les sens du terme. Celui-ci peut recouvrir une multitude d'aspects (politique, social, culturel). Pour arriver à produire un panel de développement tous azimuts, il faut que la règle juridique bénéficie d'une grande souplesse tout en s'imposant sur les règles inférieures. C'est le cas de l'OIN.* »

<sup>172</sup> Il est préférable, pour des raisons qui paraissent logiques, de traiter les Opérations d'intérêt national dans un chapitre à part entière et le cas échéant de les comparer avec celles qui existent en Europe et dans le monde, plutôt que de les traiter maintenant. Bien que le choix effectué puisse être remis en cause, il nous a semblé plus pertinent de le traiter dans une partie consacrée à part entière, de donner l'ensemble des règles et voir dans la pratique comment elle se manifeste.

## **Paragraphe 1 : Une notion imprévisible**

Cette vision globale est inéluctable, car l'OIN brille par son laconisme, comme cela a pu être rappelé précédemment. On a donc une place indéfinie de l'OIN dans le Code de l'urbanisme (A), sans doute en raison de l'absence de définition de la notion en tant que telle (B).

### **A. L'inexistence d'une définition précise**

L'inexistence de la notion dans l'ensemble des sources externes du droit est la résultante des caractéristiques de l'OIN. Rappelons qu'elle est une des réponses apportées à la problématique de la répartition des compétences juridiques en matière d'urbanisme, et de ce fait en matière d'aménagement du territoire. C'est donc en nous basant sur cette logique que nous allons focaliser sur les sources législatives et réglementaires, dans lesquelles les éléments sont toutefois insuffisants, tant pour la définir que pour la classer (1).

C'est la raison pour laquelle il sera nécessaire d'avoir un prisme plus large en se livrant à une étude doctrinale et jurisprudentielle (2).

La première des choses à faire est donc de décortiquer le code pour noter l'ensemble des articles mentionnant l'OIN. Force est de constater que cela s'avère particulièrement difficile, notamment en raison de l'éparpillement dans le code et de la raréfaction des articles relatifs à l'OIN *stricto sensu*, apportant peu d'indications. A la lecture du Code de l'urbanisme, certains articles font apparaître l'opération comme étant une exception aux instruments juridiques qu'ils annoncent ainsi qu'aux règles qu'ils mettent en vigueur.

Commençons par l'impact juridique et institutionnel de la délimitation d'un périmètre d'OIN. Effectivement, l'utilisation de la notion « *Opération d'intérêt national* » a pour conséquence que sa délimitation concrète modifie les règles applicables, les différentes compétences, la hiérarchie des normes et les procédures d'élaboration des documents d'urbanisme.

Tout d'abord, concernant les effets juridiques de l'opération, l'OIN est cité dans l'article L. 111-3 et suivants du Code de l'urbanisme<sup>173</sup>, qui a trait à la constructibilité

---

<sup>173</sup> Issu de la loi du 19 août 1986 et modifié par la loi du 13 décembre 2000 dite « loi SRU ».



limitée<sup>174</sup>. L'article prévoit que le principe de la constructibilité limitée ne s'applique pas à l'opération (Art L. 111-4). Ce principe a pour objet de contrôler la construction des collectivités territoriales, et s'intègre dans les documents d'urbanisme.

Ensuite, le régime de l'OIN a des conséquences sur l'autorisation et l'occupation des sols. Aux termes de l'article L. 422 du Code de l'urbanisme<sup>175</sup>, celui-ci donne compétence à l'État pour l'autorisation de construction, même dans les communes dotées d'un PLU ou d'une carte communale

Par ailleurs, le sursis à statuer, codifié à l'article L. 102-13<sup>176</sup> du Code de l'urbanisme, est une nouvelle manifestation de la présence étatique dans le régime de l'OIN. Il s'agit d'une mesure de protection qui lui est conférée et par laquelle l'État peut s'opposer à une construction ou à un aménagement que la commune souhaite et que les documents d'urbanisme ont validé. Néanmoins, l'État devra invoquer un motif réel et sérieux. Il s'agit d'un effet peu connu de l'OIN, car très peu usité<sup>177</sup>.

En poursuivant notre lecture dans le code sous l'angle de l'urbanisme dérogatoire, on note que l'OIN est souvent associée au Projet d'intérêt général notamment, car leurs régimes juridiques présentent certaines ressemblances. L'étude du régime du PIG interviendra dans la Section 2 du présent chapitre lorsque seront abordés les outils juridiques utilisés pour concrétiser l'opération présentant le PIG comme un moyen pour le régime OIN d'exercer la politique d'aménagement sur le périmètre en cause.

De ce fait, dans l'article L. 132-1 et suivants du Code de l'urbanisme, celui-ci dispose que : « *L'État veille à leur prise en compte dans les SCOT et les PLU.* » L'article *stricto*

---

<sup>174</sup> L'article L.111-3° du Code de l'urbanisme dispose que : « *En l'absence de plan local d'urbanisme, de tout document d'urbanisme en tenant lieu ou de carte communale, les constructions ne peuvent être autorisées que dans les parties urbanisées de la commune.* »

<sup>175</sup> L'article L. 422-2 du Code de l'urbanisme stipule : « *Par exception aux dispositions du a de l'article L. 422-1, l'autorité administrative de l'État est compétente pour se prononcer sur un projet portant sur (...) lorsque la décision est prise par le préfet, celui-ci recueille l'avis du maire ou du président de l'établissement public de coopération intercommunale compétent.* »

<sup>176</sup> L'article L. 102-13 du Code de l'urbanisme dispose que : « *Lorsque des travaux, des constructions ou des installations sont susceptibles de compromettre ou de rendre plus onéreuse la réalisation d'une opération d'aménagement dans le périmètre des opérations d'intérêt national, le sursis à statuer peut être opposé, dans les conditions définies à l'article L. 424-1, dès lors que la mise à l'étude du projet d'aménagement a été prise en considération par l'autorité administrative compétente de l'État et que les terrains affectés par ce projet ont été délimités. La décision de prise en considération cesse de produire effet si, dans un délai de dix ans à compter de son entrée en vigueur, la réalisation de l'opération d'aménagement n'a pas été engagée.* »

<sup>177</sup> Il s'agit d'une mesure peu probable d'utilisation, dans la mesure où cette procédure pourrait créer des conflits politiques entre l'État et les collectivités. Il semble qu'il faudrait que la situation soit dans une impasse pour y remédier.

*sensu* évoque simplement l'opération en parallèle de celle du PIG<sup>178</sup>. À y regarder de plus près, on obtient des informations intéressantes quant à la place de celle-ci, au sein de la hiérarchie des normes d'urbanisme, la situant *ipso facto* au-dessus des SCOT et des PLU<sup>179</sup>.

Afin de connaître la portée de cet article, il faut appréhender la notion de « *prise en compte* »<sup>180</sup>. Dans le triptyque afférent aux obligations résultant de la règle d'urbanisme, la prise en compte se situe tout en bas de l'échelle de l'opposabilité. Nous avons ensuite la compatibilité, et au-dessus la conformité. En somme, chaque document doit être compatible avec le document qui lui est directement supérieur<sup>181</sup>.

Cela étant, concernant l'OIN le terme de « *prise en compte* » a une valeur juridique bien plus grande que d'ordinaire puisqu'elle va s'imposer aux communes, à travers la procédure du PIG venant se superposer à celle de l'OIN<sup>182</sup>. On peut voir des exemples de cette règle à travers l'article L. 153-54<sup>183</sup> du Code de l'urbanisme, que le préfet peut emprunter.

---

<sup>178</sup> Op. cit., p. 20 On a déjà mis en parallèle la notion d'OIN dans l'introduction avec les notions voisines.

<sup>179</sup> Cf. le développement ultérieur sur la hiérarchie des normes.

<sup>180</sup> AUBY J.-B. ; PERINET-MARQUET H., NOGUELLOU R., Droit de l'urbanisme et de la Construction 10<sup>e</sup> édition Montchrestien. p. 203, « *Le droit de l'urbanisme a développé des solutions assez originales en ce qui concerne les effets de la règle, son autorité juridique, en tous les cas sur trois points : celui des destinataires de la règle, celui des obligations résultant de la règle, celui de l'application de la règle dans le temps.* » Les points nous concernant sont les obligations résultant de la règle d'urbanisme. « *Une propriété également assez originale de la règle d'urbanisme tient à ce que la nature des obligations qui découlent d'elle n'est pas constante. On relève trois cas de figure (...) Il en va de même pour les chartes intercommunales de développement et d'aménagement (voir infra, n° 519). Les politiques départementales des espaces naturels sensibles doivent être compatibles avec ces chartes (C. urb., L., 142-1), mais pour le reste, les seuls effets qui soient attribués à ces documents tiennent à ce que les schémas directeurs doivent en prendre compte le périmètre* » (C. urb. L. 122 -3) (H. JACQUOT « *La notion de prise en compte d'un document de planification spatiale* » DAUH 2005, p. 71).

<sup>181</sup> L'exigence de compatibilité limitée fonde la hiérarchie entre les normes attrayant au droit de l'urbanisme et notamment entre les documents d'urbanisme. Un parallèle peut être fait avec la hiérarchie des normes en droit administratif qui impose le principe de légalité. Il n'est pas étonnant que la même logique soit utilisée, dans la mesure où le droit de l'urbanisme et le droit administratif appartiennent à la même famille, celle du droit public.

<sup>182</sup> L'ensemble des infrastructures qui vont être créées dans le périmètre d'une OIN peut être qualifié de PIG par l'autorité administrative.

<sup>183</sup> L'article L. 153-54 du Code l'urbanisme stipule que : « *Une opération faisant l'objet d'une déclaration d'utilité publique, d'une procédure intégrée en application de l'article L. 300-6-1 ou, si une déclaration d'utilité publique n'est pas requise, d'une déclaration de projet, et qui n'est pas compatible avec les dispositions d'un plan local d'urbanisme ne peut intervenir que si : 1° L'enquête publique concernant cette opération a porté à la fois sur l'utilité publique ou l'intérêt général de l'opération et sur la mise en compatibilité du plan qui en est la conséquence ; 2° Les dispositions proposées pour assurer la mise en compatibilité du plan ont fait l'objet d'un examen conjoint de l'État, de l'établissement public de coopération intercommunale compétent ou de la commune et des personnes publiques associées mentionnées aux articles L. 132-7 et L. 132-9. Le maire de la ou des communes intéressées par l'opération est invité à participer à cet examen conjoint.* »

Dans ce cas de figure, le représentant de l'État va étudier le dossier et engager la procédure régie par les articles L. 153-18<sup>184</sup>, L. 153-33<sup>185</sup> et L. 153-39<sup>186</sup> du Code de l'urbanisme. Il établit un projet de mise en compatibilité avec l'opération. La procédure est engagée par les Personnes publiques associées (PPA) avant l'ouverture de l'enquête publique<sup>187</sup>.

Les dispositions proposées par l'État pour assurer la mise en compatibilité du PLU avec la Déclaration d'utilité publique (DUP)<sup>188</sup> passent par une étude conjointe de : l'État, la commune, l'Établissement Public de Coopération Intercommunale (EPCI), la région, le département, la personnalité compétente en matière d'organisation des transports urbains, dans les Périmètres de Transports Urbains (PDU), et enfin les chambres consulaires comme la Chambre de Commerce et d'Industrie (CCI) et la Chambre des Métiers, ou encore la Chambre d'Agriculture.

Le cas échéant, seront consultés les organismes compétents en cas de réduction des espaces de terres agricoles ou forestiers en cas d'atteinte à la valeur agronomique, biologique ou économique en zone de terres agricoles protégée et, suivant leurs demandes, aux associations locales d'usagers agréées et aux associations agréées de protection de l'environnement.

Cela étant, la création d'une OIN ne va pas remettre en cause les compétences des communes et des EPCI pour l'élaboration des documents d'urbanisme (PLU, SCOT) ; ces

---

<sup>184</sup> L'article L. 153-18 du Code de l'urbanisme dispose que : « Lorsque le projet d'élaboration ou de révision d'un plan local d'urbanisme a pour objet ou pour effet de modifier les règles d'urbanisme applicables à l'intérieur d'un périmètre de zone d'aménagement concerté créée à l'initiative d'une personne publique autre que l'établissement public de coopération intercommunale ou la commune, l'avis de cette personne publique est requis préalablement à l'approbation du plan local d'urbanisme élaboré ou révisé. Lorsque la zone d'aménagement concerté a été créée à l'initiative d'un établissement public de coopération intercommunale, cette approbation ne peut intervenir qu'après avis favorable de cet établissement public. »

<sup>185</sup> L'article L. 153-33 du Code de l'urbanisme dispose que : « La révision est effectuée selon les modalités définies par la section 3 du présent chapitre, relative à l'élaboration du plan local d'urbanisme. Toutefois, le débat sur les orientations du projet d'aménagement et de développement durables prévu par l'article L. 153-12 peut avoir lieu lors de la mise en révision du plan local d'urbanisme. Le projet de plan arrêté est soumis pour avis aux communes intéressées par la révision. »

<sup>186</sup> L'article L. 153-39 du Code de l'urbanisme modifié par l'ordonnance n°2015-1174 du 23 septembre 2015 « Lorsque le projet de modification a pour objet ou pour effet de modifier les règles d'urbanisme applicables à l'intérieur d'un périmètre de zone d'aménagement concerté créée à l'initiative d'une personne publique autre que l'établissement public de coopération intercommunale ou la commune, l'avis de cette personne publique est requis préalablement à l'approbation du plan local d'urbanisme modifié. Lorsque la zone d'aménagement concerté a été créée à l'initiative d'un établissement public de coopération intercommunale, cette approbation ne peut intervenir qu'après avis favorable de cet établissement public. »

<sup>187</sup> Ce cas de figure de mise en compatibilité est effectué avec un PIG, puisque l'OIN ne comporte aucune phase d'enquête publique.

<sup>188</sup> Comme cela a été rappelé dans la note précédente, seule une enquête publique peut s'imposer à un PIG.

derniers doivent seulement être mis en cohérence avec les orientations de l'OIN. La procédure de mise en compatibilité du PLU ne sera utilisée que dans les cas les plus rares.

En outre, dans la logique qui est la nôtre de parcourir le Code pour obtenir le plus d'informations possible sur l'OIN, l'article L. 141-1 alinéa 4 du Code de l'urbanisme nous donne des informations intéressantes. Cet article est à mettre en relation avec les articles L. 131-1 131-2 et L. 132-3 que nous venons d'examiner, car il opère un rapprochement entre le régime applicable du PIG et celui de l'OIN. Il montre que dans la hiérarchie des normes entre les différents documents de planification urbaine, l'OIN se situe au-dessus du Schéma Directeur de la Région Ile-de-France (SDRIF). On sait également que le SDRIF a la même valeur que la DTA<sup>189</sup>.

Par conséquent, l'OIN s'impose le cas échéant à la DTA lorsqu'elle existe<sup>190</sup>. Cela se justifie principalement par son caractère dérogatoire et en vertu de l'adage latin « *Specialia generalibus derogant* » qui signifie, littéralement, « la norme particulière déroge à la norme générale ».

Ces derniers sont institués par des décrets en Conseil d'État, comme pour l'OIN. D'ailleurs, on peut se poser la question de la conformité de ces régimes avec la Constitution de la V<sup>e</sup> République en général, et du principe de libre administration des collectivités locales de l'article 72 en particulier<sup>191</sup>.

Enfin, notons que l'article L. 101-1 du Code de l'urbanisme dispose que : « *Le territoire est le patrimoine commun de la nation et les collectivités publiques en sont les gestionnaires et les garantes dans le cadre de leurs compétences.* »

Cela signifie que c'est à l'État d'administrer le territoire, car il fait partie intégrante de la nation. Cela démontre, même s'il n'était pas utile de le rappeler, que, si le territoire est décentralisé, on reste néanmoins dans un État unitaire marqué par une communauté de destin sur un territoire géographique donné. Le territoire est donc perçu comme une composante à part entière de la nation française, laquelle est marquée par l'indivisibilité et l'unité de la République et *de facto* de son territoire.

---

<sup>189</sup> Conseil d'État, 18 octobre 2006, ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire contre M. BEGUE, commune de Saint Leu, req. Numéro 264292, AJDA 2006, p. 1980.

<sup>190</sup> Depuis la loi du 12 juillet 2010 du Grenelle II de l'environnement, seules les DTA créées avant cette date ont une portée normative qui s'impose aux documents d'urbanisme inférieurs. Pour ces dernières, la hiérarchie demeure valable.

<sup>191</sup> Cette question sera appréciée plus en détail dans notre thèse ci-après.

À travers cette étude, on s'aperçoit que le régime juridique de l'OIN est dispersé dans l'ensemble du code et ne concerne pas uniquement l'article correspondant à l'OIN. Force est de constater que nous avons peu de renseignements sur la nature dudit régime dans la partie législative du Code. Il faut, dès lors, se pencher sur les articles entièrement consacrés à l'opération.

## **B. L'absence de matière textuelle concernant l'Opération d'intérêt national**

Les textes se rapportant exclusivement à l'OIN se trouvent aussi bien dans la partie législative que réglementaire. Ils sont le fruit d'une construction, tant par le législateur que par le pouvoir réglementaire, suite à des changements sans doute de logique des OIN sans que l'on en sache réellement la raison.

L'article L. 102-12 du Code de l'urbanisme, quant à lui, se contente d'énoncer que la liste des OIN sur le territoire est déterminée par des décrets en Conseil d'État. Au premier abord, cet article ne semble pas fondamental, mais c'est avec lui que la notion d'OIN a été légalisée<sup>192</sup>. Avant, l'OIN était traitée en parallèle du PIG dans l'article L. 102-1 et suivants, mais depuis la réforme du Grenelle 2 de l'environnement<sup>193</sup>, elle figure dans un article distinct. C'est maintenant la loi et non plus le règlement qui détermine ce qui peut être qualifié de PIG, alors que l'OIN voit son régime inchangé. Cette modification ne concerne que l'organe décidant de ce qu'est un PIG, celui-ci était déjà défini, le législateur ayant repris l'essentiel de la définition antérieure. Il paraît donc assez hasardeux de croire en un changement de définition de l'OIN dans un avenir proche<sup>194</sup>.

Cet article fait partie de la loi la loi du 7 janvier 1983, relative à la répartition des compétences attribuées à l'État, dite « loi Defferre », déjà abordée dans la thèse à plusieurs reprises, qui a bouleversé l'ensemble du Code de l'urbanisme. Sur certaines parties du territoire, par exception à la décentralisation de l'urbanisme, la loi donne la compétence exclusive pour délimiter sur quelques points du territoire des opérations dites "*d'intérêt*

---

<sup>192</sup> Article 47 de la loi du 7 janvier 1983.

<sup>193</sup> Loi du 12 juillet 2010, portant Engagement national pour l'environnement dite loi « Grenelle II » de l'environnement.

<sup>194</sup> On peut néanmoins supposer que, s'il y avait un changement de nature organique concernant l'OIN, la nature législative pourrait laisser penser à une définition plus exhaustive car les lois et les débats parlementaires sont par nature plus fournis que des décrets quel que soit le sujet sur lequel il porte. Cela d'autant plus qu'il y aurait le Parlement qui déciderait, donc ils seraient plus nombreux, puis il y aurait le jeu des appartenances politiques qui viendrait s'en mêler.

*national*", par voie de décret en Conseil d'État (articles L.132-1,2,3 et articles L.102-1,2,3 du Code de l'urbanisme).

Le décret n° 86-669 du 18 mars 1986, complété en 1995 et en 2000, dresse la liste des périmètres et des grandes opérations d'aménagement du territoire correspondant à la qualification juridique d'« *Opération d'intérêt national* ».

Il existe également des dispositions qui se situent dans la partie réglementaire du code, dont principalement l'article R. 121-4-1<sup>195</sup> qui définit la liste des OIN et qui est au demeurant un article des plus intéressants nous concernant, car il va constituer notre principal champ d'étude. Une note dans le code précise l'étendue des périmètres pour chaque OIN.

Nous pouvons dégager à la lecture dudit article quatre formes différentes : les aménagements, les agglomérations nouvelles, les complexes industrialo-aéroportuaires et portuaires, et les opérations d'aménagement.

Sans procéder à une définition générale, il est possible de les regrouper en deux catégories. La première regroupe tout ce que l'on peut nommer « opérations d'urbanisme » (aménagements, villes nouvelles, et opérations d'aménagement), dont le but est l'aménagement d'un territoire donné.

Cette première catégorie concerne l'ensemble des alinéas, sauf le « c », le « d » et le « g ». On verra par la suite que les objectifs de cette première catégorie sont multiples. Il peut s'agir de la création d'une ville *ex nihilo*, la métropolisation, la réhabilitation urbaine ou encore la création d'un pôle de compétitivité. Cet article met en avant les similitudes entre les OIN, exception faite des aéroports et des ports estampillés « *OIN* ».

Concernant la seconde catégorie, elle touche des opérations établies dans le cadre d'une législation particulière, le Code des ports maritimes, dont le caractère commun est l'activité industrielle et portuaire.

Il y a également le « g », qui a trait aux domaines aéroportuaires et plus spécifiquement aux aéroports de Paris. On a ajouté le « d » concernant « *l'aménagement de la zone de Fos-sur-Mer.* » Celui-ci relève de la compétence du Port Autonome de Marseille, ce qui justifie le regroupement de ces deux alinéas en un seul groupe : les quatre ports autonomes et les aéroports franciliens. Cette deuxième catégorie vise des OIN qui n'ont pas pour but premier l'aménagement du territoire. Cela étant, il y aura des incidences inhérentes sur l'occupation

---

<sup>195</sup> Légifrance, Article R\*121-4-1 modifié par le décret n° 2011-1649 du 25 novembre 2011. art. 1

de l'espace environnant de par leur rayonnement<sup>196</sup>. L'écueil sous-jacent se manifeste par l'inadéquation entre le périmètre des OIN concernant les ports et les aéroports avec les législations relatives aux risques industriels et aux plans d'urgence.

Une exception à cette apparente inadéquation concerne l'OIN de Fos-sur-Mer, car son périmètre était limitrophe de la ville nouvelle de Rives de l'Étang-de-Berre. De ce fait, les conséquences propres à une activité portuaire rentrent dans le périmètre d'urbanisation de la ville nouvelle voisine. Par « activité inhérente », on entend l'accès aux ports par la route, aux réseaux routiers, et la création de logements. Depuis le 31 décembre 2001, la situation a changé avec la dissolution de l'EPAREB faisant sortir les Rives de l'Étang-de-Berre du régime des villes nouvelles, car son aménagement a été terminé. La zone de Fos-sur-Mer ne constitue plus une exception.

Abordons, maintenant, l'hypothétique troisième catégorie : le cas particulier des OIN logements. S'inspirant du modèle des OIN, l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006, portant engagement national pour le logement, après avoir érigé la réalisation de logements sociaux au rang d'objectif national, habilite le pouvoir réglementaire à délimiter un périmètre particulier sous la dénomination de « *périmètre d'intérêt national* ». Cette hypothétique troisième catégorie d'OIN sera abordée plus en profondeur lorsque l'on comparera les différentes OIN. Il est juste question ici d'en donner les grands traits<sup>197</sup>.

Le titre II de la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale, par l'article L. 302-8 du Code de la construction et de l'habitation ou le programme local de l'habitat prévoit comme objectif : « *La réalisation de logements sur des biens immeubles appartenant à l'État ou à ses établissements publics ou cédés par eux à cet effet présente un caractère d'intérêt national.* »

Dans ce but, peuvent sortir des décrets jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2010 afin de circonscrire les périmètres dans lesquels les opérations mentionnées au premier alinéa ont les effets d'« Opérations d'intérêt national » au sens de l'article L.132-1 et suivants du Code de l'urbanisme... ». Il s'agit de l'article L. 132-1 et suivants du Code de l'urbanisme. Comme pour les autres OIN, l'exclusion de la règle de la constructibilité limitée est exclue.

---

<sup>196</sup> PRIEUR M., « *Droit de l'environnement* » Précis Dalloz 4<sup>e</sup> édition, p. 520 et suivantes ; on parle ici notamment de la directive Seveso et des plans d'urgence. Ces directives ont été prises le 24 juin 1982 et ont été remplacées par la directive du 9 décembre 1996 (Seveso 2), qui concerne les risques d'accidents majeurs de certaines activités industrielles.

<sup>197</sup> SEYDOU T., « *Ministère de l'Égalité des territoires et du Logement/ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie* » Opération d'intérêt national.

De plus, on note également qu'il y a assujettissement des documents locaux d'urbanisme aux « *Opérations d'intérêt national* ». Alors que, dans les autres OIN, les documents d'urbanisme sont inférieurs le cas échéant à l'OIN lorsqu'ils existent, ici, nous sommes dans une perspective différente<sup>198</sup>.

On a donc d'une part, pour les périmètres de l'OIN dits « *POIN* », les autorités compétentes (communes et établissements publics de coopération intercommunale compétents pour les plans locaux d'urbanisme) qui doivent faire l'objet d'une consultation obligatoire sur les projets de décrets. La décision implicite vaut acceptation au bout de deux mois par les autorités compétentes.

En outre, la loi du 13 juillet 2006 consacrant des logements, en termes d'Opération d'intérêt national, donne à l'État comme pour les autres OIN, des attributions de compétences d'urbanisme. Effectivement, l'application de l'article L. 131-1 du Code de l'urbanisme est une exception à la décentralisation. De ce fait, les autorités de l'État redeviennent compétentes.

L'État est compétent pour la délivrance de l'ensemble des autorisations d'occupation des sols, les permis de démolir, les déclarations préalables, les permis d'aménager, y compris lorsque des documents d'urbanisme existent, ce qui est souvent le cas (article L. 422-2 du Code de l'urbanisme, qui renvoie en son quatrième alinéa à l'article L. 132-1 dudit code)<sup>199</sup>.

De plus, ce dernier a une prérogative pour la création des Zones d'Aménagement Concerté (ZAC), comme le prévoit l'article L. 311-1 alinéa 3 du Code de l'urbanisme. Il y a ici pour ces deux articles une application du même régime juridique concernant toutes les OIN.

---

<sup>198</sup> SOLER-COUTEAUX P., « *Droit de l'urbanisme* » 4<sup>e</sup> édition Dalloz, p. 99. « *Le Sénat a estimé que la création d'un périmètre soumis au régime juridique des OIN ne devait constituer qu'un ultime recours, à n'utiliser qu'après une concertation étroite avec les collectivités concernées. C'est pourquoi il a tenu à ce que les communes et les EPCI compétents en matière de PLU soient consultés sur les projets de décrets. Leur avis est réputé favorable s'il n'a pas été émis dans un délai deux mois suivant la notification du projet. Il a aussi considéré que les décrets devaient tenir compte de l'économie générale des PADD des SCOT et, en leur absence, des PLU déjà approuvés (sur la notion de prise en compte : CE 28 juillet 2004, Assoc. de défense de l'environnement, Lebon Tables, p. 702 et 730 ; H. Jacquot, « La notion de prise en compte d'un document de planification spatiale : enfin une définition jurisprudentielle », DAUH 2005, p. 71). Le Sénat a enfin obtenu que les décrets deviennent caducs à l'expiration d'un délai de dix ans à compter de leur publication afin de ne pas prolonger indéfiniment les effets liés à la création du périmètre (art. 1<sup>er</sup>-I). »*

<sup>199</sup> Légifrance, Article L. 422-1 modifié par l'ordonnance n° 2005-1527 du 8 décembre 2005 – art. 15 JORF 9 décembre 2005 en vigueur le 1<sup>er</sup> octobre 2007 qui prévoit que : « *L'autorité compétente pour délivrer le permis de construire, d'aménager ou de démolir (...) reste soumise aux règles d'instruction et de compétence applicables à la date de leur dépôt.* »



Notons également que l'article 15 de la loi ENL concède aux communes ainsi qu'aux EPCI existants, un droit de priorité, pour pouvoir obtenir les terrains du domaine privé de l'État destinés à être utilisés pour des opérations servant aux équipements publics ou à usage locatif<sup>200</sup> (articles L. 211-2 et L. 213-3 du Code de l'urbanisme<sup>201</sup> ; article L. 351-2 3° du Code de la construction et de l'habitat<sup>202</sup>). Ce droit de priorité porte sur les biens immeubles constitutifs de l'assiette même des « POIN » de la loi de 2006.

Ces dispositions sont apparemment devenues caduques. De la même manière, ces OIN devaient prendre un décret pour mettre en œuvre les dispositions de l'article 1<sup>er</sup>. Celui-ci n'ayant pas vu le jour, il semble par conséquent que l'article 1<sup>er</sup> de la loi ENL est caduc<sup>203</sup>. Cette politique d'OIN ne semble pas marcher d'après les dires de certains responsables des services déconcentrés de l'État, car cet outil allait à l'encontre de la politique du logement que voulait conduire l'État dans les années 2000.<sup>204</sup>

L'enseignement que nous pouvons tirer, en l'absence de concrétisation, se manifeste par une sanction de la nation envers les collectivités locales qui n'utilisent pas leurs prérogatives comme elles le devraient.

Ainsi, l'OIN est un instrument juridique difficilement saisissable si l'on s'en tient à la lecture du code. Il faut donc, comme souvent, se référer à d'autres sources du droit (P2).

---

<sup>200</sup> Ce sont les articles L. 211-2 et L. 213-3 du Code de l'urbanisme ; article L.351-2 3° du Code de la construction et de l'habitat. L'article L. 211-2 du Code de l'urbanisme modifié par Loi 85-729 1985-07-18 art. 6 I, II, art. 26 X JORF 19 juillet 1985 en vigueur le 1<sup>er</sup> juin 1987, modifié par Loi n°85-729 du 18 juillet 1985 - art. 26 (V) JORF 19 juillet 1985 en vigueur le 1<sup>er</sup> juin 1987 et enfin modifié par Loi n°85-729 du 18 juillet 1985, art. 6 JORF 19 juillet 1985 en vigueur le 1<sup>er</sup> juin 1987 dispose que : « *Lorsque la commune fait partie d'un établissement public de coopération intercommunale y ayant vocation, elle peut, en accord avec cet établissement, lui déléguer tout ou partie des compétences qui lui sont attribuées par le présent chapitre.* »

<sup>201</sup> Légifrance, Article L. 213-3 du Code de l'urbanisme modifié par Loi n° 2005-809 du 20 juillet 2005 – art. 5 JORF 21 juillet 2005 qui prévoit que : « *Le titulaire du droit de préemption peut déléguer son droit à l'État, à une collectivité locale, à un établissement public y ayant vocation ou au concessionnaire d'une opération d'aménagement. Cette délégation peut porter sur une ou plusieurs parties des zones concernées ou être accordée à l'occasion de l'aliénation d'un bien. Les biens ainsi acquis entrent dans le patrimoine du délégataire. Dans les articles L. 211-1 et suivants, L. 212-1 et suivants et L. 213-1 et suivants, l'expression « titulaire du droit de préemption » s'entend également, s'il y a lieu, du délégataire en application du présent article.* »

<sup>202</sup> Légifrance, Article L. 351-2 du Code de la construction et de l'habitation modifié par Loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 – art. 37 (V) JORF 16 juillet 2006 prévoit que : « *L'aide personnalisée au logement est accordée au titre de la résidence principale, quel que soit le lieu de son implantation sur le territoire national. Son domaine d'application comprend (...) lorsque ces logements ont été construits, améliorés ou acquis et améliorés au moyen de formes spécifiques d'aides de l'État ou de prêts dont les caractéristiques et les conditions d'octroi sont fixées par décret.* »

<sup>203</sup> Il semble, comme l'indique l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006, que ces décrets deviennent caducs à l'expiration du délai de dix ans. Apparemment, aucun décret n'est encore intervenu.

<sup>204</sup> Il s'agit notamment de Monsieur GARDARIN, directeur du service de logement à la Direction Départementale du Territoire et de la Mer des Alpes-Maritimes, entretien du 14 avril 2010.

## **Paragraphe 2 : Une notion imperceptible dans la jurisprudence et la doctrine**

Cette brièveté des textes relatifs à l'OIN a des conséquences sur les décisions de justice (A), ainsi que le peu de commentaires de la part de la doctrine (B). On aurait pu penser que le peu de renseignements sur la notion conduirait à un nombre important d'arrêts, mais il n'en est rien. Toutefois, cela n'empêche pas d'en tirer certaines conclusions. Il faut se pencher sur la jurisprudence administrative pour avoir plus d'informations.

### **A. La jurisprudence**

L'opération a un régime juridique de droit public car il s'agit d'un décret. C'est donc un acte administratif unilatéral pouvant le cas échéant être soumis à un contrôle de légalité effectué par le juge administratif. Toutefois, devant le nombre d'arrêts qui sont succincts, on est contraint à une analyse particulièrement fine. Il faut cependant procéder par analogie avec le PIG.

Tout d'abord, un arrêt du Conseil d'État du 29 juin 2005<sup>205</sup> s'est prononcé sur la nature juridique de l'opération, en affirmant que l'OIN de La Défense constitue une opération d'aménagement confiée par l'État à l'EPAD. Effectivement, même s'il s'agissait d'une Opération d'intérêt national, cela ne lui enlevait pas le caractère d'opération d'aménagement.

Nous pouvons tirer d'un tel considérant que, selon le Conseil d'État, toutes les OIN constituent des opérations d'aménagement. Toutefois, le Conseil d'État ne s'est pas prononcé au principal sur cette question.

On a donc deux renseignements concernant l'OIN de La Défense : il s'agit d'une opération d'aménagement mettant en place un établissement public d'aménagement. On verra par la suite si cela est propre à La Défense ou si l'on peut étendre cette jurisprudence à l'ensemble des OIN ou, du moins, à celles qui s'apparentent à celle de La Défense.

Nous pouvons également relever quelques apports intéressants qui permettent d'obtenir des éléments de définition en démontrant le caractère dérogatoire de l'opération. Dans un niveau clair concernant les rapports SDRIF/PIG, le Conseil d'État<sup>206</sup> donne des informations sur la place de l'OIN au sein de la hiérarchie des normes en droit de

---

<sup>205</sup> CE 29 juin 2005, Commune de Puteaux, req. Numéro 264714, BJDJ, p. 334, concl. OLLEON, obs J.-C.B.

<sup>206</sup> CE 4 juillet 1997, Les Verts Ile-de-France, req. Numéro 143842, Publié au recueil LEBON, Dr. adm. Numéro 334, octobre 1997.

l'urbanisme. L'arrêt concerne le SDRIF, document de planification spécifique élaboré par la Région Ile-de-France en association avec l'État, ayant les mêmes effets que la DTA.

La juridiction suprême a répondu que les PIG pouvaient contrecarrer le SDRIF, dans la mesure où il s'agissait de deux normes qui n'avaient pas la même aire d'application. D'une manière plus générale, le PIG est une opération particulière défendant un « *intérêt général particulier* » dérogeant à « *l'intérêt général* », ce qui veut dire qu'il s'impose à l'intérêt général défini par le SDRIF<sup>207</sup>.

Afin de poursuivre notre raisonnement, il faut procéder par analogie. La DTA ainsi que le SDRIF sont des documents d'urbanisme qui répondent à la logique desdits documents. On sait également que ces deux documents ont la même valeur. *A contrario*, l'OIN et le PIG sont des opérations particulières d'aménagement. Celles-ci ont la particularité de s'appliquer sur un espace différent de celui des documents d'urbanisme. On peut arriver à la conclusion que l'OIN, par sa nature particulière, prime sur la DTA et le SDRIF. C'est cette solution qui a été consacrée et codifiée à l'article L. 141-1 alinéa 4 du Code de l'urbanisme, qui dispose que : « *Le SDRIF doit respecter les dispositions nécessaires à la mise en œuvre des projets d'intérêt général de l'état et des opérations d'intérêt national.* »

La problématique de la hiérarchie des normes entre documents d'urbanisme et OIN s'est posée avec la loi du 27 février 2007, relative aux règles d'urbanisme applicables dans le périmètre de La Défense. Cette dernière a donné lieu à des commentaires. Effectivement, ce texte a pour but d'arrêter les orientations générales d'urbanisme applicables dans le périmètre de La Défense. Il prévoit aussi qu'un décret en Conseil d'État arrête les orientations générales d'urbanisme applicables dans le périmètre de l'opération. Le décret numéro 2007-1222 du 20 août 2007 est venu, quant à lui, préciser certaines dispositions.

Cette loi a été déférée devant le Conseil constitutionnel par 60 sénateurs. Les griefs des requérants venaient du fait que le législateur n'avait pas pris le soin de préciser la hiérarchie des normes d'urbanisme. Ils voulaient que le SDRIF s'impose à l'OIN et que ce dernier soit compatible avec lui. Les juges du Palais-Royal ne se sont pas prononcés sur ce point, probablement car la réponse était surabondante.

---

<sup>207</sup> P.-P. DANNA. « *L'Opération d'intérêt national Plaine du Var et la DTA des Alpes-Maritimes, Aspects juridiques et géopolitiques* », Nice le 12 février 2008, Verbatim d'une conférence-débat du GIR MARALPIN p. 8.

L'absence de jurisprudence sur la question de l'OIN tient au fait que les juges doivent se contenter de répondre uniquement à la question posée<sup>208</sup>. Le juge est donc lié par la conclusion dont il est saisi par les parties<sup>209</sup>. Nous notons que les arrêts existants concernent uniquement l'OIN de La Défense. La raison principale est que cette dernière soulève le plus de contestations.

L'autre constat est celui de la rareté de l'utilisation de l'instrument juridique avant 2007<sup>210</sup>.

## B. La doctrine

Concernant la doctrine, elle n'est pas très expansive, sans pour autant qu'on puisse dire qu'elle est absente. La plupart du temps, elle se contente de faire un travail de compilation de l'ensemble du régime et des effets juridiques de l'opération sans grande explication.

On semble néanmoins pouvoir distinguer deux grandes époques dans les commentaires touchant à l'OIN.

La première a débuté en 1983, au moment de sa naissance avec le corolaire de la décentralisation. Pendant cette période, l'opération est analysée comme un aspect original de ces dernières. Dans une chronique commentant la loi du 7 janvier 1983<sup>211</sup>, selon les auteurs, l'OIN est à ranger parmi les nouvelles normes étatiques perçues comme potentiellement décentralisatrices. L'encadrement des collectivités locales passe par un ensemble de règles de fond qui sont beaucoup plus nombreuses, plus précises et plus contraignantes. Un ensemble de facteurs déterminent cette nouvelle catégorie de normes étatiques, dont le PIG et l'OIN sont les meilleurs exemples.

Quant à la doctrine de la seconde époque, elle est marquée par des commentaires et des analyses sur les effets et le régime juridique de l'OIN. Cela a été facilité par la multiplication du nombre d'OIN, comme en témoigne celle du Plateau de Saclay. Cette

---

<sup>208</sup> On dit que le juge ne doit pas statuer « *ultra petita* ».

<sup>209</sup> Nous assistons à une opposition récurrente entre la Région Ile-de-France et les communes de Courbevoie et de Puteaux sur le territoire desquels le périmètre est situé. Ces oppositions ont atteint une telle cristallisation qu'elles ont obligé le législateur à intervenir avec la loi du 27 février 2007, qui a été déférée devant le Conseil constitutionnel par 60 sénateurs. Cela met en avant l'étendue du conflit politique que cette opération peut engendrer.

<sup>210</sup> De 1983 à 2007, seulement trois OIN ont été créées, dont une n'était que le résultat du fractionnement du périmètre de celle déjà existante de La Défense. Depuis le 10 mai 2007, six nouvelles OIN ont vu le jour.

<sup>211</sup> Y. JEGUZO et J.-C. HELIN, Urbanisme et décentralisation, commentaire de la loi du 7 janvier 1983, RD imm. Avril-juin 1983, p. 148.

dernière a fait l'objet de plusieurs articles détaillés dans le centre de la revue Études Foncières<sup>212</sup>.

Cela étant, concernant la problématique de la définition de l'OIN, c'est-à-dire ce qu'on entend par Opération d'intérêt national et le choix desdites opérations, nous n'avons aucune réponse. L'essentiel de la doctrine se faisant sur le détail des projets envisagés dans les périmètres des opérations.

Bien qu'on ne puisse parler à proprement parler de doctrine, beaucoup d'articles sont rédigés dans la presse locale de chaque OIN. Ces articles sont relatifs aux opérations d'aménagement qui vont être réalisées<sup>213</sup>, aux calendriers auxquels ces dernières vont être livrées.

On parle également des rencontres qui peuvent être faites entre les responsables des opérations<sup>214</sup>.

Cela permet de médiatiser l'opération auprès du grand public non initié aux revues juridiques. C'est également un outil de démocratie qui permet à la population concernée de pouvoir s'approprier l'opération. Pour ce qui est de l'Éco-Vallée, l'étude centrale de ladite thèse, ce n'est pas moins d'un article par semaine qui paraît dans le quotidien local Nice-Matin, ou dans d'autres journaux de notoriété moindre<sup>215</sup>. Cette médiatisation existe également sur Internet, aussi bien pour l'Éco-Vallée<sup>216</sup> que pour la plupart des OIN<sup>217</sup>.

---

<sup>212</sup> L. PERRIN, Plateau de Saclay : on aura tout essayé (ou presque), Études foncières numéro 140, juillet-août 2009.

<sup>213</sup> Pour beaucoup d'OIN, notamment celles attachées à la première catégorie qu'on a pu dégager plus haut, ces dernières sont constituées d'un Projet de territoire, de documents détaillant les grandes opérations qui auront lieu avec des patronymes originaux mais ayant un lien avec le territoire et des constructions architecturales particulières.

<sup>214</sup> Il s'agit souvent du directeur de l'Établissement public d'aménagement ou d'un de ses représentants du Conseil d'administration.

<sup>215</sup> FERRARI R., « Nice Métropole est née : pourquoi ? Pour qui ? » Nice Premium, 14/04/2011 ; VIGNOLA F., « François Lamy signe le PPRI de la plaine du Var » Nice-Matin, 18/4/2011 ; DELANOE YANN., « Métropole Bleue : « Notre avenir est dans notre spécificité » Nice-Matin, 27/12/2012 ; VIGNOLA F., « Grand Arénas : l'aménagement va démarrer en avril » Nice-Matin, 17/01/2013 ; DULIERE E., « Les 13 grands chantiers qui seront livrés en 2013 » Nice-Matin, 2/01/2013.

<sup>216</sup> ECO-VALLEE, METROPOLE NICE COTE D'AZUR., « Nice Mérida, une technopole urbaine pour Nice Côte d'Azur » ; ECO-VALLEE., « Nice Méridia, une technopole urbaine pour une ville intense : Concertation préalable à la création de la ZAC Nice Méridia. Du 28 septembre au 31 octobre 2012 », 2012 ; ECO-VALLEE., « Grenelle interdépartementale sur l'alimentation électrique de l'EST PACA EPA de la plaine du Var » 21.01.2011 ; ECO-VALLEE., « Nice Côte d'Azur, une Métropole pour forger notre avenir » ; ECO-VALLEE., « Eco-Vallée de la Côte d'Azur » ; ECO-VALLEE., « Xavier Hemeury, nouveau directeur général de l'Établissement public d'aménagement (EPA) de la plaine du Var » 4 avril 2012 ; ECO-VALLEE., « Nice Côte d'Azur Eco-Vallée – La technopole urbaine Nice Méridia dévoile ses premières esquisses » Dossier presse spécial MIPIM 2012.

## Section 2 : Une opération de déconcentration technocratique de l'urbanisme

À travers ce paragraphe, nous allons tenter de mettre en lumière un mode d'utilisation du pouvoir qui, à bien des égards, peut paraître archaïque, mais qui reflète en réalité la tradition historique et juridique de la France. Effectivement, l'analyse primaire, qui signifie par-là instinctive, consistant à soutenir que cette technique est à contre-courant de la tendance actuelle de la décentralisation, est d'une pertinence relative. Pour notre part, cette opération s'inscrit dans la tradition du droit français, c'est-à-dire d'un État unitaire décentralisé. En y regardant de plus près, à travers l'OIN, c'est l'idée du jacobinisme et du colbertisme qui est consacrée. Dès lors, la décentralisation de 1983 s'accompagne de ce contrôle de l'État, et c'est sans doute une des raisons qui a permis sa mise en œuvre. Elle est technocratique au sens grec du terme<sup>218</sup>.

Cette opération résulte de la compétence de l'État, puisque l'OIN ne peut naître que d'une décision émanant du pouvoir réglementaire (P1). Il en va de même concernant la vie de l'opération ; autrement dit, son fonctionnement est essentiellement effectué par l'État (P2).

---

<sup>217</sup> PARIS-SACLAY, « *Un projet urbain pour une ville campus* » 26/03/2013, 17 p. PARIS-SACLAY, « *Établissement public Paris-Saclay Rapport d'activités* » 27/03/2013, 20 p. SENART., « *Contrat de développement territorial* » Brochure contrat de développement territorial ; SENART., « *Un développement à très grande vitesse, on track for high-speed développement.* » ; SENART., « *10 communes à vivre à 30 km de Paris* » ; ORLY RUNGIS SEINE AMONT., « *Charte de développement durable* » ; ORLY RUNGIS SEINE AMONT., « *Orly-Rungis Seine Amont* ». 2008 ; LA DEFENSE SEINE ARCHE., « *Vers un territoire durable* » Mars 2012 ; LA DEFENSE SEINE ARCHE., « *Réflexions pour un territoire : Vers un projet stratégique et opérationnel* » ; EUROMEDITERRANEE., « *EcoCité Marseille-Euroméditerranée* » Dossier de presse Signature du protocole financier, jeudi 30 juin 2011 »

EUROMEDITERRANEE., « *Rapport d'activités 2010* » ; EUROMEDITERRANEE., « *Marseille le cœur d'une grande métropole méditerranéenne.* » ; MARNE LA VALLEE., « *Le développement durable, une démarche transversale* » ; MARNE LA VALLEE., « *Le renouvellement urbain, une mission nouvelle pour les EPA* » ; MARNE LA VALLEE., « *Cluster Descartes le pôle d'excellence dédié à la ville durable* » ; MARNE LA VALLEE., « *Villages nature* » ; MARNE LA VALLEE., « *Commission nationale du débat public Bilan du débat public sur le projet Villages Nature* » ; 21/07/2011 ; .EPA SEINE AVAL., « *Protocole* »

EPA SEINE AVAL., « *Rapport d'activités* » ; BORDEAUX EURATLANTIQUE., « *Règlement intérieur du conseil d'administration* » ; BORDEAUX EURATLANTIQUE., « *Création d'un périmètre provisoire de zone d'aménagement différé (ZAD)* » 9/06/2010. 2 p.

<sup>218</sup> LE PETIT LAROUSSE 2012, « n. f. Souvent péjoratif. Système politique dans lequel les responsables politiques sont supplantés par les techniciens et les fonctionnaires dans la prise de décision. » Durant l'époque de la Grèce ancienne, Platon (IV<sup>e</sup> siècle av J.-C.-) voulait que le gouvernement soit lié au philosophe, habitué aux raisonnements les plus évolués à travers une formation mathématique et logique poussée, ce qui peut être vu comme une certaine forme de technocratie. Concernant Platon, les dirigeants politiques ne sont pas obligés d'expliquer ce qu'ils font des textes, car ces derniers n'ont pas de rapport avec les lois car il relève des cas particuliers de la réalité. Cette idée est très bien exprimée dans la métaphore du capitaine et du navire dans *Le Politique* en 289. Plus tard, dans le *Gorgias*, Platon fait une comparaison entre la médecine et la cuisine, analogie entre une technocratie et une démocratie. Le concernant, c'est au médecin, c'est-à-dire à l'expert, qu'il faut se fier.

À travers ces deux paragraphes, le but est de montrer que, si le XX<sup>e</sup> siècle était marqué par la tendance générale de la décentralisation, présente dans le droit de l'urbanisme, depuis les lois Defferre de 1983, le début du XXI<sup>e</sup> siècle est marqué par une volonté de recentralisation notamment par l'intercommunalité, dont les exemples les plus significatifs sont l'existence d'établissements et de coopération intercommunale<sup>219</sup>. Dans ce paragraphe, nous mettrons en évidence l'aspect unilatéral de l'État au niveau local qui décide de la création et de la vie de l'opération.

### **Paragraphe 1 : Une création de l'opération à la discrétion du pouvoir réglementaire**

La création se manifeste par un processus officieux et non codifié où se côtoient aspects politiques et juridiques encadrés par une intervention de la haute administration (A). Cela étant, cette création en amont encadre également de répondre à la condition de l'existence d'une OIN, à savoir la détermination de l'intérêt national (B).

#### **A. Un caractère procédural succinct imposé par le Code**

Le droit de l'urbanisme est marqué par le sceau d'une procédure à la fois complète et solide. Cette rigidité et ce formalisme qui sont à mettre au crédit du droit de l'urbanisme, devraient se retrouver pour les OIN. Pourtant, à la lecture du Code, force est d'admettre que cela n'est pas le cas. Il suffit d'un décret en Conseil d'État pour que l'OIN existe (article L. 102-1<sup>220</sup> et suivants du Code de l'urbanisme).

---

<sup>219</sup> On retrouve ici peu ou prou la philosophie de la déconcentration.

<sup>220</sup> L'article L. 102-1 du Code de l'urbanisme modifié par l'ordonnance n° 2015-1174 du 23 septembre 2015 dispose que : « L'autorité administrative compétente de l'État peut qualifier de projet d'intérêt général tout projet d'ouvrage, de travaux ou de protection présentant un caractère d'utilité publique et répondant aux deux conditions suivantes : 1° Être destiné à la réalisation d'une opération d'aménagement ou d'équipement, au fonctionnement d'un service public, à l'accueil et au logement des personnes défavorisées ou de ressources modestes, à la protection du patrimoine naturel ou culturel, à la prévention des risques, à la mise en valeur des ressources naturelles, à l'aménagement agricole et rural ou à la préservation ou remise en bon état des continuités écologiques ; 2° Avoir fait l'objet : a) Soit d'une décision d'une personne ayant la capacité d'exproprier, arrêtant le principe et les conditions de réalisation du projet, et mise à la disposition du public ; b) Soit d'une inscription dans un des documents de planification prévus par les lois et règlements, approuvée par l'autorité compétente et ayant fait l'objet d'une publication. »

Un décret de cette catégorie est pris après avis obligatoire du Conseil d'État (section consultative des travaux publics), mais c'est le gouvernement qui demeure souverain en la matière. Ce dernier est obligé de prendre l'avis<sup>221</sup> du Conseil d'État<sup>222</sup>, sans pour autant le suivre.

Dans le cas d'un refus, trois solutions s'offrent à lui : il peut maintenir son projet initial malgré les réserves ou l'opposition, ou bien adopter le texte tel que le Conseil d'État l'a remanié, ou enfin renoncer à son projet. Il n'y a en réalité qu'une seule obligation dans le cas où il choisit de retenir une autre rédaction, qui constitue donc un nouveau projet.

Cette nouvelle version doit également être soumise à la consultation du Conseil d'État, entraînant une nouvelle procédure. On l'aura bien compris : le Conseil des ministres peut amener des modifications au texte, mais comme le présente le Conseil constitutionnel, c'est « à la condition d'être éclairé par l'avis du Conseil d'État<sup>223</sup> ».

Le décret en Conseil d'État n'est que la procédure qui vise à mettre en place l'OIN. Il faut dès lors que ce décret satisfasse à la notion d'intérêt national, qui doit être apprécié et réputé pour dépasser largement l'échelle communale. À la suite de cette décision, des études et des réflexions vont être menées pour voir si le statut d'OIN est applicable à l'opération envisagée.

À l'origine, il y a une zone du territoire où plusieurs projets coexistent avec une discorde entre les différents acteurs locaux. Celle-ci pouvant durer plusieurs années, comme à Marseille, où Gaston Defferre, alors maire de l'époque, évoquait un grand projet dans cette ville au moment des lois de décentralisation (1983). Dix ans plus tard, Euroméditerranée sortait de terre.

---

<sup>221</sup> LEBRETON G., « *Droit administratif général* » 9<sup>e</sup> édition, Dalloz p 247. L'explication ci-après n'est pas propre au décret pris après avis du Conseil d'État. Mais il a la même logique que pour ces derniers. « *Il est fréquent que l'Administration prenne des avis avant d'édicter des choix inopportuns. Du point de vue du positivisme sociologique, cette procédure consultative est très importante, car elle constitue l'un des modes d'expression de la conscience collective, dont les membres des organismes consultatifs sont en principe une émanation. Ces avis peuvent être de trois sortes : ils sont « facultatifs » quand l'autorité qui les provoque n'est obligée, ni de les demander, ni de les suivre ; « conformes », lorsqu'elle est tenue à la fois de les demander de s'y conformer.* » L'Administration conserve son pouvoir discrétionnaire dans les deux premiers cas. 2002, 118, chron. GUYOMAR et COLLIN.

<sup>222</sup> Cette exigence se manifeste à la fois pour la délimitation du périmètre de l'opération mais également la création de l'Établissement public d'aménagement (EPA) lorsqu'ils existent pour certaines OIN.

<sup>223</sup> CC 3 avril 2003, JO 12 avril 2003 « *loi relative à l'élection des conseillers régionaux et des représentants au Parlement européen* ». Dans sa décision, le Conseil a censuré une disposition en raison du non-respect de la procédure de consultation. Voir les notes de G. DRAGO, AJDA 2003, p. 948 et de M.-T. VIEL, AJDA 2003, p. 1624.



Étant donné le peu de formalisme, l'intervention de l'État peut être spontanée, ou faire suite à une forte demande d'une institution locale. Dans ce dernier cas, l'État est sollicité comme une institution neutre capable de débloquent une situation qui semble inextricable. C'est l'hypothèse que l'on retrouve dans les OIN des villes de Marseille, Saint-Etienne, Nice et Bordeaux.

Ce sont les services ministériels qui s'occupent du projet. Ce qu'il est intéressant de noter, c'est qu'il s'agit d'une phase non codifiée, mais dans les faits, ce sont toujours les mêmes procédés qui se manifestent pour la mettre en place.

Afin de mieux comprendre cette phase en amont de la création d'une OIN, nous allons nous pencher sur la genèse de l'OIN « *Éco-Vallée* ». La plupart de toutes les OIN mises en place dans la même période ont une procédure semblable à celle-ci. De plus, l'objet d'étude de l'Éco-Vallée est la raison d'être de notre thèse.

Comme nous le supposons, une OIN se crée sur un territoire ayant un enjeu ou bien qui se démarque par ses caractéristiques.

Beaucoup d'études avaient été commandées par les collectivités locales sur la Basse vallée du Var par les collectivités publiques (Conseil général et CANCA<sup>224</sup>).

Le but de ces études était de donner à ce territoire un rayonnement national en raison de ses nombreux atouts, qui étaient mal exploités, pour en faire la métropole de la Côte d'Azur avec le Var au milieu. Ce territoire est passé d'une zone à enjeux parmi d'autres, pointée par la DTA comme une zone à intérêt<sup>225</sup>, qui allait elle-même se substituer en zone d'intérêt national<sup>226</sup>.

Les acteurs locaux conjointement avec les services du ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire ont demandé au gouvernement de déléguer une mission interministérielle pour constater l'intérêt de la plaine. C'est une mission qui a donc été chargée de déterminer si l'opération de la plaine du Var relevait de l'intérêt national<sup>227</sup>.

---

<sup>224</sup> Communauté d'Agglomération de Nice Côte d'Azur devenue Communauté Urbaine Nice Côte d'Azur.

<sup>225</sup> P.-P. DANNA L'Opération d'intérêt national plaine du Var et la DTA des Alpes-Maritimes Aspects juridiques et géopolitiques, Nice le 12 février 2008, Verbatim d'une conférence-débat du GIR MARALPIN, p. 10.

<sup>226</sup> Cette qualification fera l'objet d'un développement ultérieur.

<sup>227</sup> La plupart de ces missions sont constituées d'un énarque, d'un polytechnicien, d'un mineur et quelquefois d'un ingénieur des Eaux et Forêts.

Lorsque la mission s'est terminée, ils ont remis leur rapport au Gouvernement. Ce dernier a été transmis à Monsieur ESTROSI, alors président du Conseil Général des Alpes-Maritimes, afin de l'informer que le gouvernement « *allait prendre en considération cette OIN* ».

Lorsque le Gouvernement a décidé d'attribuer le régime juridique d'OIN à la plaine du Var, une mission de préfiguration<sup>228</sup> avec la nomination sur place d'un représentant en qualité de préfigurateur a eu lieu<sup>229</sup>. Ce dernier a donc dû étudier en profondeur les différentes problématiques du territoire (les sites Natura 2000, l'inondabilité de la plaine, les problématiques des terres agricoles), regarder les études déjà réalisées, et envisager des ébauches de solutions à apporter.

Il y a eu également la mise en place de budgets<sup>230</sup>. Pour la plaine du Var, ces travaux ont duré une année<sup>231</sup>. La mission suivante du préfigurateur est d'établir un « *pré-rapport* » qui sera soumis aux seuls élus locaux en faisant la demande. La concertation avec les élus locaux se limite à cela. S'ensuit une version définitive qui sera transmise au Premier ministre. Le travail « de terrain » du préfigurateur s'arrête ici, pour le moment<sup>232</sup>.

C'est à ce moment précis du projet que le pouvoir politique reprend le dessus. On met en place une réunion ministérielle qui va se prononcer sur le rapport de préfiguration<sup>233</sup>. Après l'approbation, ladite réunion va mettre en place les décrets qui donneront naissance à la vie de l'OIN. Elle va notamment proposer « *son périmètre et les grands items de l'opération* »<sup>234</sup>.

Dès lors, va s'installer toute une série de réunions organisées par le ministère en charge de l'urbanisme incluant les directions générales du ministère chargées de la mise en place du décret. Ce décret, ainsi élaboré, est transmis généralement par le directeur de cabinet

---

<sup>228</sup> ECO-VALLEE., « *Projet de territoire de l'Éco-Vallée Opération d'intérêt national* » décembre 2011 p. 9 « *Le 21 mai 2007, il y a eu l'installation d'une mission de préfiguration pour préparer la création de l'EPA.* »

<sup>229</sup> Il s'agit généralement d'un personnage issu de la haute Fonction Publique, et le plus souvent d'ingénieurs des Ponts.

<sup>230</sup> T. MARTIN, Ancien directeur-général adjoint de l'EPA Euroméditerranée, Marseille, entretien du 26 mai 2010.

<sup>231</sup> Cette durée est très variable selon les opérations. Concernant celle d'Euroméditerranée, elle a duré trois ans.

<sup>232</sup> La précision « pour le moment » ne s'applique que pour l'opération de la plaine du Var, puisque le préfigurateur, M. T. BAHUGNE, est aussi devenu le premier directeur général de l'EPA créé par la suite. Il s'agit d'un fait unique que l'on ne retrouve dans aucune autre opération.

<sup>233</sup> En pratique, il n'est jamais désapprouvé. Ce fut le cas pour le projet de l'île Seguin.

<sup>234</sup> T. MARTIN, Ancien directeur-général adjoint de l'EPA Euroméditerranée, Marseille, entretien du 26 mai 2010.

avec la volonté du ministre. Ce projet de décret est alors soumis pour avis au Conseil d'État. Après l'avis obligatoire du Conseil d'État, le décret rentre en vigueur<sup>235</sup>.

Se mettront en place plusieurs décrets portant notamment sur la création généralement d'un Établissement public d'aménagement (EPA)<sup>236</sup>, de Zones d'aménagement concertées (ZAC), ainsi que diverses procédures d'expropriation. Cet ensemble sera piloté par un Conseil d'administration<sup>237</sup>. Cette procédure, décrite pour l'Éco-Vallée, est peu ou prou la même pour les autres Opérations d'intérêt national en général et plus particulièrement celles de la première catégorie (opérations d'aménagement, villes nouvelles, aménagements).

Il y a donc une sorte de « *droit coutumier* »<sup>238</sup> de création des OIN de cette catégorie qui semble exister.

## **B. La problématique relative à la détermination de l'intérêt national**

L'absence de définition du mécanisme juridique d'OIN provient également de l'inexistence d'explications ou du moins de critères permettant l'identification de l'intérêt national. Le défaut de régime juridique provoque un vide autour de la notion d'intérêt national ; aucun texte dans le droit positif ne définit ce qu'est l'intérêt national, et l'État ne s'en est pas chargé non plus.

Dans la mesure où il s'agit d'un décret qui s'occupe de la création d'une OIN, le pouvoir réglementaire va également préciser ce qui relève de l'intérêt national. Il déterminera donc ce qui, pour lui, représente l'intérêt national. Cela va à l'encontre de l'idée de la décentralisation de 1983, mais reste conforme à la logique de déconcentration de l'urbanisme ainsi qu'à la réaffirmation d'un État unitaire depuis une dizaine d'années.

Cette notion d'intérêt national est intimement liée à la logique qui préside des notions comme la puissance publique et l'intérêt général. D'ailleurs, si nous devons faire une analyse

---

<sup>235</sup> ECO-VALLEE., « *Projet de territoire de l'Eco-Vallée Opération d'intérêt national* » décembre 2011 p. 9. Décret de création de l'Opération d'intérêt national le 7 mars 2008.

<sup>236</sup>Ibid., p 9. Décret portant création de l'EPA plaine du Var le 30 juillet 2008.

<sup>237</sup> Ibid., p 9. Premier Conseil d'administration de la plaine du Var

<sup>238</sup> DUFFIN-BRICCA S., « *Introduction générale au Droit* » 6<sup>e</sup> édition 2012-2013 Gualino lextenso éditions, p. 111. « *Historiquement, la coutume constitue la source première du droit. En ancien droit, elle jouait un rôle prépondérant dans les pays de droit coutumier, puis elle a tendu à disparaître avec la Révolution à cause du véritable culte voué à la loi et de la place accordée au Code civil (...) Bien que non écrite, elle n'en est pas moins une véritable règle juridique, obligatoire, qui est appliquée et dont la méconnaissance est sanctionnée par les tribunaux (...) La coutume n'existe que par la réunion de deux éléments, un élément matériel constitué d'un usage, présentant certains caractères, et un élément psychologique lui conférant force obligatoire. Elle peut prendre plusieurs formes selon ses modes de formation. »*

avec le droit privé, on pourrait la rapprocher de notions telles que « *bon père de famille* ». En droit européen, on peut évoquer l'intérêt communautaire ou encore les exigences impératives.

Il s'agit de notions qui, par leur évocation, parlent aux individus sans pour autant qu'ils soient capables d'en donner une définition exacte. On peut s'interroger de l'intérêt de la largesse d'une telle définition. La réponse peut provenir sans doute du fait qu'elle donne au gouvernement toute la latitude pour qualifier ce qu'elle entend par « intérêt national » pour éviter une limitation trop importante. Cela étant, un des buts fondamentaux du droit est l'accessibilité et l'intelligibilité de ce dernier, vis-à-vis du citoyen.

La question est la suivante : du législateur ou du pouvoir réglementaire, qui a la prérogative pour déterminer l'intérêt national ? Plus spécifiquement, est-il légal au regard du droit et de la jurisprudence française de laisser au seul pouvoir réglementaire le soin de déterminer l'intérêt national de l'OIN ? Cette question nécessite qu'on se penche sur les articles 34 et 37 de la Constitution de 1958. Cette dernière a fait le distinguo entre le pouvoir réglementaire et le pouvoir législatif. L'article 34 définit le domaine de la loi, tandis que l'article 37 définit celui du règlement. Le principe est le suivant : tout ce qui ne relève pas de la loi relève du règlement. Cette coutume a pu créer un débat doctrinal. Certains spécialistes, comme le doyen VEDEL, avaient affirmé que, désormais, la compétence de principe revenait au pouvoir réglementaire.

*A contrario*, et conformément au principe établi, Monsieur CHAPUS soutient que le législateur est compétent et cela d'autant plus qu'il tire sa compétence d'une disposition constitutionnelle. Selon ce dernier, le législateur décide de ne laisser déterminer l'intérêt national<sup>239</sup> au pouvoir réglementaire que parce qu'il le veut bien. Si tel est le cas, cela ne pourra se faire qu'à travers une habilitation législative. Sachant que l'OIN a pour effet de réduire les prérogatives communales en matière d'urbanisme, d'après la doctrine de Monsieur CHAPUS, l'opération devrait être instituée par le législateur.

Néanmoins, la thèse de M. CHAPUS est battue en brèche par la jurisprudence du Conseil constitutionnel<sup>240</sup>, qui admet l'existence d'un pouvoir réglementaire autonome, pour

---

<sup>239</sup> La thèse du Professeur CHAPUS, sur ce point précis, est liée plus spécialement à la création des services publics nationaux, mais si on raisonne par analogie avec l'OIN, on peut affirmer que l'un des caractères essentiels de ce service public est qu'il est créé pour servir l'intérêt général national.

<sup>240</sup> Décision numéro 86-207 DC, 26 juin 1986, loi autorisant le Gouvernement à prendre diverses mesures d'ordre économique et social JO du 27 juin 1986, p. 7978.

déterminer l'intérêt national. Un arrêt du Conseil d'État<sup>241</sup> est venu préciser encore cette délimitation de compétence. Il reprend la jurisprudence du Conseil constitutionnel, mais y ajoute un correctif en précisant que le pouvoir réglementaire déterminant l'intérêt national a pour seul limite le respect des libertés publiques. En pareil cas, c'est la compétence pleine et entière du législateur.

Cette jurisprudence peut susciter des difficultés quant à sa compatibilité avec la Constitution d'autant plus que, par une jurisprudence du 18 janvier 2001, les juges de la rue de Montpensier sont venus préciser que « *le principe de libre administration des collectivités territoriales* », énoncé par l'article 72 de la Constitution, est au nombre des libertés fondamentales. En résumé, il s'agit d'une liberté publique.

Par conséquent, si l'on se réfère à l'article L. 102-12 du Code de l'urbanisme, l'OIN est mise en place par un décret en Conseil d'État. Or l'opération porte atteinte aux prérogatives et aux ressources des collectivités locales, et *ispo facto* au principe de libre administration des collectivités territoriales.

*In fine*, si nous avons une interprétation littérale du texte et de la jurisprudence, la création d'une OIN devrait se faire par une disposition législative. La question d'une possible entorse de la violation de la Constitution peut se poser<sup>242</sup>. Nous aurons l'occasion de revenir sur ce débat, mais en attendant, nous pouvons remarquer qu'à défaut d'intervention du législateur dans une tâche qui lui incombe, le pouvoir réglementaire se charge seul de définir, ou du moins d'appréhender, l'intérêt national.

En outre, la question de la détermination de l'intérêt national devrait prendre la forme dans le cadre d'un droit de l'urbanisme, comme c'est souvent le cas d'une déclaration d'utilité publique. Toutefois, il n'en est rien. Pourtant, si l'on compare l'OIN à d'autres régimes qui

---

<sup>241</sup> CE, 17 décembre 1997, Ordre des avocats à la Cour de Paris, publié au recueil LEBON. Décision numéro 181611.

<sup>242</sup> L'article 72 de la Constitution prévoit le principe de « *libre administration des collectivités territoriales* » établi pour, entre autres, limiter les pouvoirs législatifs et réglementaires (Décision numéro 71-70 L, 23 avril 1971, loi du 10 juillet 1964 portant réorganisation de la région parisienne, JO du 25 avril 1971, p. 4017.) Les juges du Conseil constitutionnel n'ont pas hésité à se faire les défenseurs de ce principe et à sanctionner les diverses atteintes qui lui sont portées (Décision numéro 79-104 DC, 23 mai 1979), loi modifiant les modes d'élection de l'Assemblée territoriale et du Conseil de gouvernement du territoire de la Nouvelle-Calédonie et dépendances et définissant les règles générales de l'aide technique et financière contractuelle de l'État. JO du 25 mai 1979. Par conséquent, c'est avec circonspection et vigilance que nous demandons s'il y a une compatibilité de l'OIN avec la Constitution, d'autant plus depuis sa modification et l'inscription dans celle-ci de l'organisation décentralisée de la République.

existent dans le Code de l'urbanisme, et notamment avec le PIG (le régime qui lui est le plus proche), celui-ci nous amène à quelques réflexions.

Afin de mettre en place un PIG, il faut que ce dernier ait un caractère d'utilité publique (DUP). La notion d'utilité publique sert le plus souvent à porter atteinte à la propriété privée par les collectivités publiques. Dans le cas précis du PIG, elle sert de justification théorique à l'action de l'État pour modifier les documents d'urbanisme, qui relèvent de la compétence des communes ou de leurs groupements<sup>243</sup>.

C'est la même logique pour l'OIN. Lorsqu'il y a une déclaration d'utilité publique, le juge contrôle effectivement la réalité de l'utilité publique. Il y aura donc un contrôle du juge qui va s'exercer. Ici, on parlera d'un contrôle bilan coût-avantages, c'est-à-dire qu'on va contrôler la disproportion de l'objet de l'acte par rapport à ses motifs de faits. Dans l'OIN, ce contrôle juridictionnel n'existe pas, ce qui montre au passage que l'OIN est inclassable, car son régime est « *sui generis* ».

De la même manière, l'autre garantie qui est effectuée par le PIG est celle de la précision du projet. On ne doit pas simplement arrêter le principe du PIG, il faut aussi détailler les conditions de réalisation et les mettre à disposition du public<sup>244</sup>.

Ce dernier est notifié à la personne publique qui élabore le document d'urbanisme et le juge exercera un contrôle restreint sur cette qualification<sup>245</sup>. Tant pour sa mise en œuvre que pour son contenu, le régime juridique du PIG est mieux encadré que celui des OIN. Pourtant, il s'agit bien de la même chose : l'intérêt général qui justifie l'intervention étatique dans la politique locale.

Comme cela a été précisé plus haut, l'absence de définition de l'intérêt national réside sûrement dans le fait que l'État définit, lui-même, sa compétence. Pour l'État, il est naturel que cet instrument ne soit pas défini, car il veut s'autoriser la plus grande largesse dans la définition de ses projets.

Cette position de l'État, omniprésent dans la procédure de création de cet outil, l'est également, mais d'une façon différente dans son fonctionnement. Il va avoir une importance

---

<sup>243</sup> H. JACQUOT et F. PRIET, Droit de l'urbanisme, DALLOZ 2008, p. 138.

<sup>244</sup> TA Lyon 1<sup>er</sup> décembre 1999, « Pour pouvoir être qualifié de PIG un projet doit être suffisamment précis, tel n'est pas le cas d'un projet comportant plusieurs variantes. » BJDU 2000, p. 83.

<sup>245</sup> CE 7 février 2007, Société SAGACE et Société Méditerranéenne de nettoyage, « Le juge exerce un contrôle restreint sur la décision du préfet, en l'espèce la reconnaissance de la qualité de PIG du projet. » AJDA 2007, p. 332.

non négligeable dans la direction de l'OIN, ainsi que dans les contrôles des instruments qui feront avancer l'OIN.

## **Paragraphe 2 : Un fonctionnement assujéti aux normes et orientations émanant du pouvoir central**

Chaque Opération d'intérêt national, même si cela n'est imposé par aucun texte<sup>246</sup>, est systématiquement dirigée par un organe : l'EPA (Établissement Public d'Aménagement). L'EPA est une structure opérationnelle sous l'autorité de l'État, dont la mission sera de fixer les orientations voulues pour l'opération en matière d'aménagement, de restructuration urbaine et de développement économique et social (A). Pour mener à son terme cette mission, polyvalente et complexe, il dispose d'une panoplie conséquente d'outils juridiques (B).

### **A. L'organisme chargé de direction de l'OIN**

Avant de rentrer dans le détail du fonctionnement de l'EPA, son rôle et ses attributions, il convient de remonter aux origines et à son évolution qui est concomitante à celle des OIN et « pré-OIN ». La gestion des services publics peut se faire par plusieurs moyens<sup>247</sup>. Le passage suivant est le reflet de la pensée plusieurs auteurs dont notamment Gilles LEBRETON. Concernant leur classification, il existe plusieurs types d'établissements publics. Jusqu'en 1921, les seuls services publics dont l'existence était clairement reconnue étaient les « *services publics administratifs* » (SPA). Leur particularité était d'avoir un objet

---

<sup>246</sup> La présence d'un EPA pour diriger l'aménagement dans le périmètre relève du mimétisme, puisque la première opération appelée à devenir une OIN en 1983, concernant La Défense, fonctionnait de la sorte.

<sup>247</sup> LEBRETON G., « Cours de droit administratif » Dalloz 2014. « Il existe plusieurs modes de gestion des services publics. Un service public peut en effet être géré par une personne publique ou par une personne privée. Dans le premier cas, la gestion peut être effectuée en régie ou être confiée à un établissement public, ou à un groupement d'intérêt public. Et dans le second, elle peut être exercée grâce à une habilitation unilatérale, ou en vertu d'un contrat. Dans cette dernière hypothèse, on recourt le plus souvent à un contrat de délégation que la loi Murcef du 11/12/01 « définit comme un contrat par lequel une personne morale de droit public confie la gestion d'un service public dont elle a la responsabilité à un délégataire public ou privée dont la rémunération est substantiellement liée aux résultats de l'exploitation du service. Concrètement, il peut s'agir d'une concession de service public, d'une régie intéressée, ou d'un contrat d'affermage. Mais on peut aussi recourir à d'autres types de contrats qui ne sont pas des contrats de délégation au sens de la loi, parce qu'ils prévoient une rémunération fixe, indépendante des « résultats de l'exploitation » Il peut alors s'agir d'un marché d'entreprise de service public, d'un contrat de partenariat ou d'un contrat innommé (exemple du contrat verbal confiant à des particuliers la gestion d'un service public de rapatriement des réfugiés. CE 20.4.1956 EPOUX Bertin). » Sauf disposition législative contraire, les autorités administratives agissant pour le compte de l'État ou d'une collectivité territoriale sont libres de choisir, parmi ces divers modes de gestion, ceux qu'elles préfèrent pour leurs services publics.

administratif, qui les distinguait nettement des activités privées, réputées industrielles et commerciales.

En réalité, cette présentation des choses était exagérément simplificatrice. Dès le XIX<sup>e</sup> siècle, l'État et les collectivités locales avaient en effet pris en charge quelques services publics à caractère industriel ou commercial (SPIC).

Devant la transformation de l'État gendarme en État-providence, et le développement de l'interventionnisme des collectivités locales, il était nécessaire de dépasser ces états d'âme, en permettant aux personnes publiques de gérer directement des SPIC. C'est ce que fit, non sans hésitation comme on l'a vu, l'arrêt du bac d'Eloka (TC 22.1.1921 Soc. Commerciale de l'Ouest africain). Malgré sa rédaction hésitante, l'arrêt du bac d'Eloka a le mérite d'inaugurer une jurisprudence abondante qui reconnaît aux personnes publiques le droit d'exploiter des SPIC, et qui tire par la même occasion la notion de SPIC de l'état de semi-clandestinité.

Cette classification des services publics en deux catégories est fondamentale. Les SPA relèvent en effet du droit administratif et du juge administratif, alors que les SPIC relèvent pour l'essentiel du droit privé et du juge judiciaire. Se pose dès lors la question de savoir quel est leur critère de distinction. La jurisprudence n'apporte une réponse claire que depuis 1956. Plutôt que de retenir un critère unique, qui risquerait d'être trop rigide, elle préfère recourir à un faisceau d'indices. Trois indices sont en effet explorés pour déterminer si un service public est un SPIC ou un SPA.

Il s'agit, selon les propres termes de la jurisprudence, de son « *objet* » de son « *mode de financement* » et des « *modalités de son fonctionnement* » (TC 20.1.1986 ROBLOT).

Bien entendu, la méthode jurisprudentielle du faisceau d'indices, que l'on vient d'étudier, peut être librement écartée par la loi. Cela s'explique par le fait que la loi se situe dans la hiérarchie des normes, au-dessus des règles jurisprudentielles.

Avant d'étudier, plus précisément, l'Établissement Public d'Aménagement, qui fait partie de la catégorie des Établissements Publics Industriels et Commerciaux, il est utile de faire un point sur ce qu'est la notion d'Établissement Public<sup>248</sup>.

---

<sup>248</sup> LEBRETON G., « *Cours de droit administratif* » Dalloz. « À titre d'information, il existe la régie, l'établissement public, le groupement d'intérêt public, la délégation unilatérale à une personne privée, la concession de service public, la régie intéressée, le contrat d'affermage, le marché d'entreprise de service public, le contrat de partenariat. »



Cette énumération des contrats de service public appelle plusieurs précisions. Tout d'abord, certains contrats sont par nature adaptés à certaines prestations plutôt qu'à d'autres. Ensuite, ces modes de gestion des services publics font partie d'une plus grande catégorie que sont les contrats administratifs. La distinction est la suivante, toute rémunération « *substantiellement assurée par des résultats de l'exploitation* », par exemple la perception de redevance sur les usagers, demeure toutefois exclue, car elle caractérise l'autre grand type de contrats administratifs que sont les conventions de délégation de services publics.

La loi n° 2001-1168 du 11/12/2001 portant Mesures Urgentes de Réformes à Caractère Économiques et Financier (MURCEF) précise que le « *marché public* » ainsi défini est nécessairement un contrat administratif. Elle met fin à la jurisprudence qui admettait qu'il puisse parfois s'analyser comme un contrat de droit privé.

Concernant donc l'Établissement public<sup>249</sup> : « *Un Établissement public (EP) est défini par une personne morale de droit public disposant d'une autonomie administrative et financière pour remplir une mission d'intérêt général, sous le contrôle de la collectivité publique dont il dépend (État, région, département ou commune)*<sup>250</sup> ». Il dispose d'un patrimoine et d'un budget propre, peut passer des contrats et agir en justice, et jouit de la capacité de recevoir des dons et legs.

S'agissant des EP nationaux, leur dépendance est d'ailleurs confirmée par leur régime de tutelle.

En réalité, le recours à l'EP répond aux motivations les plus variées. On est loin, surtout avec le dernier motif, de la recherche d'une démocratie plus participative, qui caractérise l'autre décentralisation, la décentralisation territoriale.

La création des établissements publics obéit à des règles relativement simples. Les EP locaux sont créés par délibération de l'organe délibérant de la collectivité concernée. Les EP nationaux sont quant à eux créés par le pouvoir réglementaire lorsqu'ils se rattachent à une catégorie existante d'EP, ce qui est le plus fréquent.

Lorsqu'ils constituent au contraire une nouvelle catégorie, c'est le législateur qui, en vertu de l'article 34 de la Constitution, est compétent pour les créer.

---

<sup>249</sup> LEBRETON G., « *Cours de droit administratif* » Dalloz, etc.

<sup>250</sup> D'après le « *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement* », Pierre MERLIN et Françoise CHOAY, p. 363.

Il faut faire une distinction, ici, avec les personnes privées, car les ressemblances sont fortes. Lorsque le texte instituant un organisme n'est pas clair sur sa nature juridique, la jurisprudence recourt à la méthode du faisceau d'indices pour déterminer si elle est en présence d'un EP, ou d'un organisme de droit privé.

Enfin, les établissements publics sont classés en deux catégories. Ils reprennent la catégorie principale des services publics, car un Établissement public n'est en réalité qu'une troisième personne publique sortie de la création de la personne publique. Par conséquent, l'établissement public reprend la distinction entre les services publics administratifs et les services publics industriels et commerciaux.

D'autre part et surtout, certains EP ne peuvent être assimilés ni à des EPA ni à des EPIC, parce qu'ils gèrent à la fois un SPIC et un SPA, sans que l'un des deux puisse être considéré comme le simple accessoire de l'autre. On est alors en présence d'EP dits « mixtes » ou, de façon plus poétique, « à double visage ».

Ces précisions permettent de comprendre que, pour déterminer le droit applicable à un EP, c'est la nature du service public en cause qui compte avant tout. S'il s'agit d'un SPA, le droit applicable et le juge compétent seront administratifs ; s'il s'agit d'un SPIC, ils seront en général privés. Le statut d'EP comporte toutefois certains avantages, dont tous les EP, même les EPIC, bénéficient : c'est ainsi qu'ils ne peuvent être soumis ni aux voies d'exécution du droit commun (les biens des personnes publiques sont insaisissables) ni aux procédures du redressement et de la liquidation judiciaire.

Enfin, les établissements publics obéissent au principe de spécialité qui est un principe cardinal. Contrairement à l'État et aux collectivités locales, qui disposent d'une compétence générale dans leurs ressort territorial, les EP sont liés par un principe de spécialité. Cela signifie qu'ils n'ont pas le droit d'exercer des activités qui seraient sans rapport direct avec la ou les missions définies par leurs textes institutifs. Strictement entendu pour les EPA, sauf pour les EP territoriaux, le principe de spécialité a toujours été largement défini vis-à-vis des EP à double visage. Il tend à le devenir tout autant, sinon plus, à l'égard des EPIC.

Il existe plusieurs types d'établissements publics permettant de remplir diverses fonctions. Désormais, les EPA font partie de la catégorie établissement public industriels et commerciaux. Ils ont une fonction bien particulière. Traditionnellement, l'État a eu recours et continue à avoir recours à ce type d'Établissement public industriel et commercial, pour la

réalisation d'opérations d'aménagement d'ampleur et de coût très importants<sup>251</sup>. C'est après la Seconde Guerre mondiale qu'apparaît un phénomène urbain nouveau : l'exode rural<sup>252</sup>. Ce fait historique a déjà été décrit dans le cadre de l'introduction<sup>253</sup>.

De GAULLE s'aperçoit que le territoire national est déséquilibré et conscient de l'enjeu que représente l'aménagement du territoire, confie cet ambitieux projet à DELOUVRIER. Cela passera par la création de villes nouvelles<sup>254</sup> proches de Paris. Pour le Languedoc-Roussillon, c'est à RACINE<sup>255</sup> qu'a été confié ce travail. On a donc assisté à l'apparition des premiers Établissements Publics d'Aménagement, qui sont nés en 1965, dans le double objectif d'organiser les villes nouvelles et de concrétiser les enjeux du Schéma Directeur de Paris où est stipulé : « *Faire la ville en dehors de la ville* ».

Concernant les villes nouvelles, la loi BOSCHER du 10 juillet 1970 a prévu le partage des finances et des compétences entre les communes originelles et les institutions des villes nouvelles. De ce fait, on passe par une gestion d'investissement et une gestion du quotidien, où, dorénavant, la ville avec ses habitants est prise en compte.

En 1963, lorsque la DATAR<sup>256</sup> est créée, cette dernière va gérer les Établissements Publics d'Aménagement, alors qu'auparavant, ce rôle incombait à l'État. La raison d'être des

---

<sup>251</sup> A. COQUIERE, M. MACARIO, F. ZITOUNI, « *La création ou l'adaptation d'établissements publics spécialisés* », dans Droit et politique de renouvellement urbain, Cahiers du GRIDAUH numéro 10, La Documentation française 2004, p. 35.

<sup>252</sup> MONGE A., « *L'intervention de l'état au sein des Établissements Publics d'Aménagement à travers les EPA de Saint-Etienne et de Bordeaux-Euratlantique* » 2011-2012 Directeur de recherche THOMAS Éric, École polytechnique de l'université de Tours, p. 16-20

<sup>253</sup> GRAVIER J.-F., « *Paris et le désert français* », 1947.

<sup>254</sup> La plupart des villes nouvelles seront estampillées « OIN » avec la mise en place d'un EPA.

<sup>255</sup> Au début des années 1960, l'État engage une politique d'aménagement du littoral destinée notamment à capter les flux touristiques en direction de l'Espagne, à endiguer le développement touristique de la Côte d'Azur, à répondre à la crise viticole et à l'afflux des rapatriés d'Algérie. Pour ce faire, la Mission interministérielle d'aménagement touristique du Languedoc-Roussillon, plus connue sous le nom de « Mission Racine », voit le jour en 1963. Il s'agit d'une structure administrative créée par l'État pour conduire de grands travaux d'infrastructure en vue de développer le littoral de la Méditerranée dans le Gard, l'Hérault, l'Aude et les Pyrénées-Orientales. Elle réalisera Port Camargue, La Grande-Motte, le Cap d'Agde et son village naturiste, Gruissan, Port Leucate et son village naturiste, Port Barcarès et Saint-Cyprien.

<sup>256</sup> [www.datar.gouv](http://www.datar.gouv), définition de la DATAR : La Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR) est un service du Premier ministre. Elle prépare, impulse et coordonne les politiques d'aménagement du territoire menées par l'État. À ce titre, elle assure la préparation des Comités interministériels d'aménagement et de développement des territoires (CIADT). Dans une perspective de développement durable, l'action de la Délégation est guidée par un double objectif : - renforcer l'attractivité des territoires, - assurer leur cohésion et leur équilibre dans une Europe élargie et dans un cadre partenarial avec les collectivités territoriales et les autres acteurs du développement local. La DATAR regroupe environ 140 agents, issus de différentes administrations, collectivités territoriales, ou différents organismes publics. La DATAR est un lieu d'échange unique entre les services de l'État et les collectivités territoriales. Elle s'est successivement appelée la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR), puis la Délégation ...

Établissements publics d'aménagement, est de conduire un projet extraordinaire sur un territoire donné, en bouleversant de manière importante le territoire local.

De ce fait, il y a un décalage important du moins dans la procédure en amont, entre ce qui existe sur le territoire et ce que les techniciens vont en faire. Selon Marc Sauvez, le préfigurateur de l'EPASE<sup>257</sup>, un Établissement public d'aménagement est un « *monstre juridique avec un montage conventionnel extraordinaire* ». Les Établissements Publics d'Aménagement ont pour mission de rétablir de l'équité dans un territoire où dominent les inégalités. C'est à l'échelon national que va être décidé, de façon arbitraire, la création d'un droit particulier sans appliquer le droit commun.

Depuis les années 2000, on a remarqué une évolution : on est passé d'un État régalien, qui décidait tout dans les EPA, à un État plus souple, partenaire à l'échelle locale.

Abordons maintenant l'ensemble des articles relatifs au régime juridique des Établissements publics d'aménagement. Ils se situent aux articles L. 321-14 et suivants du Code de l'urbanisme<sup>258</sup>. Ledit article dispose que : « *L'État peut créer des Établissements Publics d'Aménagement ayant pour objet de favoriser l'aménagement et le développement durable des territoires présentant un caractère d'intérêt national.* » Nous avons déjà défini en amont ce que peut revêtir la notion d'intérêt national. Cette dernière nous permet dès lors de circonscrire la notion d'EPA.

L'article L. 321-14 et suivants du Code de l'urbanisme, mis en place par l'ordonnance n° 2011-1068 du 8 septembre 2011, modifié par la loi n° 2015-992 du 17 août 2015, relative aux établissements publics fonciers, aux établissements publics d'aménagement de l'État et à l'Agence foncière et technique de la région parisienne renvoie lui-même à l'article R. 321-9 et suivants, issus du décret 2011-1900 du 20 décembre 2011, relatif aux établissements publics

---

interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (DIACT) se substitue à la DATAR et enfin la Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR) se substitue à la DIACT.

<sup>257</sup> EPASE Création par décret en Conseil d'État fin 2006. L'EPASE est à la fois aménageur et opérateur. Il procède à toutes opérations de nature à favoriser l'aménagement, le renouvellement urbain, le développement résidentiel et économique des espaces compris à l'intérieur de son périmètre de compétence (réalisation des études et travaux de faisabilité, acquisition du foncier en lien avec EPORA, y compris par voie d'expropriation, exercice du droit de préemption, viabilisation, restructuration, réalisation d'espaces publics, vente aux investisseurs).

<sup>258</sup> Pour retrouver l'ensemble des articles *in extenso*, se reporter directement aux articles L. 321-14 et suivants du Code de l'urbanisme.

fonciers, aux établissements publics d'aménagement de l'État et à l'Agence foncière et technique de la région parisienne, qui vient donc préciser le cas échéant la partie législative<sup>259</sup>.

L'article L. 321-14 dispose que l'État peut créer des établissements publics d'aménagement ayant pour objet de favoriser l'aménagement et le développement durable de territoires présentant un caractère d'intérêt national. *« Pour répondre à ces objectifs, les établissements publics d'aménagement ont pour mission principale de conduire toute action de nature à favoriser l'aménagement, le renouvellement urbain et le développement économique de leur territoire, dans le respect de la diversité des fonctions urbaines, de la mixité sociale dans l'habitat ainsi que de la protection de l'environnement. A cet effet, ils sont compétents pour réaliser pour leur compte ou, par voie de convention passée avec eux, pour celui de l'État, des collectivités territoriales et de leurs groupements ou d'un autre établissement public, et pour faire réaliser les opérations d'aménagement prévues par le présent code et les acquisitions foncières et immobilières nécessaires à ces opérations. »*

L'article L. 321-15 dispose que : *« Les établissements publics d'aménagement sont créés par décret en Conseil d'État après avis des Conseils régionaux (...) l'avis est réputé favorable s'il n'est pas émis dans un délai de trois mois. »*

L'article R. 321-14 du même code stipule que : *« Le PSO comporte un document déclinant sur le long terme les orientations stratégiques et opérationnelles de l'établissement, assorties des moyens techniques et financiers susceptibles d'être mobilisés, et un document planifiant à moyen terme, sous la forme d'un Programme Prévisionnel d'Aménagement (PPA), les actions, opérations et projets à réaliser, leur localisation, l'échéancier prévisionnel de leur réalisation ainsi que les perspectives financières à leur achèvement. »*

Le cadre législatif et réglementaire étant posé, les ambitions affichées du dispositif sont d'améliorer la visibilité des activités et des projets des EPA, et de donner un caractère exécutoire à la délibération qui approuve le PSO. Celui-ci est élaboré dans le cadre d'une large concertation de trois niveaux.

Un premier niveau instauré, avec les acteurs institutionnels sous la forme d'échanges réguliers comprenant l'ensemble des acteurs.

---

<sup>259</sup> Décret n° 2011-1900 du 20 décembre 2011 relatif aux établissements publics fonciers, aux établissements publics d'aménagement de l'État et à l'Agence foncière et technique de la région parisienne qui vient préciser le décret n° 2011-1068 du 8 septembre 2011 relatif aux établissements publics fonciers, aux établissements publics d'aménagement de l'État et à l'Agence foncière et technique de la région parisienne.

Le deuxième niveau s'appuie sur le Comité Permanent de Concertation coprésidé par le préfet et le président du Conseil d'administration de l'EPA, mis en place le 6 novembre 2013.

Enfin, un dernier niveau de concertation faisant participer la population. Cette concertation « *grand public* » a fait l'objet d'une première délibération en fixant les objectifs et les modalités, et d'une seconde, qui en a tiré le bilan. Notons que les maires des quinze communes sont associés et régulièrement réunis. Ce document vient préciser le projet de territoire, document fondateur de l'Éco-Vallée. Il le conforte ou éventuellement le modifie. Le projet de territoire sera étudié dans la section 2 du titre 2.

Par ailleurs, l'article L. 321-19 du Code de l'urbanisme dispose que : « *Le Conseil d'administration approuve le projet stratégique et opérationnel et procède à sa révision. En cas de modification des orientations stratégiques de l'État, le projet stratégique et opérationnel est, si nécessaire, révisé et approuvé dans un délai fixé par le décret prévu à l'article L. 321-28.* »

Quant à l'article L. 321-24, celui-ci prévoit : « *La liste des délibérations du Conseil d'administration de l'établissement qui sont transmises à l'autorité administrative compétente de l'État en vue de leur approbation ainsi que les conditions dans lesquelles elles deviennent exécutoires sont fixées par le décret prévu à l'article L. 321-28.* » Ledit article prévoit : « *Un décret en Conseil d'État détermine les conditions d'application de la présente section.* »

Ces articles non exhaustifs permettent de comprendre le contexte dans lequel nous nous situons.

Il est utile de rappeler qu'un Établissement Public d'Aménagement agit sur le périmètre d'une Opération d'intérêt national. Effectivement, il faut d'abord que l'opération d'aménagement soit estampillée « OIN » pour que l'Établissement Public d'Aménagement devienne le gestionnaire du projet créé.

Précisons, néanmoins, qu'il existe des OIN sans EPA (les aéroports franciliens). De même qu'il existe aussi des EPA agissant hors d'opérations d'intérêt national (EPA de la Plaine de France et de La Défense), mais cela reste exceptionnel.

L'Établissement Public d'Aménagement doit prendre en compte, à la fois, les objectifs que l'État décide, mais également les documents d'urbanisme qui traduisent la volonté locale. L'EPA est placé sous la tutelle du ministère de l'Aménagement du Territoire. Il est l'organisme de réalisation concrète de l'Opération d'intérêt national. C'est en quelque sorte son « *bras armé* ». Comme pour les OIN, l'État peut créer ou supprimer un Établissement

Public d'Aménagement par décret en Conseil d'État. L'EPA est donc pris entre deux eaux, à savoir les objectifs étatiques et les documents d'urbanisme, reflet des aspirations locales.

En cas de contrariété entre le projet de l'État et celui des représentants locaux, c'est l'État qui tranche au niveau des décisions. L'État possède donc un rôle prépondérant supérieur à l'échelle territoriale.

La création des EPA<sup>260</sup> s'est popularisée en même temps que la création de l'aménagement de La Défense, qui se prénomma l'EPAD<sup>261</sup>. La prérogative de ces établissements mettant en œuvre concrètement l'OIN a toujours été bicéphale depuis sa création. Comme cela a été dit précédemment, un Établissement Public d'Aménagement (EPA) est un établissement public à caractère industriel et commercial qui réalise des opérations d'aménagement, pour le compte et sous l'autorité de l'État ou d'une collectivité territoriale.

Selon Bernard HIRSH<sup>262</sup> : « *Un établissement public d'aménagement réunit les avantages du service public et la souplesse de fonctionnement de l'entreprise privée. Cet organisme, sans but lucratif, sera chargé d'aménager la ville, mais il n'aura pas le pouvoir communal, d'acquérir les sols, de les équiper en construisant les routes, les égouts, en aménageant les parcs et les jardins et de revendre les terrains à des constructeurs qui, en respectant des directives précises, seront chargés d'édifier les logements, les usines, les magasins, les bureaux.* » Les premiers Établissements Publics d'Aménagement ont ainsi été créés en 1965.

La politique des EPA agit sur deux piliers : sur les interventions foncières ainsi que sur les opérations d'aménagement<sup>263</sup>. Ces établissements ont fait l'objet d'une évolution.

D'une part, celle de la multiplication de leur nombre<sup>264</sup>. D'autre part, la création d'un établissement public d'un nouveau genre : les Établissements Publics Fonciers (EPF)<sup>265</sup>. A

---

<sup>260</sup> Cette possibilité a été mise en place par l'article 1<sup>er</sup> du décret, numéro 54-1121, du 10 novembre 1954.

<sup>261</sup> Décret numéro 58-815 du 9 septembre 1958.

<sup>262</sup> D'après « *Oublier Cergy ... L'invention d'une ville nouvelle : Cergy-Pontoise 1965-1975* ».

<sup>263</sup> Article L. 321-1 du Code de l'urbanisme ; H JACQUOT et F. PRIET, *Droit de l'urbanisme*, Dalloz 2008, p. 82.

<sup>264</sup> EPA Euroméditerranée avec le décret du 13 octobre 1995, EPA Mantois Seine aval avec le décret du 10 avril 1996, EPA Seine-Arche avec le décret du 19 décembre 2000, EPA Plaine de France avec le décret du 28 avril 2002, EPA Saint-Etienne avec le décret du 24 janvier 2007, EPA Plaine du Var avec le décret du 30 juillet 2008, EPA Bordeaux-Euratlantique avec le décret du 22 mars 2010.

<sup>265</sup> Ils ont été institués par la loi d'orientation pour la ville du 13 juillet 1991 et codifiés dans le Code de l'urbanisme aux articles L. 321- et s. Le statut des EPF ont été précisés par l'ordonnance n° 20011-1068 du 8 septembre 2011 relative aux établissements publics fonciers, aux établissements publics d'aménagement de ...

travers la loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005<sup>266</sup>, le statut des établissements publics fonciers d'État ont subi des changements. On fait le distinguo entre deux types d'établissements publics :

- Les Établissements Publics Fonciers (EPF), qui réalisent les acquisitions foncières de nature à faciliter l'aménagement ultérieur des terrains.
- Les Établissements Publics d'Aménagement (EPA), qui réalisent les opérations d'aménagement.

Par rapport aux EPA, ils ne réalisent qu'une seule des missions, à savoir l'intervention foncière<sup>267</sup>. Ces deux types d'établissements disposent de ressources fiscales propres, avec notamment la taxe spéciale d'équipement.

Dans le cadre de l'Éco-Vallée, il semble que l'EPF PACA<sup>268</sup> va s'occuper de l'acquisition du foncier au nom et pour le compte de l'EPA. C'est ce qu'il ressort de la délibération n° 2013-018, du Conseil d'administration du 16 décembre 2013 (la convention avait été passée le 17.11.2011), à propos de la ZAC Nice Méridia. Effectivement, l'EPA a

---

l'État et à l'Agence foncière et technique de la région parisienne. Cette ordonnance a été publiée au journal officiel n° 209 du 9 septembre 2011.

<sup>266</sup> La loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005, dite « *de cohésion sociale* », va entériner cette situation en distinguant cependant clairement les EPA, compétents pour réaliser ou faire réaliser « *toutes les opérations d'aménagement prévues par le présent code et les acquisitions foncières nécessaires aux opérations qu'ils réalisent* » (V. ancien art. L. 321-1, a), des EPF compétents pour procéder aux « *acquisitions foncières et opérations immobilières et foncières de nature à faciliter l'aménagement ultérieur des terrains* » (V. ancien art. L. 321-1 b). Les EPF privilégient alors la réalisation de logements sociaux, leur action s'inscrivant dans les objectifs fixés par les programmes locaux de l'habitat. Ils sont financés en partie par la taxe spéciale d'équipement (V CGI, art. 1607 ter).

<sup>267</sup> Ils ne doivent pas être confondus avec les EPF d'État, même si leurs statuts, leurs financements et leurs compétences sont semblables. Tout bien considéré, la seule chose qui les sépare, c'est la taille de leur périmètre qui est au maximum à l'échelle d'un département pour les EPFL.

<sup>268</sup> Convention d'intervention foncière sur le site de la ZAC Nice Méridia dans le périmètre de l'OIN plaine du Var phase anticipation signée entre l'EPA plaine du Var, la Métropole NCA, le Département des Alpes-Maritimes, la commune du Broc et l'EPF PACA, le 17 novembre 2011). L'EPF PACA, régi par les dispositions des articles L. 321-1 et suivants du Code de l'urbanisme, est un outil au service de l'État, des collectivités territoriales et de leurs groupements ou d'un autre établissement public pour mettre en œuvre des stratégies foncières afin de mobiliser du foncier et de favoriser le développement durable et la lutte contre l'étalement urbain. Ces politiques foncières contribuent à la réalisation d'objectifs ou de priorités définis par son Conseil d'administration et traduits dans son Programme Pluriannuel d'interventions. L'EPF PACA est compétent pour réaliser toutes acquisitions foncières et immobilières dans le cadre de projets conduits par les instances précitées et pour réaliser, ou faire réaliser toutes les actions de nature à faciliter l'utilisation et l'aménagement ultérieur, au sens de l'article L. 300-1 du Code de l'urbanisme, des biens fonciers ou immobiliers acquis sur le périmètre de la Région Provence Alpes Côte d'Azur.

Dans ce cadre, sur le périmètre d'intervention publique défini à l'article 2, l'EPA confie à l'EPF PACA la réalisation de la maîtrise foncière en vue de la mise en œuvre de la ZAC Nice Méridia. L'EPA approuvera les dossiers d'enquêtes préalables d'utilité publique et parcellaire, sollicitera l'ouverture desdites enquêtes et délèguera à l'EPF PACA le bénéfice des arrêtés correspondants.



passé une convention de délégation à l'EPF PACA, relatif à la Déclaration d'Utilité Publique dont l'EPA serait titulaire<sup>269</sup>. Pour le cas qui nous concerne, les tâches d'acquisition foncière ou d'aménagement sont forcément exécutées par un organe d'administration d'État.

Concernant la procédure de création de l'établissement, elle est très peu détaillée, à l'image de la procédure de délimitation du périmètre de l'opération (V. art. L. 321-15<sup>270</sup>). Cette création est liée à la procédure de décret en Conseil d'État, c'est-à-dire une procédure somme toute sommaire et marquée par la prépondérance de la volonté gouvernementale. Il faut toutefois que ce décret soit pris après consultation des collectivités territoriales concernées<sup>271</sup>, mais il ne s'agit là que d'un avis obligatoire et non conforme<sup>272</sup>.

Ce décret va donc préciser l'objet de l'établissement, son action de compétence, son statut, sa durée s'il y en a une qui est mentionnée. Seront précisées les modalités de désignation du directeur général et du président<sup>273</sup>, la composition exacte du Conseil d'administration. Il peut arriver dans certains cas, la création d'une assemblée spéciale des collectivités locales en cas de leur absence de représentation dans le Conseil d'administration<sup>274</sup>.

Cette liberté de création est totale, mais la composition de l'établissement est fixée par décret en Conseil d'État. La seule obligation est que le Conseil d'administration de

---

<sup>269</sup> M. GOZE, Observations pour le compte de l'Institut d'aménagement, de tourisme et d'urbanisme, novembre 2008, non paginé.

<sup>270</sup> Les Établissements publics d'aménagement sont créés par décret en Conseil d'État après avis des Conseils régionaux, des Conseils généraux, des organes délibérants des Établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ainsi que des conseils municipaux des communes de 20 000 habitants et plus, non membres de ces établissements, situés dans leur périmètre de compétence. L'avis est réputé favorable s'il n'est pas émis dans un délai de trois mois.

<sup>271</sup> Selon l'article L. 321-3 du Code de l'urbanisme, les collectivités devant être consultées sont : les Conseils régionaux, généraux, les organes délibérants des EPCI compétents en matière d'aménagement de l'espace communautaire, d'équilibre social de l'habitat et de développement économique et enfin, les Conseils municipaux représentant des communes de plus de 20 000 habitants non membres de ces établissements, à l'intérieur de leur périmètre de compétence. Cet article a été précisé par l'ordonnance n° 2011-1068 du 8 septembre 2011 relative aux établissements publics fonciers, aux établissements publics d'aménagement de l'État et à l'Agence foncière et technique de la région parisienne.

<sup>272</sup> Se reporter ici au développement de l'avis pour le décret en Conseil d'État à propos de la création des OIN.

<sup>273</sup> Article L. 321-4 du Code de l'urbanisme précisé par l'ordonnance n° 2011-1068 du 8 septembre 2011 relative aux établissements publics fonciers, aux établissements publics d'aménagement de l'État et à l'Agence foncière et technique de la région parisienne

<sup>274</sup> Article L. 321-5 du Code de l'urbanisme précisé par l'ordonnance n° 2011-1068 du 8 septembre 2011 relative aux établissements publics fonciers, aux établissements publics d'aménagement de l'État et à l'Agence foncière et technique de la région parisienne

l'établissement soit composé au moins pour moitié de représentants des collectivités territoriales<sup>275</sup>.

A la tête de cet établissement est nommé un directeur général (DG) (V. art. L. 321-28)<sup>276</sup>. Ses compétences sont déterminées à l'article R. 321-9 du Code de l'urbanisme issu du décret n° 2011-1900 du 20 décembre 2011 et L. 321-14 du Code de l'urbanisme précédemment mentionné. Nous n'avons pas d'informations sur la décision qui conduit à la nomination d'un personnage à la tête de cet EPA. La règle applicable en la matière est qu'il est nommé par arrêté du ministre de tutelle, ici le ministre en charge de l'Urbanisme. Une consultation doit être organisée auprès des préfets concernés par le périmètre de ladite opération (de région et de département)<sup>277</sup>.

Concernant le personnage *stricto sensu*, il s'agit le plus souvent « *d'un énarque ou de quelqu'un qui vient de la Caisse des Dépôts et Consignations ou des Ponts et Chaussées* »<sup>278</sup>. Il a pour rôle d'instruire et de mettre à l'ordre du jour du Conseil d'administration, toutes les orientations de l'EPA. Il met en place les protocoles et programmes, et prépare un compte rendu d'activité. Il gère et représente l'établissement sur lequel il exerce un pouvoir hiérarchique. Toutefois, les travaux qu'il présente doivent obtenir l'aval du Conseil d'Administration.

C'est en réalité auprès de son ministre de tutelle que le directeur général devra se référer pour les décisions prises. Le directeur général sera en étroite collaboration avec les préfets de département et de région, qui seront les relais politiques de l'État sur le territoire.

La nature juridique des actes que prend l'EPA à travers son Conseil d'administration sont des délibérations<sup>279</sup>. Celles-ci sont des actes administratifs unilatéraux<sup>280</sup> pris par les

---

<sup>275</sup> Une seule exception à cette règle touche uniquement l'EPAD. Ce n'est désormais plus le cas depuis la fusion de l'EPAD avec l'EPASA (Seine-Arche), pour devenir l'EPADSA. Décret numéro 2010-743 du 2 juillet 2010 portant création de l'Établissement public d'aménagement de La Défense Seine Arche (EPADESA) et dissolution de l'Établissement public pour l'aménagement de la région dite de La Défense (EPAD) et de l'Établissement Public d'Aménagement de Seine-Arche (EPASA).

<sup>276</sup> L'article L. 321-27 dispose que : « *Le directeur général est chargé de l'administration de l'établissement.* »

<sup>277</sup> On peut voir cette règle à travers les différents décrets instituant les EPA, que cette exigence est toujours présente.

<sup>278</sup> T. MARTIN, Ancien directeur général adjoint de l'EPA Euro Méditerranée, Marseille, entretien du 26 mai 2010.

<sup>279</sup> Le Conseil d'administration délibère sur le programme de travail de l'Établissement, des études, actions et opérations à entreprendre et des conditions de leur financement. Il arrête le budget de l'Établissement. Les délibérations sont des actes administratifs unilatéraux pris par les autorités administratives collégiales (notamment les conseils régionaux, généraux, ou municipaux). Elles se situent tout en bas de la hiérarchie des normes en droit administratif.

autorités administratives collégiales (notamment les Conseils régionaux, généraux, ou municipaux). Elles se situent tout en bas de la hiérarchie des normes en droit administratif.

Ces délibérations donnent tantôt l'aval pour les emprunts, arrêtent les comptes, autorisent les transactions ou bien font le bilan des recettes et des dépenses. Ledit conseil est composé de représentants de l'État, d'élus locaux, de représentants du personnel de l'EPA, dont le nombre varie en fonction du type d'OIN. Notons que la part des représentants des collectivités est plus importante dans les OIN en charge d'une « *ville nouvelle* », dans la mesure où il y a plus de collectivités concernées.

À noter qu'au départ, le Conseil d'administration devait respecter un nombre égal entre les représentants des institutions locales et nationales. Cela signifie que, suivant le type d'OIN mais également suivant la période à laquelle elles ont été instituées, la composition varie.

Effectivement, à l'EPA de La Défense<sup>281</sup>, la présence de l'État était majoritaire. *A contrario*, dans l'EPA de la plaine du Var, la mainmise de l'État semble moins prégnante. Cela est dû notamment au fait que les collectivités ont, depuis, réussi à s'imposer de manière plus manifeste<sup>282</sup>.

Bien qu'il existe des représentants de l'État au sein du Conseil d'administration, l'État exerce un contrôle de légalité concernant les décisions prises par l'EPA. On peut donc parler de double contrôle. C'est l'article L. 321-24, qui renvoie aux articles R. 321-18 et R. 321-19, qui nous le dit<sup>283</sup>.

---

<sup>280</sup> L'Acte Administratif Unilatéral (AAU) est l'acte juridique, adopté unilatéralement par une autorité administrative, qui modifie ou refuse de modifier les droits ou les obligations des administrés indépendamment de leur consentement. Il s'agit d'un des procédés de l'action administrative pour mener à bien ses missions, c'est-à-dire la bonne marche des services publics et le maintien de la paix sociale. L'autre procédé étant le contrat administratif.

<sup>281</sup> Jusqu'au décret 2010-743 du 2 juillet 2010 portant sur la création de l'Établissement Public d'Aménagement de La Défense Seine-Arche (EPADESA) et la dissolution de l'Établissement Public d'Aménagement de Seine-Arche (EPASA) et publié au JO le 3 juillet 2010. À partir de ce décret, on a assisté à la présence de 9 personnes, sur 16, représentant les collectivités territoriales. L'État n'est plus majoritaire. Cela semble s'inscrire dans la logique actuelle de l'ensemble des EPA qui veut que tous les EPA récents représentent mieux les collectivités locales, en assurant la majorité à celle-ci au sein du Conseil d'Administration.

<sup>282</sup> Il s'agit de toutes les OIN créées depuis 2007 et qui possèdent déjà un EPA.

<sup>283</sup> Le décret n° 2011-1900 du 20 décembre 2011 relatif aux établissements publics fonciers de l'État, aux établissements publics d'aménagement nommés avant l'entrée en vigueur du présent décret (le 22 décembre 2011) prend fin cinq ans plus tard après cette entrée en vigueur. Il peut être renouvelé dans les formes prévues à l'article R. 321-18 du Code de l'urbanisme qui dispose que : « *Les délibérations du Conseil d'administration (...) mentionnées au présent article sont exécutoires dans les conditions prévues à l'article R\* 321-19. Le préfet compétent peut demander au conseil d'administration d'en délibérer à nouveau préalablement à son approbation.* »

Un point important concernant l'EPA est celui du financement de l'opération. Il y a en la matière pléthore d'intervenants. Interviennent concomitamment et à des degrés différents l'ensemble des partenaires publics. On a donc la Région (CPER)<sup>284</sup>, le département, les EPICS ainsi que les mairies, et parfois l'Union européenne<sup>285</sup>.

On constate, comme pour le nombre de représentants au sein des différents Conseils d'administration, une baisse de l'investissement de la part de l'État. Les OIN des années 1990 ainsi que celles des années 2000 le manifestent<sup>286</sup>.

Dans l'OIN plaine du Var de Nice, la situation est, peu ou prou, la même que celle d'Euroméditerranée. La part, à l'heure actuelle, est de 50 % concernant les charges de fonctionnement qui sont faibles, comparativement à la phase opérationnelle. Il semble que l'État était dubitatif quant à une opération d'une telle envergure sur la plaine du Var. On ne connaît pas toutefois le montant que l'État engagera lors de la phase opérationnelle<sup>287</sup>.

L'EPA exercera un contrôle et cela lui permettra de toucher des dividendes. L'EPA voudrait également utiliser les espaces naturels afin de leur donner une valeur monétaire échangeable sur « *le marché carbone* »<sup>288</sup>. A l'heure actuelle, l'EPA plaine du Var vise même à trouver des techniques d'évaluation foncière, afin d'acquérir le terrain à moindre coût. Cela étant, cet hypothétique retrait de l'État reste tout de même à relativiser, car il est au centre de toutes les orientations des opérations.

De même, dans l'opération Orly-Rungis Seine Amont, la part initiale de l'État n'est que de 25 %<sup>289</sup>.

Une question qui se pose est celle de savoir la qualité de l'EPA et sa définition au regard des institutions françaises, notamment dans une République unitaire, déconcentrée et décentralisée comme peut l'être la France.

---

<sup>284</sup> Ce sont des contrats de projets État-Région (COOPER) qui sont des contrats d'objectifs qui durent généralement un septennat. Ils sont conclus entre l'État, les Conseils régionaux, et d'autres collectivités locales. Ils sont préparés par des programmes communs d'action, dans le but de favoriser l'aménagement et le développement durable de chaque région. Ces contrats n'imposent aucune obligation réelle aux parties signataires.

<sup>285</sup> C'est le cas de plusieurs OIN, notamment la Plaine du Var avec le FEDER, ainsi que pour l'OIN Euroméditerranée qui, elle, recevait des fonds de la Banque européenne d'investissement.

<sup>286</sup> C'est le cas de l'OIN Euroméditerranée où la part de l'État est passée de 50 % à 33 % dans le dernier protocole. C'est le protocole de Partenariat d'Euroméditerranée pour la période 2006-2012 qui le montre.

<sup>287</sup> Compte rendu de la rencontre entre T. BAHOUGNE et l'association GIR MARALPIN, 29 avril 2010, p. 2.

<sup>288</sup> Compte rendu de la rencontre entre T. BAHOUGNE et l'association GIR MARALPIN, 29 avril 2010, p. 3.

<sup>289</sup> Du projet ORSA, bilans et enjeux non paginés.

En somme, le rôle de l'État dans l'utilisation de l'EPA est d'assurer, à travers un organe sûr, d'avoir un relais au niveau local pour la bonne marche de sa politique. Ce contrôle étatique est présent également dans la phase opérationnelle de l'OIN, puisque les moyens juridiques pour et à la disposition de l'État, pour concrétiser l'aménagement, proviennent tous de l'État. Il est utile de noter qu'un Établissement public d'aménagement a une structure atypique qui doit être distinguée d'un service déconcentré de l'État. Cela étant, la frontière est mince entre la nature déconcentrée de l'EPA et l'interface entre l'échelle nationale et l'échelle locale. Certes, il est vrai que, depuis la mise en place des villes nouvelles, l'État a diminué sa mainmise sur ce type de structure. D'après Géraud BONHOMNE<sup>290</sup> : « *L'EPA s'occupe d'aménager le périmètre OIN avec le partenariat de l'échelle locale qui est la garante des équilibres sociologiques et politiques.* »

## **B. Les outils juridiques utilisés pour concrétiser l'opération**

L'aménagement dans l'opération d'une OIN dépend de plusieurs instruments qui sont liés entre eux. Il faut tout d'abord préciser le sol. Un des moyens pour arriver à la maîtrise foncière est la Zone d'aménagement différée<sup>291</sup>. C'est une procédure qui donne aux collectivités locales, par le biais de l'utilisation du droit de préemption spécifique à cet outil, la certitude de la maîtrise du sol, pour faire une opération d'aménagement afin d'empêcher une envolée des prix. Un autre outil prend place par la suite permettant la concrétisation des différents projets. Ce sera la Zone d'aménagement concertée (ZAC)<sup>292</sup>.

---

<sup>290</sup> MONGE A., « L'intervention de l'État au sein des Établissements publics d'aménagement à travers les EPA de Saint-Etienne et de Bordeaux-Euratlantique » 2011-2012. Directeur de recherche THOMAS Eric, Polytech Tours, document informatique, p. 17-30.

<sup>291</sup> MINISTÈRE DE L'ÉGALITÉ DES TERRITOIRES ET DU LOGEMENT/ MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE., Direction générale de l'Aménagement, du Logement et de la Nature – Les outils de l'action foncière au service des politiques publiques- Acquérir le foncier - « *La zone d'aménagement différée est une procédure qui permet aux collectivités locales, via l'utilisation du droit de préemption particulier, de s'assurer progressivement de la maîtrise foncière de terrains où il est prévu à terme une opération d'aménagement et ainsi d'éviter que l'annonce de ce projet ne provoque une envolée des prix.* »

<sup>292</sup> AUBY J.-B., MARQUET-PERINET H., NOGUELLOU R., « Droit de l'urbanisme et de la construction » Montchrestien lextenso éditions 8<sup>e</sup> édition, p. 377 « *Les zones d'aménagement concertées sont définies par l'art. L. 311-1 C. urb. comme des zones à l'intérieur desquelles une collectivité publique ou un établissement public y ayant vocation décide d'intervenir pour réaliser ou faire réaliser l'aménagement et l'équipement des terrains, notamment de ceux que cette collectivité ou cet établissement a acquis ou acquerra en vue de les céder ou les concéder ultérieurement à des utilisateurs publics ou privés* ». Il s'agit d'un mécanisme que l'on peut dire de droit commun, car il est polyvalent dans son objet, et il peut être combiné avec des procédures spéciales (v. n° 680).

Ce sont donc ces deux outils qui sont *l'alpha et l'oméga* des opérations d'aménagement (1). Ici, c'est l'EPA qui en a la maîtrise en lieu et place des collectivités publiques ou des EPCI. Ils servent à matérialiser l'opération. Enfin, l'outil d'exception qui se manifeste en cas de blocage, mais qui peut relever de plein droit dans certains cas, est le Projet d'intérêt général, déjà abordé à plusieurs reprises (2). C'est donc l'arme ultime qui permet d'imposer sa volonté d'aménagement dans les documents d'urbanisme locaux.

## 1. Les outils de droit commun de l'opération

Chronologiquement, l'EPA va d'abord tenter d'obtenir la maîtrise foncière en utilisant le droit de préemption dans la ZAD. La mise en œuvre concrète se fera à travers l'utilisation de la ZAC.

La ZAD est une zone dans laquelle le droit de préemption va permettre à son titulaire d'être prioritaire en cas de vente d'un bien. Il sert également d'intervention sur le marché foncier dans certains cas pour des zones sensibles<sup>293</sup>. La puissance publique se manifeste par le fait que, si le prix fixé par le propriétaire est trop bas, il pourra être revu par le juge de l'expropriation.

Le but premier des droits de préemption, régis par le Code de l'urbanisme, est l'aménagement urbain<sup>294</sup>. Quant au droit de préemption dans les ZAD, qui se trouve dans le périmètre d'une OIN, celui-ci est délégué à l'EPA ou à l'EPF<sup>295</sup>.

À la différence de la Déclaration D'utilité Publique, la ZAD est indépendante des documents d'urbanisme, notamment des PLU rendus publics ou approuvés. Elles se créent en toute liberté indépendamment du zonage prévu par le document d'urbanisme en question. Cette absence de contrainte sur le zonage n'est pas sans limite, puisque l'article R. 122-5 alinéa 1 du Code de l'urbanisme<sup>296</sup>, depuis le décret 2001-260 du 27 mars 2001 pour

---

<sup>293</sup> C. SAINT-ALARY-HOUIN, Le droit de préemption, LGDJ 1979. J. CHAPUISAT, Réflexions sur le droit de préemption, RD imm, 1980, p. 59.

<sup>294</sup> H. JACQUOT et F. PRIET, Droit de l'urbanisme, DALLOZ 2008, p. 479.

<sup>295</sup> Article L. 212-2 du Code de l'urbanisme : Article L. 212-2 modifié par la loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 - art. 6 (V) « Dans les zones d'aménagement différé, un droit de préemption, qui peut être exercé pendant une période de six ans renouvelable à compter de la publication de l'acte qui a créé la zone, sous réserve de ce qui est dit à l'article L. 212-2-1, est ouvert soit à une collectivité publique ou à un établissement public y ayant vocation, soit au concessionnaire d'une opération d'aménagement. »

L'acte créant la zone désigne le titulaire du droit de préemption.

<sup>296</sup> Cet article s'inscrit en faux contre une jurisprudence du Conseil d'État. CE, section 22 juillet 1992, Syndicat viticole de Pessac et Léognan, Rec. CE, p. 298.

l'application de la loi Solidarité Renouvellement Urbain, dispose que les ZAD dont la superficie serait disproportionnée par rapport aux besoins du projet d'aménagement envisagé<sup>297</sup> seraient nulles et non avenues.

À notre connaissance, il n'y a pas de jurisprudence mettant en lien la ZAD avec la création d'une OIN, ce qui, par analogie, ne nous éclaire en rien sur l'application de cette jurisprudence.

Par ailleurs, l'article L. 132-1 du Code de l'urbanisme exprime que le représentant de l'État doit veiller à la prise en compte des OIN par les SCOT et les PLU, cette obligation ne semble pas devoir s'appliquer. L'autre limite de création est dans le pouvoir du juge administratif qui peut exercer un contrôle minimum (l'erreur manifeste d'appréciation), la décision de création d'une ZAD dont la superficie serait disproportionnée par rapport aux besoins du projet d'aménagement voulu<sup>298</sup>. La décentralisation n'a eu aucune influence sur la procédure de la ZAD. Cette dernière demeure une compétence étatique (le préfet de département est normalement compétent). Cette décision ne peut être accordée qu'après l'avis des communes concernées ou de leurs groupements. Le principe reste bien évidemment l'accord des communes, mais dans la mesure où le pouvoir de création d'une ZAD relève du pouvoir réglementaire.

Le contrôle du juge administratif, quel que soit l'acte en cause, s'applique toujours à 5 éléments (vices de formes et de procédure, motivation, détournement de pouvoir, exactitude matérielle des motifs de faits). Son contrôle peut être minimum. Il contrôlera donc les 5 éléments plus les erreurs manifestes d'appréciation des deux types. Le contrôle peut être également normal et portera sur les 5 éléments, mais cette fois-ci, pas sur l'erreur manifeste d'appréciation, mais sur la qualification juridique des motifs de faits.

Enfin, le juge administratif peut avoir un contrôle maximum, c'est-à-dire qu'il contrôlera les 5 éléments précités, plus la moindre disproportion de l'objet de l'acte par rapport à ses motifs de fait et de droit. Ce contrôle est privilégié en cas d'arrêtés de police, car ces derniers touchent à l'exercice des libertés publiques.

De plus, la ZAD a une valeur supérieure au Droit de préemption urbain (DPU), ce dernier disparaissant lorsqu'une ZAD est mise en place. L'effet immédiat est de déposséder davantage les villes pour leur enlever leur droit de préemption.

---

<sup>297</sup> CE, 16 décembre 1994, Commune de Vauchette, BJD 6/1994, p. 81, concl. C. MAUGUE.

<sup>298</sup> CE, 16 décembre 1994, Commune de Vauchette.

Il faut faire un point particulier sur la ZAD, notamment sur ce qu'il est convenu d'appeler des pré-ZAD. Effectivement, afin d'éviter la spéculation foncière entre l'annonce de sa création et celle de sa réalisation, le Code de l'urbanisme prévoit donc la création d'une pré-ZAD. Cette possibilité n'est ouverte qu'aux représentants de l'État dans les mêmes conditions que celles de la création d'une ZAD. Cet arrêté crée donc un droit de préemption étatique que ce dernier peut attribuer à une autre personne publique. La ZAC doit intervenir dans un délai de deux ans, faute de quoi l'arrêté pris devient caduc.

Comme pour la ZAC, la pré-ZAD l'emporte sur le DPU. Ce mécanisme juridique du droit de l'urbanisme semble pleinement justifié dans le cadre d'une OIN, dont l'un des effets est bel est bien « *l'envolée des prix* ».

Cette dernière est mise en place avec la loi d'orientation foncière du 30 décembre 1967. Cette procédure permet à l'initiative de la personne publique, et dans l'intérêt général, d'aménager et d'équiper des terrains en vue de réaliser une opération d'aménagement (C. urb. Article L. 311-1<sup>299</sup>). Cette opération doit donc contenir au moins une des formalités énumérées par l'article L. 300-1<sup>300</sup> du même code, mais également comprendre une intervention foncière ou immobilière et avoir une incidence relativement importante<sup>301</sup>.

Cet instrument sert à la fois aux opérations d'extension urbaine ainsi qu'aux opérations visant le renouvellement urbain.

L'instrument de la ZAC est, comme la ZAD, un outil juridique très apprécié dans le cadre d'une OIN. Elle est, d'une part, l'un des seuls outils, pour ne pas dire l'unique, qui permette de concrétiser l'aménagement envisageable, lorsque le projet a pour but d'importants travaux d'équipement. Elle est, d'autre part, un outil privilégié pour étendre la superficie consacrée à l'urbanisation. Finalement, on retrouve toujours peu ou prou l'une ou l'autre dans le cadre d'une OIN.

---

<sup>299</sup> L'article L. 311-1 du Code de l'urbanisme modifié par la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 - art. 7 dispose que : « *Les zones d'aménagement concertées sont les zones à l'intérieur desquelles une collectivité publique ou un établissement public (...) une même zone d'aménagement concerté peut être créée sur plusieurs emplacements territorialement distincts.* »

<sup>300</sup> L'article L. 300-1 du Code de l'urbanisme modifié par la loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 - art. 67 (VD) dispose que : « *Les actions ou opérations d'aménagement ont pour objet de mettre en œuvre un projet urbain, une politique locale de l'habitat, (...) aux énergies renouvelables et de récupération.* »

<sup>301</sup> Conseil d'État 28 juillet 1993, n° 124099, Rec.



## 2. L’outil d’exception : le Projet d’intérêt général

Nous avons déjà eu l’occasion de présenter le PIG. Effectivement, dans l’introduction, lorsque nous faisons le distinguo avec les notions proches de notre sujet de thèse, mais également lorsque nous nous attachions à définir l’OIN, à travers l’étude du Code de l’urbanisme. Nous allons l’aborder cette fois-ci sous l’angle d’un outil d’exception lorsque les outils de droit commun s’avèrent insuffisants pour réaliser l’OIN.

L’utilisation du PIG sous la houlette de l’OIN a lieu lorsque l’État souhaite mettre en œuvre concrètement ce dernier et l’imposer aux collectivités locales ou aux EPCI concernés<sup>302</sup>. *A contrario*, on rencontre souvent l’utilisation de PIG dans les périmètres d’urbanisation des agglomérations nouvelles<sup>303</sup>. C’est l’article L. 5311-3 du Code général des collectivités territoriales, modifié par l’ordonnance n° 2003-1212 du 18 décembre 2003 - art. 6 JORF 20 décembre 2003 qui prévoit que : « *Le périmètre d’urbanisation est considéré comme périmètre d’Opération d’intérêt national au sens de l’article L.132-1 du Code de l’urbanisme ; les opérations situées à l’intérieur de ce périmètre constituent des Projets d’intérêt général au sens de cette même loi.* »

De manière plus précise, aux termes des articles L. 102-1<sup>304</sup>, L. 102-2, L. 102-3 et R. 121-3 1° du Code de l’urbanisme : « *Ce sont des projets d’ouvrages, de travaux ou de protection présentant un caractère d’utilité publique et destinés à la réalisation d’une opération d’aménagement ou d’équipement, au fonctionnement du service public, à l’accueil et au logement des populations défavorisées, à la protection du patrimoine naturel ou*

---

<sup>302</sup> Dans le cadre de l’OIN, le PIG est un outil rarement utilisé car il va souvent à l’encontre des documents d’urbanisme rencontrés. Comme les documents d’urbanisme datent de plusieurs décennies et sont la traduction de la volonté locale. Par conséquent, la présence d’une OIN peut être vécue comme une atteinte au territoire, d’autant plus lorsqu’il y a l’utilisation d’un PIG.

<sup>303</sup> Article L. 5311-3 du Code général des collectivités territoriales.

<sup>304</sup> L’article L. 102-1 du Code de l’urbanisme modifié par l’ordonnance n° 2015-1174 du 23 septembre 2015 dispose que : « L’autorité administrative compétente de l’État peut qualifier de projet d’intérêt général tout projet d’ouvrage, de travaux ou de protection présentant un caractère d’utilité publique et répondant aux deux conditions suivantes : 1° Être destiné à la réalisation d’une opération d’aménagement ou d’équipement, au fonctionnement d’un service public, à l’accueil et au logement des personnes défavorisées ou de ressources modestes, à la protection du patrimoine naturel ou culturel, à la prévention des risques, à la mise en valeur des ressources naturelles, à l’aménagement agricole et rural ou à la préservation ou remise en bon état des continuités écologiques ; 2° Avoir fait l’objet : a) Soit d’une décision d’une personne ayant la capacité d’exproprier, arrêtant le principe et les conditions de réalisation du projet, et mise à la disposition du public ; b) Soit d’une inscription dans un des documents de planification prévus par les lois et règlements, approuvée par l’autorité compétente et ayant fait l’objet d’une publication. »

*culturel, à la prévention des risques, à la mise en valeur des ressources naturelles ou à l'aménagement agricole et rural. »*

Le but de la création du PIG a été d'introduire lors de la décentralisation le 7 janvier 1983, une conciliation entre le transfert de compétences aux collectivités territoriales ou à leurs groupements, avec le respect du principe posé à l'article L. 101-1 du Code de l'urbanisme, suivant lequel : « *Les collectivités publiques, (...) harmonisent leurs prévisions et leurs décisions d'utilisation de l'espace dans le respect réciproque de leur autonomie* ». Au départ, cet outil servait à ce que l'intérêt supra-communal soit considéré comme un outil de dialogue et d'interface entre l'OIN. C'est uniquement dans le cadre de l'OIN que cet outil prend un caractère « *discrétionnaire* ».

Un autre point commun avec l'OIN est l'absence de définition légale, car seul un décret en Conseil d'État précise son régime juridique. Cette absence peut se comprendre dans la mesure où elle est la traduction directe de l'importance de l'État dans l'aménagement du territoire et dans sa définition comme une République unitaire et décentralisée.

Cela étant, une circulaire du 27 juin 1985 est venue apporter quelques précisions en affirmant que les PIG devaient être compatibles entre eux, mais également avec les lois montagne, littoral, les aérodromes ainsi que les servitudes d'utilité publique et la protection des terres agricoles.

Le PIG a évolué depuis sa création, à la différence de l'OIN, qui n'a pas changé. En 2001<sup>305</sup>, le contenu de l'article R. 121-3 est devenu plus précis. Pour les autres articles, le PLU n'est plus soumis au respect des dispositions nécessaires à la mise en œuvre des PIG comme l'était le POS. Quant au SCOT, la référence au PIG a disparu du moins de manière explicite. Nous savons simplement que celui-là doit prendre en compte « *les programmes d'équipement, des collectivités locales et des établissements de services publics* »<sup>306</sup>.

À partir de ces changements, on peut dire que les documents d'urbanisme ne sont plus obligés de prendre en compte le PIG. Le préfet est donc en situation de « *spectateur* ». Toutefois, la question de sa place dans la hiérarchie des normes de l'urbanisme suscite toujours une controverse doctrinale. La solution nous est donnée par l'article L. 141-1 du Code de l'urbanisme, qui va à l'encontre des dispositions susmentionnées. Cet article fait primer les PIG

---

<sup>305</sup> Décret numéro 2001-260 du 27 mars 2001, portant application de la loi SRU du 13 décembre 2000.

<sup>306</sup> Article L. 122-1 antépénultième alinéa du Code de l'urbanisme.

(ainsi que les OIN) sur le Schéma Directeur de la Région Ile-de-France (SDRIF), en imposant à ce dernier le respect des dispositions nécessaires à la mise en œuvre de ceux-ci.

Le régime juridique du PIG a connu une seconde évolution depuis la réforme issue du Grenelle II<sup>307</sup>, qui a eu beaucoup plus de conséquences que celle de 2001. Effectivement, c'est maintenant la loi, et non plus le règlement, qui définit ce qui peut être qualifié de PIG et en précise les modalités<sup>308</sup>. On reprend le même régime juridique en rajoutant que peuvent être qualifiées de PIG les mesures nécessaires à la mise en œuvre des nouvelles Directives Territoriales d'Aménagement et de Développement Durable (DTADD)<sup>309</sup>.

Cela amène à penser que le PIG, utilisé dans le cadre de l'OIN, est vécu comme un outil d'exception, ayant la même logique technocratique et encore plus contraignant à cause de la procédure de mise en compatibilité des articles L. 153-18<sup>310</sup>, L. 153-33<sup>311</sup>, et L. 153-39<sup>312</sup> du Code de l'urbanisme.

---

<sup>307</sup> Loi numéro 2010-788 du 12 juillet 2010, portant engagement national pour l'environnement dite « Grenelle II de l'environnement », JO 13 juillet 2010.

<sup>308</sup> Nouvelle rédaction de l'article L. 121-9 du Code de l'urbanisme, issue de la loi du 25 juin 1999.

<sup>309</sup> Les DTADD remplacent les DTA, qui sont supprimées. Ce n'est pas seulement un changement d'appellation, l'objet de la réforme est de simplifier et d'accélérer leur élaboration, tout en modifiant leur opposabilité. Leur opposabilité n'est qu'indirecte via la procédure du PIG. Ainsi, l'État, après avis des collectivités locales concernées, peut qualifier de PIG les mesures de protection des espaces agricoles, naturels, forestiers ou soumis à des risques, ainsi que des constructions, travaux, installations et autres aménagements nécessaires à la mise en œuvre de la directive. Le PIG doit être pris dans les 12 ans qui suivent la DTADD, au-delà, il faudra la réviser (article L. 113-4 du Code de l'urbanisme). L'entrée en vigueur de ces règles est immédiate, mais des dispositions ont été prévues pour les DTA approuvées ou en cours d'élaboration avant la publication de la loi « Grenelle II ».

<sup>310</sup> L'article L. 153-18 du Code de l'urbanisme modifié par l'ordonnance n° 2005-1174 du 23 septembre 2015 prévoit que : « Lorsque le projet d'élaboration ou de révision d'un plan local d'urbanisme a pour objet ou pour effet de modifier les règles d'urbanisme applicables à l'intérieur d'un périmètre de zone d'aménagement concerté créée à l'initiative d'une personne publique autre que l'établissement public de coopération intercommunale ou la commune, l'avis de cette personne publique est requis préalablement à l'approbation du plan local d'urbanisme élaboré ou révisé. Lorsque la zone d'aménagement concerté a été créée à l'initiative d'un établissement public de coopération intercommunale, cette approbation ne peut intervenir qu'après avis favorable de cet établissement public. »

<sup>311</sup> L'article L. 153-33 du Code de l'urbanisme modifié par l'ordonnance n° 2005-1174 du 23 septembre 2015 prévoit que : « La révision est effectuée selon les modalités définies par la section 3 du présent chapitre, relative à l'élaboration du plan local d'urbanisme. Toutefois, le débat sur les orientations du projet d'aménagement et de développement durable prévu par l'article L. 153-12 peut avoir lieu lors de la mise en révision du plan local d'urbanisme. Le projet de plan arrêté est soumis pour avis aux communes intéressées par la révision. »

<sup>312</sup> L'article L. 153-39 du Code de l'urbanisme modifié par l'ordonnance n° 2005-1174 du 23 septembre 2015 prévoit que : « Lorsque le projet de modification a pour objet ou pour effet de modifier les règles d'urbanisme applicables à l'intérieur d'un périmètre de zone d'aménagement concerté créée à l'initiative d'une personne publique autre que l'établissement public de coopération intercommunale ou la commune, l'avis de cette personne publique est requis préalablement à l'approbation du plan local d'urbanisme modifié. Lorsque la zone d'aménagement concerté a été créée à l'initiative d'un établissement public de coopération intercommunale, cette approbation ne peut intervenir qu'après avis favorable de cet établissement public. »

À travers ces différents développements, le caractère unilatéral de l'OIN se vérifie autant dans sa création que dans son utilisation. La mise en œuvre du projet se met en place par le pouvoir réglementaire, et le fonctionnement de l'opération repose sur des mécanismes et des orientations qui sont émises par lui. De ce point de vue, cet objectif est bien rempli. Cet instrument n'a cessé de croître et a dépassé l'intention du législateur.

Enfin, ces multiplications concrètes semblent à présent compromises par son régime juridique qui demeure inchangé, le mettant dans certains domaines en contradiction avec le droit positif. Il reste toutefois un mal nécessaire de par son unicité.

## **Chapitre 2 : Un instrument qualifié de « *mal nécessaire* »**

Cela fait maintenant trente ans que le régime juridique de l'OIN existe. Depuis sa création, on a pu assister à une multiplication des opérations ayant des idées directrices plus ou moins différentes. Pour autant, son régime juridique reste figé. Dès lors, on pourrait penser qu'il n'y aurait pas de bouleversement s'il disparaissait, dans la mesure où il n'a pas évolué. Cette conception n'a pas été mise en œuvre, et heureusement, car l'OIN est à bien des égards un instrument nécessaire (Section 1).

Elle est encore un des derniers bastions de l'image de la déconcentration et de la République décentralisée de la France. Cet outil, de par son unicité, est donc un instrument nécessaire, car il permet de garder une certaine puissance et une idée de l'État (Section 2). De plus, il connaît une certaine popularité dont la cause se voit dans les carences du droit de l'aménagement ainsi que dans le manque d'organisation des collectivités territoriales.

### **Section 1 : Un instrument nécessaire qui se doit d'évoluer**

Le droit de l'urbanisme est en prise directe avec l'évolution de la société contemporaine. L'une de ces manifestations est la volonté d'intégrer au mieux les préoccupations des citoyens dans les projets d'aménagements et les politiques environnementales. Il faut donc se pencher sur les relations qu'entretient le régime de l'Opération d'intérêt national avec ces deux problématiques (P1). De plus, ce régime, en

raison de son caractère exceptionnel, demeure incertain, car il reste en grande partie dérogatoire aux procédures de droit commun. Dans ce cadre-là, cet outil d'aménagement risque de rentrer en conflit avec le droit et le juge (P2).

### **Paragraphe 1 : Un régime juridique qui manque de prise en compte concernant l'environnement et la participation du citoyen**

Les problématiques environnementales et la concertation du public ont pris une place de plus en plus importante dans le droit de l'urbanisme. On en veut pour preuve l'ordonnance n° 2005-1174 du 23 septembre 2015, qui impose une nouvelle numérotation du Livre 1<sup>er</sup> du Code de l'urbanisme et qui clarifie les régimes applicables de la participation du public et de l'évaluation environnementale en les consacrant par un chapitre et en les incorporant dans un Titre 1<sup>er</sup>.

Effectivement, cette évolution provient d'une meilleure démocratie participative exacerbée avec la décentralisation, ainsi que la création d'institutions supranationales qui poussent les citoyens à se rapprocher des centres de décision. D'une part, les considérations environnementales se font de plus en plus pressantes (A). D'autre part, ces considérations se posent également au niveau européen. Il faut donc s'intéresser aux problématiques environnementales et de concertation du public avec le droit primaire et dérivé de l'Union européenne (B).

#### **A. Une application timide du droit de la participation du public**

La totalité de notre droit actuel en général, et de l'urbanisme en particulier, est marquée par la concertation qui adopte une attitude différente de celle qui existait avant la décentralisation.

L'OIN semble être à l'écart de ce paradigme. (1). Il peut sembler trouver une justification que si l'on conçoit l'OIN comme un outil d'exception à la seule discrétion du pouvoir réglementaire. Il convient d'étudier le régime juridique de la participation du public et de noter s'il peut s'appliquer à l'OIN (2). Si une meilleure prise en compte de la participation du public est à noter, elle passera par le droit européen et international et leurs ordres juridiques (3).

## 1. Une évolution à l'écart de l'Opération d'intérêt national

Les enjeux des politiques d'urbanisme sur les plans physique, économique, financier ou social ont des conséquences inhérentes sur les citoyens, quelles que soient leur façon de s'exprimer, à titre individuel ou en groupement<sup>313</sup>. La seule procédure réellement mise en place est celle de l'enquête publique, qui suscitait d'ailleurs beaucoup de contestations<sup>314</sup>.

À partir des lois de la décentralisation, des efforts ont été entrepris pour favoriser une meilleure participation du public<sup>315</sup> et équilibrer le pouvoir local. Ici, il s'agit de dresser un portrait général de la participation du public<sup>316</sup> dans les projets d'aménagement ayant un lien avec l'environnement.

Il faut partir du constat que ce sont donc aujourd'hui les préoccupations environnementales qui font progresser la concertation et la participation du public aux décisions administratives. L'idée fondamentale, propre à l'ensemble des textes récents, est que la participation du public constitue l'un des moyens privilégiés au service de la protection

---

<sup>313</sup> A. DELAUNEY., « *Y a-t-il un droit de la concertation en urbanisme ?* » Études foncières, novembre-décembre 2005, numéro 118, p. 38.

<sup>314</sup> Ces mesures n'avaient pas provoqué à l'époque que des réactions favorables : V.A. GIVAUDAN, Proliférations des enquêtes publiques et régression de l'état de droit, RFDA 1986, p. 247.

<sup>315</sup> Au niveau communautaire, la directive du 27 juin 1985 (directive n° 85/337/CEE) révisée par celle du 3 mars 1997 (directive n° 97/11/CE) marquait un premier pas en prévoyant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement.

Outre la loi BOUCHARDEAU sur la démocratisation des enquêtes publiques (12 juillet 1983), qui avait apporté une première avancée en matière de consultation du public, le principe de concertation préalable fut plus précisément et initialement évoqué dans le rapport du préfet Carrère sur la politique des transports. Remis au ministre de l'Équipement et des Transports, il a conduit à la rédaction de la circulaire Bianco du 15 décembre 1992 et à celle de la circulaire BILLARDON du 14 janvier 1993, qui toutes deux prescrivaient qu'une première phase de concertation ait lieu en amont des études de tracé, portant sur les grandes fonctions de l'infrastructure et sur son intérêt économique et social. En juin de la même année, Michel Barnier, alors ministre de l'Environnement, confia à madame Huguette BOUCHARDEAU le soin de réaliser une évaluation sur la mise en œuvre de la loi du 12 juillet 1983. Une grande partie de la loi de 1995 reprend les propositions de ce rapport et conduit à la mise en place d'une instance garante de la participation du public au processus décisionnel.

La loi du 2 février 1995 définit les conditions de saisine et la composition de la Commission nationale du débat public (CNDP) ainsi que les modalités d'organisation d'un débat public, et le décret d'application du 10 mai 1996 (décret n° 96-388) établit entre autres les conditions de nomination du président et des membres des Commissions particulières constituées pour chaque projet retenu. Le décret du 21 juillet 1999 (décret n° 99-360) précise que le président de Commission particulière peut être choisi parmi des personnalités extérieures à la CNDP. Le débat public est alors mené sur la base d'un dossier fourni par le maître d'ouvrage, complété sur demande de la CNDP. Il s'étend sur une période de quatre mois qui peut être prolongée de deux mois sur décision motivée de la CNDP dans le cas d'une expertise complémentaire financée par le maître d'ouvrage. L'ensemble de ces dispositions ont été maintenues dans le dispositif de la loi de 2002. La participation du public existait jusqu'alors en droit français dans le cadre de la procédure de l'enquête publique (loi n° 83-630 du 12 juillet 1983) et dans celle du débat public (loi n° 95-101 du 2 février 1995), mais elle avait une portée plus limitée que les dispositions prévues par la Convention d'Aarhus.

effective de l'environnement. C'est cette même idée que l'on retrouve dans le droit international ainsi que dans la législation communautaire.

Concernant le droit international, les textes de référence en la matière sont la déclaration de Stockholm, avec l'affirmation du droit fondamental à un environnement de qualité. Cette dernière fut suivie par la Charte européenne sur la santé et l'environnement du 8 décembre 1989. La déclaration de RIO du 14 juin 1992, quant à elle, édicte les principes de base de la Convention d'Aarhus (participation des citoyens, accès à l'information, participation au processus des décisions et, enfin, effectivité des recours judiciaires et administratifs).

Enfin, la mise en place de la Convention relative à l'accès à l'information, à la participation du processus décisionnel et à l'accès à la justice en matière d'environnement dite « *Convention d'Aarhus* »<sup>317</sup> est la référence en la matière.

Elle a été élaborée par la Commission Économique pour l'Europe des Nations Unies (CEE-NU). Ladite convention est constituée de trois piliers. Le premier a trait à l'accès à l'information, le deuxième à la participation et enfin le troisième à la justice.

Au niveau du droit de l'Union européenne, la première directive en la matière est la directive 87/337/CEE du 5 juillet 1985, sur l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement. Elle a été suivie par la directive n°96/61/CE du 10 octobre 1996, relative à la prévention et à la réduction intégrée de la pollution. Elle concernait l'information du public au sujet de l'exploitation d'installations et de leur impact potentiel sur l'environnement, notamment afin de garantir la transparence de la procédure d'autorisation.

La participation du public a touché également le domaine de l'eau, comme en témoigne la directive 200/60/CE du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau. En outre, la participation du public fait partie de la Charte de l'environnement qui a valeur constitutionnelle depuis 2003.

---

<sup>317</sup> France Nature Environnement, « *Convention d'Aarhus Savoir pour mieux (ré)agir* » Mai 2006. Il faut avoir à l'esprit qu'Aarhus est la première grande convention internationale affirmant les droits d'information et de participation du public. Cela étant, elle prévoit une série d'exceptions dont la portée dépend des textes de transposition. Quant à l'Union européenne, elle a également ratifié la Convention d'Aarhus et a déjà transposé les 2 premiers piliers (information et participation) dans le droit communautaire. Le processus est donc encore en cours à ce niveau.

La directive 2003/35/CE a pour but de mettre en place le deuxième pilier de la Convention d'Aarhus, qui vise la participation du public pour lui permettre de « *formuler des avis et des préoccupations pouvant être utiles pour les décisions afin que les décideurs en tiennent compte* »<sup>318</sup>.

On perçoit aisément la quantité de règles venant de Bruxelles et imposant aux pouvoirs publics la prise en compte du public. Il faut donc les transposer en droit interne pour informer le public et donner des raisons sur lesquelles ils se sont fondés. Les pouvoirs nationaux ne peuvent transiger avec cela dans la mesure où l'effet direct et la primauté du droit communautaire s'impose<sup>319</sup>.

La législation depuis 1983 se dirige vers une extension de la démocratie participative, comme en témoignent la loi BOUCHARDEAU,<sup>320</sup> dont l'objet était la rénovation de l'enquête publique, la loi du 18 juillet 1985, qui introduit la procédure de concertation

---

<sup>318</sup> France Nature Environnement, « *Convention d'Aarhus Savoir pour mieux (ré)agir* » Mai 2006. Certains articles de la convention sont d'application directe. La plus haute juridiction administrative française reconnaît l'applicabilité directe de l'article 6 de la convention (notamment son p2 selon lequel le public concerné est informé de manière efficace et en temps voulu au débat du processus décisionnel). Conseil d'État arrêt du 28 juillet 2004. Il est possible de se prévaloir des dispositions de la convention au cours d'un contentieux quelconque. Par exemple, pour invoquer l'absence de conventionalité d'une décision administrative. Cela étant, à l'heure actuelle, il n'y a pas de garantie sur l'insociabilité des dispositions de la Convention d'Aarhus par les particuliers, en référence à la décision du 28 juillet 2004. Par conséquent, il ne faut pas pratiquer l'économie des moyens et invoquer plusieurs fondements pour obtenir gain de cause.

<sup>319</sup> J.-L. CLERGERIE, A. GRUBER, P. RAMBAUD, *L'Union européenne*, 9<sup>e</sup> éd. Dalloz, coll. « Précis », 2012, n° 321 » « *L'Union européenne vient de fêter le cinquantenaire de sa jurisprudence sur l'effet direct du droit de l'Union*, marquant une étape décisive dans la construction de celui-ci. En effet, le 5 février 1963, dans l'arrêt dit « *Van Gend en Loos* », la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE, à l'époque CJCE) instituait le principe selon lequel le droit [communautaire devenu droit] de l'Union, indépendant des législations des États membres, engendre des droits au profit des ressortissants qui entrent dans leur patrimoine juridique. Est donc instituée une voie de droit à l'initiative des particuliers qui peuvent agir devant leurs juges nationaux en invoquant ces droits, ce qui, indirectement, peut avoir pour effet de faire sanctionner les manquements des États. Un an plus tard, la Cour rendait son arrêt *Costa c/ Enel* consacrant la primauté du droit de l'Union sur les droits nationaux. Rappelons que cet effet direct s'applique, en raison de leur nature, aux règlements qui sont d'application directe dans les États membres (TFUE, art. 288, al 2). Concernant les autres sources du droit (notamment : les traités originaires, les directives, les décisions et le droit conventionnel), c'est la CJUE qui, selon certains critères, décide de leur caractère « *self executing* ».

<sup>320</sup> MINISTRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'ÉNERGIE, Il faut distinguer la concertation de l'article L. 123-1 et suivants du Code de l'environnement issu de la loi BOUCHARDEAU qui est propre au domaine de l'environnement avec l'article L. 300-1 du Code de l'urbanisme. Concernant l'article L. 123-1 du Code de l'environnement, c'est celui qui régit ces enquêtes a pour but de fermer en amont l'impact de la participation citoyenne puisque le public ne peut donner son avis qu'à la fin du processus décisionnel. L'avis de la population, même largement majoritaire, ne lie pas les autorités. Cela peut cependant faciliter la contestation des actes pris. En fait, l'enquête publique revient encore souvent à entériner la décision prise par le porteur de projet. *À contrario*, la convention prévoit l'intervention du public en amont de la procédure et alors que toutes les options sont encore ouvertes. Il est donc indispensable que ce décalage entre le droit en vigueur et les dispositions de la convention soit relevé à chaque fois que cela est possible, afin d'accélérer la mise en conformité avec le droit français.



préalable, ou encore la loi BARNIER de 1995,<sup>321</sup> qui concerne le débat public, renforcée par la loi démocratie de proximité.

Cette exigence de participation du public a acquis une telle importance en 2003 qu'elle fut estampillée « valeur constitutionnelle », ce qui ne fut pas sans poser certaines problématiques<sup>322</sup>. Les conventions internationales ainsi que les directives ont été codifiées dans le Code de l'environnement. On a notamment l'article L. 110-1 4° du même code (Loi n° 95-101 du 2 février 1995), affirmant un droit d'accès du citoyen à l'information environnementale.

Cette dernière fut complétée par la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 affirmant le droit pour le public d'être associé aux processus d'élaboration des projets affectant l'environnement.

On a également la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 relative à l'amélioration des relations entre l'Administration et le public. Elle a permis notamment l'accès aux documents administratifs et la création de la Commission d'Accès aux Documents Administratifs<sup>323</sup> pour garantir l'effectivité dudit droit.

Cette Autorité administrative indépendante (AAI) a trouvé l'application dans deux articles du Code de l'environnement dont on a parlé ci-dessus. D'une part, l'article L. 241-1, qui crée un droit spécial à l'accès aux informations relatives à l'environnement, et, d'autre part, l'article L. 121-1 et suivants du Code de l'environnement qui portent création d'une

---

<sup>321</sup> L'article 2 de la loi du 2/2/1995 dispose que : « Pour les grandes opérations publiques d'aménagement d'intérêt national de l'État, des collectivités territoriales, des établissements publics et des sociétés d'économies mixtes présentant un fort enjeu socio-économique ou ayant un impact significatif sur l'environnement, un débat public peut être organisé sur les objectifs et les caractéristiques principales des projets, pendant la phase de leur élaboration. » C'est à la « Commission nationale du débat public d'organiser le débat sur chaque projet répondant aux critères légaux, et d'en dresser le bilan ».

Le Conseil d'État a précisé que la décision par laquelle la Commission refuse d'organiser un débat public peut faire l'objet d'un déféré au juge de l'excès de pouvoir (CE, 17 mai 2002, Association France-Nature Environnement, Dr. Adm., 2002, n° 171 : décision annulée dans le cas précis, car le juge ayant constaté que les principales caractéristiques du projet n'était pas arrêté au moment où la Commission s'est prononcée).

*A contrario*, l'organisation du débat par la CNDP ne peut pas être déférée devant le juge de l'excès de pouvoir (CE, 14 juin 2002, Assoc. pour garantir l'intégrité rurale restante, RDI, 2002-426, note P. Soler-Couteaux et L. Derepas). La loi du 27 février 2002 est venue modifier les modalités d'organisations de la CNDP complété par le décret n° 2002-1275 du 22 octobre 2002.

<sup>322</sup> MINISTERE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'ÉNERGIE., « Mise en œuvre du principe de participation du public défini à l'article 7 de la charte de l'Environnement » Delphine BATHO, ministre de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie, a présenté un projet de loi relatif à la mise en œuvre du principe de participation du public défini à l'article 7 de la Charte de l'environnement.

<sup>323</sup> <http://www.cada.fr/la-cada,3.html> La Commission d'accès aux documents administratifs est une autorité administrative indépendante et consultative chargée de veiller à la liberté d'accès aux documents administratifs. Sa composition garantit son indépendance.

Commission Nationale du Débat Public et son décret d'application. On note que le principe de concertation innervé l'ensemble du droit domaine par domaine<sup>324</sup>.

Il s'ensuit la nomination d'un ou plusieurs commissaires enquêteurs, pour recueillir toutes les demandes formulées et conclure par un avis favorable ou défavorable. Après cette enquête, il y a la mise en place d'une déclaration d'utilité publique<sup>325</sup> qui est une décision du préfet tranchant sur le caractère d'utilité publique<sup>326</sup>.

En résumé, il existe toujours des garanties minimums, lorsque l'utilité publique est présente pour les administrés. L'Administration est tenue de respecter l'enquête publique et la déclaration d'utilité publique.

Par ailleurs, l'article L. 123-1 ne se cantonne pas uniquement à l'enquête publique pour cause d'expropriation, mais existe également pour d'autres opérations notamment d'aménagement. Cela étant, il est vrai qu'initialement on avait prévu de mettre en place une procédure unique pour l'ensemble des travaux soumis à étude d'impact. Après coup, le législateur a fait le choix de pérenniser les procédures spéciales, et cette dernière ne s'applique qu'aux aménagements, ouvrages et travaux figurant sur une liste fixée par décret<sup>327</sup>.

De manière plus précise, ladite enquête a trait aux opérations d'aménagement, ouvrages et travaux exécutés par des personnes publiques ou privées en raison de leur nature, de leur consistance, ou des caractères des zones concernées susceptibles d'affecter l'environnement. Il y a possibilité d'une enquête ouverte par l'autorité décentralisée avec exception en cas d'expropriation,<sup>328</sup> car, là, il y a doublon<sup>329</sup>.

---

<sup>324</sup> Légifrance, articles L. 125-4 et L. 220-1 du Code l'environnement pour l'air et l'atmosphère, l'article 522-1 du Code de l'environnement pour les Produits biocides, l'article L. 210-1 et suivants du Code de l'environnement pour l'eau, l'article L. 125-3 et L. 531-1 et suivants du Code de l'environnement pour les OGM. L'article. 125-2 du Code l'environnement pour les risques majeurs, les articles L. 125-1 et L. 541-1et suivants du Code de l'environnement concernant les déchets.

<sup>325</sup> Cette déclaration d'utilité publique a déjà été développée dans notre argumentaire relatif au PIG.

<sup>326</sup> Dans le binôme que forment le préfet et le commissaire enquêteur, c'est le préfet qui a le dernier mot, car il n'est pas tenu de suivre l'avis rendu par le commissaire enquêteur.

<sup>327</sup> M. PRIEUR, Droit de l'environnement, DALLOZ, p. 126.

<sup>328</sup> LEGIFRANCE., L'article L. 123-1 du Code de l'environnement. « Article L123-1 Modifié par loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 - art. 236 prévoit que : « *L'enquête publique a pour objet d'assurer l'information et la participation du public ainsi que la prise en compte des intérêts des tiers lors de l'élaboration des décisions susceptibles d'affecter l'environnement, mentionnées à l'article L. 123-2. Les observations et propositions recueillies au cours de l'enquête sont prises en considération par le maître d'ouvrage et par l'autorité compétente pour prendre la décision.* »

Il semble curieux que l'OIN ne soit pas répertoriée comme une opération devant se voir appliquer la procédure concernant les projets déclarés d'utilité publique. Cela aurait permis de mettre en adéquation l'OIN avec l'évolution du droit positif. La raison, nous semble-t-il, est toujours la même que celle qui préside pour son édiction. Il s'agit à la fois d'un instrument recouvrant le pouvoir discrétionnaire du gouvernement qui est utile et légitime, mais également d'un instrument de souplesse, inhérent à tout projet de développement. Ces différentes opérations, eu égard à leur importance, auront nécessairement des effets sur l'environnement. Il est notable que la principale procédure de concertation en droit de l'urbanisme ne vise pas directement l'OIN, ce qui prouve son caractère exceptionnel et dérogatoire.

## **2. La problématique liée à la concertation du public : les articles L. 102 et suivants du Code de l'urbanisme**

Les problématiques liées à la concertation publique ne sont pas uniquement insérées dans le Code de l'environnement. Elles le sont également dans le Code de l'urbanisme. Il existe un article datant de la loi de 1985 qui prévoit une concertation publique<sup>330</sup>. Il est intéressant de voir les relations que cette procédure peut entretenir avec une opération d'aménagement comme l'OIN. Cela permettra, le cas échéant, d'effectuer des comparaisons avec les régimes d'enquête publique. Celle-ci est codifiée à l'article L. 103 et suivants du Code de l'urbanisme<sup>331</sup>. Avant, il s'agissait de l'article L. 300-2 du Code de l'urbanisme, codifié sous le livre III aménagement foncier. La nouvelle ordonnance n°2015-1174 du 23 septembre 2015 en entrant en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2016 le situe désormais dans le Livre 1<sup>er</sup>, et plus particulièrement dans le titre 1<sup>er</sup> préliminaire « Principes généraux » dans un chapitre III « participation du public ». La nouvelle numérotation permet une meilleure accessibilité au code dans la mesure où le lecteur voit d'emblée que la participation du public tient une place importante pour le Code de l'urbanisme du fait de sa présence dans le titre préliminaire. Cela lui donne une certaine importance.

---

<sup>330</sup> J.-CI. HELIN, La concertation de l'article L. 300-2 du Code de l'urbanisme, AJDA.

<sup>331</sup> LEGIFRANCE., Article L. 300-2 du Code de l'urbanisme « Article L300-2 Modifié par loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003 - art. 42 JORF 3 juillet 2003 Modifié par loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003 - art. 43 JORF 3 juillet 2003 dispose que : « I - Le conseil municipal ou l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale délibère sur les objectifs poursuivis (...) elles organisent la concertation dans des conditions fixées après avis de la commune. »

Les dissemblances avec les procédures d'enquête publique sont vraiment au nombre de deux. La première est qu'elle est organisée au début du projet et beaucoup moins à la fin, en partant du postulat qu'elle accompagne l'ensemble de la durée de l'opération du projet.

*A contrario*, l'enquête publique est effectuée avec parcimonie. Le but du texte n'était pas d'instituer une procédure destinée à garantir le consentement des populations. C'était en réalité un outil technique destiné à tirer les conséquences d'une décentralisation de l'urbanisme<sup>332</sup>. On n'a pas voulu l'ériger non plus en principe d'aménagement.

Analysons, article par article, les dispositions du Chapitre III, intitulé « Participation du public » et voyons si ces dernières peuvent être appliquées à l'Opération d'intérêt national.

Tout d'abord, l'article L. 103-1 dispose que : « *Lorsque des décisions des autorités publiques ayant une incidence sur l'environnement relevant du présent code n'appartiennent pas à une catégorie de décisions pour lesquelles des dispositions législatives particulières ont prévu les cas et conditions dans lesquelles elles doivent être soumises à participation du public, les dispositions des articles L. 120-1 à L. 120-2 du Code de l'environnement leur sont applicables.* ». Précisions que cet article n'existait pas avant l'ordonnance n° 2015-1174 du 23 septembre 2015 relative à la partie législative du livre 1<sup>er</sup> du Code de l'urbanisme<sup>333</sup>.

Cet article peut s'analyser comme un article *a minima* dans le sens où il est mentionné que les décisions des autorités publiques ayant une incidence sur l'environnement et qui ne sont pas mentionnées dans les articles suivants (L. 103-2 à L. 103-6), concernent les articles L. 120-1 à L. 120-2 du Code de l'environnement. Ces derniers leur sont applicables. Ces articles définissent les conditions et limites dans lesquelles le principe de participation du public prévu à l'article 7 de la Charte de l'environnement est applicable aux décisions individuelles. Ces articles ont été codifiés par la loi n° 2012-1460 du 27 décembre 2012 relative à la mise en œuvre du principe de participation du public défini à l'article 7 de la Charte de l'environnement.

Cela signifierait que cet article devrait s'appliquer à toute décision des autorités publiques ayant une incidence sur l'environnement. Par conséquent, l'OIN, étant une opération d'aménagement décidée par le gouvernement et mise en œuvre par l'EPA, devrait se voir appliquer les articles L. 120-1 à L. 120-2 du Code de l'environnement qui

---

<sup>332</sup> J.-CI. HELIN, La concertation de l'article L. 300-2 du Code de l'urbanisme, p. 2332.

<sup>333</sup> La création de cet article est intéressante, car elle permet d'avoir une large protection. Quelle que soit la décision des autorités publiques ayant des incidences sur l'environnement, elles devront respecter ledit article à défaut de se voir appliquer les autres régimes de participation du public.

précisent l'article 7 de la Charte constitutionnelle de l'environnement. Cet argumentaire sera développé également lorsque sera évoqué le P2 s'intitulant « *Un outil exceptionnel mais incertain du fait de son caractère dérogatoire* » et plus précisément dans le A-1 « *Les contrôles juridiques internes vis-à-vis de l'opération* »<sup>334</sup>.

L'article L. 103-2 quant à lui, mentionne toute une série de documents d'urbanisme et projets d'aménagement qui doivent faire l'objet d'une concertation en associant continuellement les habitants, les associations locales et les autres personnes concernées.

Celui-ci dispose que : « *Font l'objet d'une concertation associant, pendant toute la durée de l'élaboration du projet, les habitants, les associations locales et les autres personnes concernées :*

*1° L'élaboration ou la révision du schéma de cohérence territoriale ou du plan local d'urbanisme ;*

*2° La création d'une zone d'aménagement concerté ;*

*3° Les projets et opérations d'aménagement ou de construction ayant pour effet de modifier de façon substantielle le cadre de vie, notamment ceux susceptibles d'affecter l'environnement, au sens de l'article L. 122-1 du Code de l'environnement, ou l'activité économique, dont la liste est arrêtée par décret en Conseil d'État ;*

*4° Les projets de renouvellement urbain. »*

À la suite de cet article, il n'est pas fait mention de l'Opération d'intérêt national. Toutefois, à la lecture de l'alinéa 3, il semble que l'OIN doit se voir appliquer les dispositions de l'article L. 122-1 du Code de l'environnement, car il s'agit bien d'un projet d'aménagement qui va modifier le cadre de vie au premier rang duquel l'environnement, car le but est de mettre en place une ville durable. De même, dans toujours dans le cadre de l'alinéa 3, il est évoqué des projets ou opérations qui modifient substantiellement l'activité économique limitativement énumérée. La liste arrêtée par le Conseil d'État pourrait ranger les Opérations d'intérêt national dans cette catégorie, de par l'attractivité économique que ces opérations d'aménagement entraînent.

---

<sup>334</sup> L'Opération d'intérêt national aurait pu faire l'objet d'une QPC, car elle ne respecte pas notamment ladite charte. Saisi de la loi relative aux organismes génétiquement modifiés en 2008, le Conseil constitutionnel a jugé, dans sa décision n° 2008-564 DC du 19 juin 2008, que les dispositions de l'article 5, « *comme l'ensemble des droits et devoirs définis dans la Charte de l'environnement, ont valeur constitutionnelle* » et « *qu'elles s'imposent aux pouvoirs publics et aux autorités administratives dans leur domaine de compétence respectif* ».

En outre, il ne serait pas dénué d'intérêt d'essayer d'appliquer l'alinéa 4 à l'Opération d'intérêt national concernant les projets de renouvellement urbain.

Cet argumentaire est développé également dans le paragraphe 2 du présent travail du chapitre 2, du titre 1<sup>er</sup> de la partie intitulée « Un outil exceptionnel mais incertain du fait de son caractère dérogatoire », petit 2 « *Les manquements vis-à-vis des obligations communautaires* » sous l'angle du droit de l'Union européenne<sup>335</sup>.

Par ailleurs, l'article L. 103-3 du Code de l'urbanisme indique les personnes compétentes et précise les modalités et les objectifs de la concertation. Cet article ne renseigne pas sur l'application de la concertation du public vis-à-vis de l'OIN. Il en est de même pour l'article L. 103-4 dudit code, qui précise la pertinence pour le public d'être associé à toute opération d'aménagement ayant des incidences sur l'environnement.

L'article L. 103-5 du Code de l'urbanisme est quant à lui, lié à la révision d'un SCOT ou d'un PLU du fait d'une opération d'aménagement faisant l'objet d'une concertation, l'autorité publique peut décider de faire une concertation unique pour la révision et la concertation.

Enfin, l'article L. 103-6 du Code de l'urbanisme précise le sort de la concertation et notamment lorsque celle-ci fait l'objet d'une enquête publique. Effectivement, l'article prévoit que : « *A l'issue de la concertation, l'autorité mentionnée à l'article L. 103-3 en arrête le bilan. Lorsque le projet fait l'objet d'une enquête publique réalisée conformément au chapitre III du titre II du livre 1<sup>er</sup> du Code de l'environnement, le bilan de la concertation est joint au dossier de l'enquête.* »

Compte tenu de ce qu'on a dit précédemment, la place de l'OIN pourrait rentrer dans cette catégorie d'opération (article L. 103-2 alinéas 3, qui renvoie à l'article L. 122 - 1 du Code de l'environnement). Il serait alors légitime que le pouvoir réglementaire mette en place, en amont, une procédure de concertation portant sur le projet d'OIN dans sa globalité. On pourrait se poser la question de savoir pourquoi le pouvoir règlementaire ne met pas en place une procédure de concertation au début du projet sur l'OIN dans son ensemble.

Cela étant, lorsqu'on lit l'alinéa 3 de l'article L. 300-2, cette concertation s'imposerait seulement au stade de la ZAC, qui est l'instrument de prédilection d'utilisation pour un EPA, pour organiser la gestion du territoire. Rien n'impose juridiquement à l'EPA d'utiliser la

---

<sup>335</sup> Cf P1/T1/CH2/S1/P2/A/2 Les manquements vis-à-vis des obligations communautaires.

ZAC, du moins tant que la législation restera identique. Toutefois, les politiques de plusieurs OIN, celle de l'Éco-Vallée en tête, assurent de l'utilisation de la ZAC comme mode d'expression des OIN<sup>336</sup>.

Une avancée est à noter par rapport à l'ancienne version de l'article L. 300-2 du Code de l'urbanisme. Effectivement, ce dernier avait limité les conséquences d'éventuels dangers en précisant que les autorisations d'occuper ou d'utiliser les sols ne seraient pas illégales de la seule méconnaissance des règles organisant la concertation<sup>337</sup>. Cette disposition n'apparaît plus dans les articles L. 103-2 et suivants dudit code.

Notons également que la concertation a été prise en compte par la loi du 13 juillet 1991 dite « d'orientation pour la ville » et plus précisément dans son article 4. Il s'agissait d'une disposition novatrice. On emploie à dessein l'imparfait, car elle a été abrogée par la loi SRU du 13 décembre 2002. Elle prévoyait une obligation de concertation avant tout aménagement.

Comme cela a été dit précédemment, il semble que l'on ne puisse appliquer du moins de manière pleine et entière les dispositions de l'article L. 103-1 et suivants du Code de l'urbanisme à l'OIN. Pourtant, aussi bien l'article L. 103-1 et suivants et l'article R. 121-4-1 du Code de l'urbanisme semblent pouvoir s'appliquer. Dès lors, une réflexion pourrait s'engager quant à la mise en place d'un véritable régime de la participation du public lorsqu'une OIN est mise en vigueur.

Ne serait-il pas possible d'appliquer à la plaine du Var, le régime du référendum d'initiative locale ? Un tel procédé permet aux électeurs, sous certaines conditions, de décider par leur vote de la mise en œuvre ou non d'un projet concernant une affaire locale.

Les articles L. 1112-1 et suivants du Code général des collectivités territoriales encadrent le référendum local. Ils disposent que : « *L'exécutif local est seul compétent pour proposer à l'assemblée délibérante l'organisation d'un référendum portant sur un acte relevant de sa compétence, seuls les électeurs, et non l'ensemble des habitants, peuvent voter.*

---

<sup>336</sup> Il s'agit des propos qui ont été tenus par Monsieur T. BAHOUGNE, préfigurateur de l'OIN plaine du Var et premier directeur général de ladite OIN. Ce dernier a précisé qu'il voulait mettre en œuvre une procédure de concertation publique à chaque fois qu'il créerait une ZAC dans le périmètre de l'opération.

<sup>337</sup> AUBY J.-B. ; MARQUET-PERINET H ; NOGUELOU R., « *Droit de l'urbanisme et de la construction 8<sup>e</sup> édition.* p. 62. Ces règles ont été complétées, d'abord par la loi d'orientation pour la ville du 13 juillet 1991, puis par la loi du 2 février 1995 sur l'environnement (voir également les recommandations faites par le ministère de l'Environnement dans la charte du 5 juillet 1996 relative à la concertation en matière d'urbanisme et d'environnement, La Quinzaine Juridique, 25 novembre, 1996. p. 32).

*Les électeurs européens peuvent participer aux référendums organisés par leur commune le représentant de l'État peut s'opposer à tout projet de référendum organisé sur un objet ne relevant pas de la compétence de la collectivité organisatrice. (...). Dans le cas contraire, le référendum n'a alors que la portée d'un avis consultatif. »*

Le référendum est ouvert à toutes les collectivités territoriales depuis la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 (art. 72-1 al. 2 de la Constitution).

Ce référendum d'initiative locale est sans conteste une avancée pour la démocratie locale<sup>338</sup>. Cependant, il y a des limites tenant au régime mais également concernant l'application pour l'OIN. Dès lors, cela aurait pu être une possibilité, mais le premier point fait défaut car la mise en place de l'Opération d'intérêt national ne relève pas de la compétence de l'exécutif local. Il faudrait pour cela réformer le régime juridique du référendum et intégrer les OIN. Cela supposerait une révision constitutionnelle<sup>339</sup>.

Enfin, « *le droit de la participation du public* » a beaucoup évolué depuis 1985, essentiellement sous la dynamique du droit international et européen. Effectivement, ces derniers ont une valeur supérieure à la loi<sup>340</sup>, et s'imposent à l'ensemble du droit de l'urbanisme et du droit de l'environnement.

### **3. La dynamique provoquée par la Convention d'Aarhus**

Les mécanismes internationaux sont venus renforcer le champ d'application de la concertation et les obligations procédurales qui en découlent, par le truchement du principe de participation. Ce dernier est partie intégrante de la Convention d'Aarhus<sup>341</sup>. Avant de rentrer dans le détail de la convention, il faut préciser les modalités de procédure de saisine actuelle de la Commission Nationale de Débat Public et soulever les possibles carences de cette dernière.

---

<sup>338</sup> AUBIN E, ROCHE C., *Droit de la nouvelle décentralisation*, Gualino éditeur, 1<sup>ère</sup> édition, 2005, pp. 163-164.

<sup>339</sup> La révision constitutionnelle peut se faire soit par référendum de l'article 11 de la Constitution, soit par la réunion du Parlement en Congrès réuni à Versailles avec un vote des 3/5<sup>e</sup> des assemblées.

<sup>340</sup> En vertu de la hiérarchie des normes, confirmée le cas échéant par les jurisprudences, les normes internationales sont supérieures aux lois nationales, même postérieures.

<sup>341</sup> La Convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement signée à Aarhus le 25 juin 1998 a été publiée par le décret numéro 2002-1187 du 12 septembre 2002, JO du 21 septembre 2002, p. 15 563.



Elle a été créée par la loi du 2 février 1995, et mise en place seulement le 4 septembre 1997. La Commission nationale du débat public<sup>342</sup> a pour but d'organiser, avant l'enquête publique, un débat public sur l'opportunité, les buts et les objectifs principaux des projets d'aménagement ou d'équipement d'intérêt national ayant des conséquences notables sur l'environnement, l'aménagement du territoire ou ayant des forts enjeux socio-économiques.

Certains travaux sont soumis de droit à la Commission (il s'agit d'une annexe datant du décret du 22 octobre 2002 soumis au droit à la Commission.) Quant aux autres modes de saisine, ils dépendent du recours soit des collectivités locales, ou encore d'une association agréée au plan national<sup>343</sup>.

Dans toutes les hypothèses, la Commission apprécie pour chaque projet si le débat doit être organisé et selon quelles modalités. Cette procédure doit permettre un débat contradictoire qui se termine par un compte rendu et un bilan rendu public.

Celui-ci sera également mis à disposition du commissaire enquêteur au moment de l'enquête. Si on prend la loi du 27 février 2002, celle-ci ajoute une compétence à la Commission nationale du débat public, qui a désormais pour mission d'organiser un débat pour « *les projets d'aménagement et d'équipement d'intérêt national de l'État* <sup>344</sup> ».

Comme on a pu le citer précédemment, le Conseil d'état considère les OIN comme étant des opérations d'aménagement. De plus, l'opération se complète très bien avec l'article

---

<sup>342</sup> DIRECTION DE L'INFORMATION LEGALE ET ADMINISTRATIVE., « *La Commission nationale du débat public (CNDP), créée en 1995, est, depuis la loi « relative à la démocratie de proximité » du 27 février 2002, une autorité administrative indépendante. Elle est chargée de veiller au respect de la participation du public au processus d'élaboration des projets – publics ou privés – d'aménagement ou d'équipement d'intérêt national (création d'autoroutes, de lignes ferroviaires, de lignes électriques...) dès lors qu'ils comportent de forts enjeux socio-économiques ou ont des impacts significatifs sur l'environnement ou l'aménagement du territoire.* » Depuis 2002, elle a organisé plus d'une cinquantaine de débats sur la centaine de projets dont elle a été saisie.

<sup>343</sup> METROPOLE NICE COTE D'AZUR, Réponse à monsieur ALPINCOURT P., président de l'Union Régionale Vie et Nature en date du 8 août 2012 au sujet d'une saisine de la CNDP. « *Monsieur, le Président, Par courrier en date du 27 juillet 2012, vous nous faites part de votre demande d'ouverture d'un débat public relatif au projet de l'Opération d'intérêt national (OIN) « Eco-Vallée plaine du Var », auprès de madame BATHO, ministre de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie. L'OIN relevant de la compétence de l'Établissement Public d'Aménagement de la plaine du Var, je transmets donc à celui-ci, pour information, la copie du courrier à madame la Ministre que vous avez bien voulu m'adresser. Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma considération distinguée.* »

Après coup, la CNDP rejettera ladite saisine de l'association tout comme celle de la Région Provence-Alpes-Côte d'Azur en estimant que cette dernière n'était pas pertinente. Cette absence de saisine avait connu son point d'achoppement lors du Conseil d'Administration du 19/12/2011. Dans le PV, il y avait eu un échange vif entre Gérard PIEL et Christian TORDO à ce propos. PV du Conseil d'administration du 19/12/2011 au sujet de la saisine de la CNDP auquel il convient de se reporter.

<sup>344</sup> Loi numéro 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité.

R. 121-1 du Code de l'environnement<sup>345</sup>. Si on fait une véritable analyse, certaines opérations d'OIN peuvent faire l'objet d'un débat public alors que l'opération dans son ensemble ne semble pas y être soumise. Notons que c'est la CNDP qui reste compétente pour dire si, oui ou non, elle veut l'organisation d'un débat public<sup>346</sup>.

Au-delà de la problématique inhérente à la procédure, on portera notre regard sur la façon dont le débat public a pu évoluer. La Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, dite « Convention d'Aarhus » ont été fondamentaux. Elle est la conséquence directe de la loi du 27 février 2002, faisant application de la transposition de ladite convention. On peut toutefois émettre une réserve quant à l'absence de prise en compte par la loi de la non-présence des OIN, déjà absentes de la convention. Il est de coutume que les lois de transposition vont généralement beaucoup plus dans le détail que les conventions internationales<sup>347</sup>.

Si on prend son article 8, il impose aux parties signataires de s'employer à promouvoir « *une participation effective du public, à un stade approprié, durant la phase d'élaboration par des autorités publiques, des dispositions réglementaires et autres règles juridiquement d'application générale et ayant des effets sur l'environnement* »<sup>348</sup>.

L'OIN doit sa création, sur le plan formel, à un décret en Conseil d'État qui est un acte réglementaire ; l'opération devrait selon toute vraisemblance être concernée par une telle mesure. Cela a pour conséquence que le projet devrait être mis à la disposition du public avant même la délimitation du périmètre afin de formuler des observations. Notons que cette disposition n'est en aucun cas un choix pour les États parties à la convention.

Effectivement, l'article 3 de la Convention dispose que chaque partie doit « *prendre les mesures législatives ou réglementaires pour assurer la compatibilité avec les dispositions de la Convention* ».

La question posée est donc celle de savoir si les dispositions de la Convention sont *self executing*<sup>349</sup> dans le droit français. Cette question liée à cette convention précise, pose un

---

<sup>345</sup> Se référer à l'article L. 300-2 du Code de l'urbanisme, étudié ci-dessus.

<sup>346</sup> PRIEUR M., « Droit de l'environnement » Dalloz 2004, p.128.

<sup>347</sup> C'est souvent le cas pour ne pas heurter les sensibilités.

<sup>348</sup> Article 8 de la Convention d'Aarhus.

<sup>349</sup> Il faut savoir si la convention est d'application directe. Selon les conclusions du commissaire du gouvernement monsieur Yann AGUILA, ce dernier a rappelé que le caractère imprécis d'un principe ne lui ...

débat doctrinal plus large : celui de la place des conventions internationales dans les ordres juridiques et leurs effets.

Les juges français, au premier rang desquels le Conseil d'État, ont toujours mis en exergue l'imprécision de certaines dispositions conventionnelles ratifiées et publiées<sup>350</sup>. Pourtant, si l'on se réfère aux rapports parlementaires qui font état de l'applicabilité directe de la Convention<sup>351</sup>, deux décisions des juges du Palais-Royal prônaient la vigilance vis-à-vis d'une telle interprétation<sup>352</sup>.

Le Conseil d'État s'oriente vers une interprétation restrictive de la Convention, affirmant, dans un arrêt du 28 juillet 2004, l'applicabilité des dispositions de l'article 6<sup>353</sup>, lorsque sont en cause des activités figurant à l'annexe 1 de celle-ci. Après coup, il a limité le champ d'application. Dans le même arrêt, il considère que les dispositions du paragraphe 2 de l'article 6 ont été respectées au motif que « *le décret attaqué a été adopté à l'issue d'une procédure qui a fait l'objet d'une enquête publique* ». Cet arrêt a été confirmé dans un arrêt du 28 décembre 2005, en montrant que « *les dispositions de la Convention n'impliquent pas, par elles-mêmes, l'organisation d'un débat public* »<sup>354</sup>.

Avant cet arrêt, un autre était déjà venu limiter les effets de la Convention d'Aarhus en précisant que « *les dispositions de la Convention d'Aarhus créent seulement des obligations entre les États parties et ne produisent pas d'effet directs dans l'ordre juridique interne* ».

Cette prise de position paraît à première vue difficilement compréhensible. Elle peut se justifier par le fait que certaines des dispositions de la Convention pourraient aller à

---

enlève pas son caractère normatif : « *Par exemple, le principe de laïcité, ou celui de dignité de la personne humaine, bien qu'imprécis, n'ont pas pleine valeur constitutionnelle.* »

<sup>350</sup> Chronique de jurisprudence, AJDA 1997, p. 435. Les dispositions ont été écartées du droit positif.

<sup>351</sup> M.-H. AUBERT, Rapport AN fait au nom de la commission des affaires étrangères sur le projet de loi autorisant la ratification de la Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, numéro 3566, et M. PELCHAT, Rapport Sénat émanant de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées sur le projet de loi autorisant la ratification de la Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, numéro 247.

<sup>352</sup> A. DELAUNEY, Y a-t-il un droit de la concertation en urbanisme ? Études foncières, novembre-décembre 2005, numéro 118, p. 39.

<sup>353</sup> L'article 6 a trait à la participation du public à certaines activités particulières visées à l'annexe 1, celle-ci a trait notamment aux décharges de plus de 25 000 tonnes, à la construction de voies pour le trafic ferroviaire à grandes distances, etc.

<sup>354</sup> V. PICARD, note sur CE, 28 juillet 2004, Comité de réflexion, d'information et lutte anti-nucléaire, Environnement, 2004, numéro 12, p. 19.

l'encontre de la procédure de concertation, concernant la prise en compte de ses résultats. Cela étant, il faut préciser que l'autorité publique conserve son pouvoir de décision<sup>355</sup>.

Si nous devons faire un bilan, celui-ci laisserait apparaître une dichotomie entre le droit interne et le droit international. Concernant le droit interne, ce dernier bloque l'instauration d'un débat public qui toucherait à la totalité du projet de l'OIN. Cet argument est partagé par le législateur, comme par les juges. Dans la sphère du droit international et constitutionnel, l'opinion est quelque peu différente. La charte de l'environnement qui fait partie intégrante du bloc de constitutionnalité conforme à la Convention d'Aarhus doit s'imposer dans les ordres juridiques internes<sup>356</sup>. Depuis la consécration de la Charte de l'environnement, l'ensemble des opérations d'aménagements sont touchées par ces principes.

Pour ce qui nous concerne, les directeurs généraux des EPA sont obligés de les prendre en compte. D'ailleurs, le premier président de l'opération de l'EPA plaine du Var<sup>357</sup> constate que l'OIN semble être en contradiction avec l'article 7 de la Charte de l'environnement et peut être annulée, à l'image du décret annulé dans l'arrêt du Conseil d'État Commune d'Annecy<sup>358</sup>.

Comme nous l'avons pu le voir dans sa création, comme dans les effets qui lui sont appliqués, la question de la participation du public en matière d'environnement est appliquée de manière très parcellaire. Dès lors peut-on s'interroger sur l'application d'un droit de l'OIN, eu égard à son régime d'exception à plusieurs niveaux. Ce constat n'est en aucun cas une critique vis-à-vis du régime juridique, mais il est notable d'en connaître les justifications. Néanmoins, cette situation n'est pas gravée dans le marbre et des évolutions peuvent émerger<sup>359</sup>.

---

<sup>355</sup> N. QUESTIAUX L'utilité publique aujourd'hui, Conseil d'État, 1999, p. 28.

<sup>356</sup> CE, 3 octobre 2008, Commune d'Annecy, AJDA numéro 34-2008, p. 1852. Il s'agissait en l'espèce d'un décret relatif à l'urbanisation des lois montagne et littoral qui est attaqué par la commune d'Annecy qui méconnaissait le principe de participation consacré par l'article 7 de la Charte de l'environnement. Les juges du Palais-Royal donne raison à ladite commune en mettant en exergue que l'article 7 « *comme l'ensemble des droits et devoirs définis dans la Charte de l'environnement, et à l'instar de toutes celles qui procèdent du préambule de la Constitution, ont valeur constitutionnelle* » et « *s'imposent aux pouvoirs publics et autorités administratives dans leurs prérogatives respectives.* »

<sup>357</sup> Monsieur T. BAHOUÛNE, premier président directeur général de l'EPA plaine du Var.

<sup>358</sup> CE, 3 octobre 2008, Commune d'Annecy, AJDA numéro 34-2008, p. 1852.

<sup>359</sup> Par exemple, si nous avons une lecture moins restrictive de la Convention d'Aarhus et une application réelle du législateur de la Charte de l'environnement qui est sous le risque d'une condamnation devant la CJUE.

## B. Les relations entre l'OIN et le droit de l'Union européenne

Depuis les années 1970, grâce à l'impulsion du droit international, la problématique de l'environnement en général, et du développement durable en particulier, est devenue incontournable. Dès lors, les politiques d'aménagement du territoire ont été touchées par la logique du développement durable et une gestion intégrée du territoire<sup>360</sup>. L'objet précis de ce développement est de voir les relations qu'entretient le droit de l'environnement avec l'OIN *stricto sensu*. La notion de développement durable ne fait pas l'objet d'un chapitre à part entière mais ladite notion est au cœur de la thèse. La notion de développement durable est une notion générique, fluctuante selon les contextes. (Il y a une différence d'application et d'appréhension du développement durable entre un paysan nigérien et une organisation comme celle de Greenpeace).

La notion de développement durable reste quand même abordée dans différents endroits de la présente démonstration. Elle est abordée au niveau du Projet de territoire et notamment au sein du concept d'Eco-exemplarité (P1/T2/S2/P1/B), quand on évoque la notion de ville durable et dans les comparaisons avec les différentes villes (P1/T2/CH2/S2/P2). Le concept est évoqué quand on traite des conventions et traités qui ont défini le concept de développement durable (P2/T1/S2/P2 avec l'application du Guide de protection pour la biodiversité, l'Approche environnemental de l'urbanisme, le Cadre de référence ou encore les labels).

Effectivement, nous allons nous pencher sur les relations directes et indirectes de l'OIN avec les problématiques du droit de l'environnement. Le choix retenu est de se concentrer sur certains points essentiels de principes du droit de l'environnement<sup>361</sup>.

En premier lieu, nous avons le principe de prévention<sup>362</sup>. Ce principe est une catégorie juridique où se trouvent pêle-mêle les études d'impacts, l'autorisation préalable, la lutte à la source et enfin les éco-audits management environnemental et bilan environnemental. Dans

---

<sup>360</sup> La Charte de l'environnement, notamment dans son article 6, dispose que : « *Les politiques publiques doivent promouvoir le développement durable.* » Loi constitutionnelle numéro 2005-205 du 1<sup>er</sup> mars 2005 relative à la Charte de l'environnement.

<sup>361</sup> Il s'agit notamment du principe de prévention, du principe de précaution, du principe de pollueur-payeur et enfin le principe d'information et de participation étudiés ci-dessus.

<sup>362</sup> C'est un principe selon lequel il est nécessaire d'éviter ou de réduire les dommages liés aux risques avérés d'atteinte à l'environnement en agissant en priorité à la source et en recourant aux meilleurs techniques disponibles exclusivement aux risques avérés.

notre point, seront présentées certaines mises en œuvre concrètes du principe de prévention sans faire réellement référence explicitement à ces principes.

Il ne s'agit pas de faire une étude approfondie de chacune des OIN pour voir leur consistance en développement durable. Cela sera fait dans le Chapitre 2 à travers la comparaison des différentes OIN françaises situées sur le littoral méditerranéen. Concrètement, le principe de prévention permet d'empêcher la survenance d'atteintes à l'environnement par des mesures appropriées, avant la mise en place d'un plan ou la réalisation d'un ouvrage. Ce principe est issu de deux directives communautaires<sup>363</sup>.

Bien que ces deux directives aient trait aux principes de prévention en général et ne recouvrent pas forcément l'OIN en tant que telle, cette dernière pourrait avoir des liens avec la procédure. Dès lors, comme pour le principe de participation du public, le principe de prévention est battu en brèche par l'OIN.

## **1. Les préoccupations environnementales et le pouvoir réglementaire**

La prise en considération des atteintes environnementales par le droit de l'urbanisme existe depuis un certain temps. On peut en voir les prémices dès la déclaration du 13 juin 1972, celle-ci énumérait 24 principes, dont le treizième est particulièrement important car il prévoyait « *une conception intégrée et coordonnée de leur planification de développement* ».

L'esprit de cet article n° 13 se retrouve dans beaucoup de conventions qui ont fait suite<sup>364</sup>. Toutefois, l'ensemble de ces textes relèvent du droit mou. Peu à peu, on voit apparaître les notions de gestion intégrée du territoire et de ville durable, qui seront étudiées le cas échéant. C'est dans ce contexte qu'en France a été votée la loi du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature. Il a fallu attendre quinze mois pour qu'un décret d'application soit pris<sup>365</sup>. En l'attente du décret d'application, le Conseil d'État a refusé de reconnaître à l'article

---

<sup>363</sup> Directive numéro 85/337/CEE du 27 juin 1985 relative à l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, JOCE n° L. 175 du 5 juillet 1985, et directive numéro 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, JO du 5 juin 2004, p. 9979 à 9982.

<sup>364</sup> On a par exemple la Charte mondiale de la nature, adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 28 octobre 1982 ; La Déclaration du 13 juin 1992 lors de la deuxième conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement qui s'est tenu à Rio de Janeiro.

<sup>365</sup> Décret numéro 77-1141 du 12 octobre 1977, publié au JORF du 13 octobre 1977, p. 4948. Il sera modifié par le décret numéro 93-245 du 25 février 1993 pour être conforme à la directive 85/337/CEE du 27 juin 1985, puis par le décret 2003-767 du 1<sup>er</sup> août 2003 pour satisfaire aux obligations de la directive 97/11/CE du 3 mars 1997 et de la Convention d'Espoo du 25 février 1991, après une condamnation de la France pour transposition ...

2, de la loi une portée normative qui obligerait à une étude d'impact. Ainsi de nombreuses centrales nucléaires ne firent pas l'objet de cette étude<sup>366</sup>.

L'évolution vers une prise en compte de l'environnement dans les opérations d'aménagements est passée par le droit européen.

On en veut pour preuve la mise en vigueur de plusieurs directives, notamment celles du 25 juin 1985 (85/337/CEE), du 3 mars 1997 (97/11/CE) et du 26 mai 2003 (2003/35/CE), qui ont obligé la France à modifier à plusieurs reprises son « *droit de l'étude d'impact* ».

A l'heure actuelle, ce sont des dispositions techniques très précises. Ces directives sont-elles applicables dans le cas de l'OIN ?

Il convient de commenter les dispositions et les conditions qui fixent la directive. La première problématique que nous rencontrons porte sur le concept même de « *plan* » et de « *programme* », notions qui ne sont pas définies par celle-ci.

Dans la mesure où les notions ne sont pas définies, il faut se reporter vers les explications des directives pour leur mise en œuvre publiée par la Commission<sup>367</sup>. Elle a effectué une analogie avec la notion de projet, telle qu'elle a été retenue par la CJCE, en application de la directive 85/337/CEE, et prône donc une interprétation très extensive de la notion<sup>368</sup>.

Dans le droit français, ce sont les dispositions des articles L. 122-1 à 3 du Code de l'environnement qui définissent le régime juridique applicable<sup>369</sup>.

Cet article précise que : « *Ces projets sont soumis à étude d'impact en fonction des critères et de seuils définis par voie réglementaire*<sup>370</sup>. » Après examen de l'article, on se rend compte qu'il existe plusieurs aménagements susceptibles d'être soumis à études d'impact, indépendamment de leurs coûts<sup>371</sup>. À noter que l'OIN ne figure pas dans cette liste, alors qu'on trouve par ailleurs que certains projets d'aménagement supérieurs ou égaux à

---

incomplète par la CJCE, 7 novembre 2002, numéro C6 348-01 ; voir Y. JEGOUZO, commentaire du décret du 25 février 1993, RDI 1993, p. 355.

<sup>366</sup> CE, 18 mai 1977, Association pour la sauvegarde de la vallée de la Dordogne, observations M. PRIEUR, dans RJE 1978, numéro 4, p. 325 et 387.

<sup>367</sup> C. DAY, Mise en œuvre de la directive 2001/42 de l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, Commission, 2003, p. 6 et 7.

<sup>368</sup> Si l'on considère l'OIN comme un plan de référence, qui reste souple et qui sait évoluer.

<sup>369</sup> Article L. 122-1 du Code de l'environnement alinéa 1.

<sup>370</sup> Article L. 122-1 du Code de l'environnement alinéa 2.

<sup>371</sup> Décret du 12 octobre 1977 codifié dans le Code de l'environnement aux articles R. 122-5 à R. 122-9 listés dans les annexes I, II et III.

1 900 000 euros s'y trouvent. Cela apparaît dans ladite thèse comme un fil conducteur, à savoir que l'OIN est vraiment un outil d'exception à tout point de vue.

Il s'agit d'un mécanisme utilisé avec parcimonie, pour des territoires d'exception, avec des moyens hors du commun et dont l'arsenal juridique de droit commun ne trouve pas à s'appliquer<sup>372</sup>. Toutes les autres opérations d'aménagement, quant à elles, font l'objet d'au moins un contrôle pour évaluer les incidences environnementales. Prenons l'exemple de la ZAC, qui est à l'image de l'OIN une opération d'aménagement. Le Conseil d'État, dans son arrêt Commune de Puteaux<sup>373</sup> en date du 29 juin 2005, a affirmé que cette opération d'aménagement, certes d'envergure de moindre importance, est soumise au droit de l'étude d'impact. Par ailleurs, sa création est soumise à l'accord de l'organe délibérant, sauf lorsque celui-ci est l'État. Des contrôles par une assemblée délibérante sont présents<sup>374</sup>.

Le dossier s'il veut être valable doit passer par la mise en place d'une étude d'impact en bonne et due forme avant la fin du projet. « *Comparaison n'est pas raison* », mais tout de même, notons que, dans l'OIN, il n'y a pas cette procédure de contrôle existante, sans doute pour les raisons que nous avons évoquées précédemment<sup>375</sup>.

## 2. Les préoccupations environnementales et le pouvoir législatif

Les préoccupations environnementales ne se cantonnent pas uniquement à l'utilisation des études d'impact et du principe de prévention. Le pouvoir législatif n'est pas non limité au pouvoir réglementaire. Loin s'en faut, le législateur va transposer plusieurs directives qui pourraient avoir des incidences sur l'environnement. Tout d'abord, la directive de 1992<sup>376</sup> va

---

<sup>372</sup> On peut tenter de faire un parallèle avec les régimes d'exception en droit administratif qui existent en France, avec néanmoins un bémol à la charge des OIN. Ces derniers n'ont pas vraiment prévu des moyens de contrôle alors que, dans les régimes d'exception, ils existent. Concernant ces derniers, on a la théorie jurisprudentielle des circonstances exceptionnelles, la théorie jurisprudentielle de l'urgence, l'État de siège, l'État d'urgence et enfin le régime exceptionnel de l'article 16. La survenance de circonstances exceptionnelles peut rendre momentanément inadaptée à la situation l'application normale du principe de légalité. La théorie jurisprudentielle des circonstances exceptionnelles permet heureusement à l'Administration d'y faire face. Mais elle ne doit pas être confondue avec les règles d'exception plus dangereuses, que des textes ont instituées.

<sup>373</sup> CE 29 juin 2005, Commune de Puteaux, req. Numéro 264714, BJDU 2005, p. 334, concl. OLLEON, obs J.-C.B.

<sup>374</sup> DEVILLER-MORRAND J., « *La procédure de création de la ZAC, dans les vingt-cinq ans de la zone d'aménagement concerté* », Droit et ville 1993, numéro 36, p. 9.

<sup>375</sup> Si l'OIN se voyait appliquer l'article L. 121-1 du Code de l'environnement, ce dernier rentrerait *ispo facto* en contradiction avec les dispositions dudit article.

<sup>376</sup> Directive 92/43/CEE du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages. À travers l'article 6 p. 3, qui impose une évaluation appropriée des incidences que les plans pourraient avoir sur un site protégé.



mettre en place une nouvelle procédure, à l'origine spécifique aux secteurs protégés, qui prévoit une évaluation des incidences environnementales de certains plans et programmes.

Par la suite, la directive 2001/42/CE du 27 juin 2001 étend cette évaluation à l'ensemble des plans et programmes, secteurs protégés ou pas.

Ladite directive est polymorphe, dans le sens qu'elle touche aussi bien le contenu que la procédure. La particularité est qu'elle impose la rédaction d'un rapport sur les conséquences environnementales et doit prévoir également les solutions de substitution réalisables ou encore des solutions envisageables<sup>377</sup>. L'article 9 P1 b impose que la déclaration environnementale qui clôt la procédure doit résumer notamment « *les déclarations environnementales et la consistance du projet* »<sup>378</sup>.

Dès lors, la même question refait surface : peut-on appliquer cette directive au cas de l'OIN ?

Pour le savoir, il faut se livrer à un travail de commentaire de la directive. La difficulté première réside dans l'absence de définition des termes de « *plan* » et de « *programme* », auxquels la directive n'a pas apporté de définition. Toutefois, comme le souligne la Commission<sup>379</sup> à travers le guide sur la mise en vigueur de la directive telle que retenue par la CJCE, en application de la directive 85/337/CEE, celle-ci prône une interprétation très extensive du concept<sup>380</sup>.

Cependant, la directive a posé deux conditions cumulatives. La première étant que les plans et programmes doivent être élaborés, adoptés ou encore approuvés par une autorité publique. La seconde, relative au fait que le plan ou programme doit être « *exigé* » par une disposition législative, réglementaire ou administrative.

Le choix du mot « *exigé* » entraîne beaucoup de conséquences, et peut donner lieu à interprétation. Si l'on fait le choix d'une interprétation restrictive, cela revient à exclure du champ de la directive, la plupart des plans et programmes de la quasi-totalité des États membres, ce qui la rendrait quasiment sans effets.

---

<sup>377</sup> Article 5 p.1 de la directive 2001/41/CE du 27 juin 2001.

<sup>378</sup> HAUMONT F., « *L'encadrement juridique* ».

<sup>379</sup> DAY C., « *Mise en œuvre de la directive 2001/42 de l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement* », Commission, 2003, p .6 et 7.

<sup>380</sup> Cela ne vaut que si l'on considère comme étant un plan de référence, souple et évolutif.

De notre point de vue, cette interprétation ne semble pas correspondre au *ratio legis* de la directive, faut-il alors probablement lire le terme « exigé » dans le sens de « prévu »<sup>381</sup> ?

Cette distinction n'est pas sans conséquence. Vraisemblablement, il faudrait appliquer à l'OIN la directive, au moins juridiquement. C'est l'ordonnance du 3 juin 2004<sup>382</sup> qui a été chargée de transposer celle-ci. Cette dernière a donné naissance à l'article L. 122-4 du Code de l'environnement, modifié par la suite par la loi du 12 juillet 2010 dite « Grenelle 2 » de l'environnement<sup>383</sup>. La condition relative aux dispositions législatives est remplie du point de vue de la directive. Si l'on procède encore à une comparaison avec les principaux documents d'urbanisme, les DTA, le SDRIF, les SCOT, les PLU et enfin les cartes communales doivent nécessairement avoir une évaluation environnementale<sup>384</sup>, mais pas l'OIN.

Cette situation est surprenante, mais elle est quand même problématique : sur quels fondements valables peut-on écarter l'opération du champ d'application de l'article L. 122-4 du Code de l'environnement ?

À la suite du raisonnement concernant la ZAC, si l'on considère cette fois l'OIN comme un plan ou un programme visé par la directive, il faut l'envisager avec les documents rentrant dans cette catégorie.

Tout d'abord, les contrats de plan État-Région<sup>385</sup>, qui se rapprochent sur certains points de l'OIN<sup>386</sup>, ne sont pas concernés. Pratiquement, dix de ces contrats ont fait l'objet d'une évaluation environnementale au sens de l'article précité. *A contrario*, si l'on retourne vers les articles L. 104-1, L. 104-2 et L. 104-3 du Code de l'urbanisme qui fournit une liste

---

<sup>381</sup> Cela apporterait du grain à moudre à la version italienne qui utilise le terme « *previsiti* » qui va sans équivoque dans ce sens. F. HAUMONT, *L'encadrement juridique : fondements et objectifs du droit européen*, RFDA juillet-août 2008, p. 652.

<sup>382</sup> Ordonnance numéro 2004-489 du 3 juin 2004 portant transposition de la directive numéro 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, JO du 5 juin 2004, p. 9979 à 9982. Puis précisé par le décret numéro 2005-608 du 27 mai 2005, relatif à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, JO du 29 mai 2005 p. 9523. Ainsi que la circulaire UHC/PA 2 numéro 2006-16 du 6 mars 2006 relative à l'évaluation des incidences de certains plans, schémas et autres documents de planification ayant une incidence notable sur l'environnement, BOMED 06-09 du 15 mai 2006.

<sup>383</sup> Loi numéro 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement.

<sup>384</sup> Article L. 1041-1 et suivants du Code de l'urbanisme créée par l'ordonnance n°2015-1174 du 23 septembre 2015 : « Font l'objet d'une évaluation environnementale dans les conditions prévues par la présente section (...) soit à une actualisation de l'évaluation environnementale réalisée lors de leur élaboration. »

<sup>385</sup> AUBIN E, ROCHE C., *Droit de la nouvelle décentralisation*, Gualino éditeur, 1<sup>ère</sup> édition, 2005, pp. 80-81. Les auteurs démontrent que l'aménagement du territoire est favorable à l'instauration de relations contractuelles entre l'État et les régions. Les contrats de plan État-Région (CPER) en sont de parfaits exemples.

<sup>386</sup> Il s'agit du projet Plaine de France, dans le cadre du CPER Ile-de-France, dont la seule différence avec une OIN ne réside que dans son nom.

des documents visés, celui-ci considère les PLU et les cartes communales comme des « documents qui détournent l'usage de petites zones au niveau local ». Ces articles sont venus remplacer l'ancien article L. 121-10 du Code de l'urbanisme suite à son abrogation par l'ordonnance n°2015-1174 du 23 septembre 2015. L'ordonnance en a profité pour créer un Chapitre IV intitulé « *Évaluation environnementale* » succédant au chapitre III « *Participation du public* ». La nouvelle numérotation permet une meilleure accessibilité au code dans la mesure où le lecteur voit d'emblée que la participation du public et l'évaluation environnementale sont mis sur un pied d'égalité tout en les différenciant. De plus, leur présence dans le titre préliminaire intitulé « *Principes généraux* » leur confère une certaine importance

En conclusion de cette partie consacrée aux normes environnementales, le bilan à dresser est que, même si l'OIN rentre dans le champ d'application de deux directives communautaires, elle n'est cependant pas soumise à ces dernières, comme nous l'avons vu précédemment. On peut donc que s'en remettre au caractère dérogatoire de l'OIN, qui dispense de certaines contraintes juridiques. Dès lors, l'OIN serait une exception à ranger au même niveau que la défense nationale et la protection civile<sup>387</sup>.

Force est de constater que l'OIN, par son caractère dérogatoire, peut susciter des incertitudes quant à sa pérennité.

À sa décharge, elle est une des réponses les plus importantes à la décentralisation. C'est sans doute pour cela que certains décideurs publics la considèrent à part. La décentralisation est perçue comme un « *traumatisme* » dans un pays de tradition jacobine. Nous en arrivons à la conclusion que l'opération est sur la forme incertaine, ce qui peut avoir des conséquences dans les différents ordres juridiques compétents (ordre interne et international). Si l'on reprend la métaphore biblique à notre compte, il s'agit là, d'un « *colosse aux pieds d'argile* »<sup>388</sup>.

---

<sup>387</sup> Directive 2001/42/CE du 27 juin 2001 codifiée à l'article 3 alinéa 8 ainsi que l'article L. 122-4-V du Code de l'environnement concernant l'évaluation des incidences environnementales ; ou encore la directive 85/337/CEE du 25 juin 1985 dans son article 1<sup>er</sup> alinéa 4 ainsi que l'article L. 122-1-V du Code de l'environnement en ce qui concerne l'étude d'impact.

<sup>388</sup> La Bible raconte que le prophète Daniel devina un rêve qu'avait fait Nabuchodonosor, le roi de Babylone. Daniel lui conta son rêve : le roi avait vu une immense statue à la tête d'or, au torse et aux bras d'argent, aux cuisses de bronze et aux jambes de fer. Quant à ses pieds, ils étaient faits d'argile et de fer. Une pierre se serait alors détachée d'elle-même, frappant la statue aux pieds, ce qui les brisa et entraîna le bris de la statue tout entière. Le prophète confia alors au roi de Babylone qu'il pensait que les parties de la statue et la matière dans laquelle elles étaient faites représentaient son empire, ainsi que les trois empires qui lui succéderont : les empires perse, grec et romain. On emploie aujourd'hui cette expression pour figurer qu'une puissance ou qu'une personne d'apparence forte peut finalement s'avérer très fragile dans la réalité.

## **Paragraphe 2 : Un outil exceptionnel mais incertain du fait de son caractère dérogatoire**

La législation et son évolution ont généré une incertitude quant à son régime juridique. L'ambiguïté existe également sur le plan du contrôle juridique avec à la fois le contrôle de légalité et le contrôle de constitutionnalité. De par son côté souple, son caractère engendre certaines formalités et difficultés. Il en résulte une entrave à percevoir l'OIN dans le contentieux (A) ainsi que sa situation qui demeure complexe (B).

### **A. Un imbroglio lié au contentieux**

Une inconstitutionnalité de l'opération décidée lors d'une question prioritaire de constitutionnalité, ou l'absence de conformité de cette dernière à la Charte de l'environnement reconnue par le juge administratif, sont quelques-unes des contradictions qui, si elles étaient soulevées lors d'un litige, pourraient amener à l'illégalité du régime (1).

Une autre menace plane sur l'OIN, la censure par le juge européen pour manquement au droit communautaire (2).

### **1. Les contrôles juridiques internes vis-à-vis de l'opération**

Le bloc de constitutionnalité, comme l'entend le Conseil constitutionnel, comporte des droits et des libertés auxquels les décrets instituant les OIN sont susceptibles de poser problème, ce qui peut être la source d'un contentieux abondant à la fois devant le juge constitutionnel et le juge administratif.

À travers la Question Prioritaire de Constitutionnalité (QPC), tout justiciable peut, depuis le 1<sup>er</sup> mars 2010, soutenir, à l'occasion d'une instance devant une juridiction administrative ou judiciaire, qu'une disposition législative porte atteinte aux droits et libertés que la Constitution garantit, en application de l'article 61-1 de la Constitution. Ainsi, une question préjudicielle<sup>389</sup> pourra être posée au Conseil constitutionnel par les deux juridictions

---

<sup>389</sup> Une question préjudicielle peut se définir comme une question juridique posée lors d'un procès par un tribunal d'un ordre donné à un tribunal appartenant à un ordre différent pour mieux régler la question principale qui lui est soumise.

suprêmes. De manière plus concrète, la loi organique du 10 décembre 2009<sup>390</sup> a fixé les conditions d'ouverture de ladite question.

Elle doit porter sur une disposition législative portant atteinte à un droit ou à une liberté garantie par la Constitution<sup>391</sup>.

Reportons-nous au régime qui crée les OIN. Celui-ci est prévu par un décret en Conseil d'État et se trouve codifié à l'article L. 102-1 et suivants du Code de l'urbanisme. L'article 34 de la Constitution, qui définit le domaine de la loi, prévoit qu'il est de la nature du pouvoir législatif de déterminer « *la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources* ». Le Conseil constitutionnel a plusieurs types de compétences. Une de celles-ci est sa compétence négative, dans la mesure où le juge constitutionnel laisse la compétence au pouvoir constitutionnel de déterminer le contenu d'une opération qui a des effets notoires sur les droits et libertés des collectivités territoriales<sup>392</sup>.

Le Conseil constitutionnel est venu préciser les contours de cette notion qu'est l'incompétence négative. Par exemple, dans une affaire en date du 18 juin 2010<sup>393</sup>, il a eu à juger de certaines dispositions entachées d'incompétence négative.

À travers ces considérants, les juges du Palais-Royal sont venus préciser « *que la méconnaissance par le législateur de sa propre compétence ne peut être invoquée à l'appui d'une question prioritaire de constitutionnalité que dans les cas où est affecté un droit ou une liberté que la Constitution garantit* ».

Cette condition est remplie, puisque le principe de libre administration des collectivités territoriales est posé et garanti, par l'article 72 de la Constitution. A l'appui de cela, nous rappelons les décisions dans lesquelles le Conseil constitutionnel n'a pas hésité à censurer des lois qui méconnaissent ce principe<sup>394</sup>. De plus, une loi constitutionnelle du 28 mars 2003<sup>395</sup> a

---

<sup>390</sup> L'article 23-1 de la loi organique du 10 décembre 2009 semble écarter le Tribunal des conflits et la Cour supérieure d'arbitrage. A l'inverse, sont concernées l'ensemble des juridictions judiciaires et administratives.

<sup>391</sup> À compter de la décision de 1971 dite « *liberté d'association* » numéro 71-44 DC du 16 juillet 1971, le Conseil constitutionnel a décidé de s'appuyer sur le bloc de constitutionnalité.

<sup>392</sup> Article 72 de la Constitution modifié par loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 – l'art. 5 édicte que : « *Les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les régions, les collectivités à statut particulier et les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74.(...) dans les collectivités territoriales de la République, le représentant de l'État, représentant de chacun des membres du Gouvernement, a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois.* »

<sup>393</sup> Décision numéro 2010-5 QPC du 18 juin 2010, SNC KIMBERLY CLARK. JO du 19 juin 2010, p. 11 149.

<sup>394</sup> Décision numéro 71-70 L, 23 avril 1971, loi du 10 juillet 1964 portant réorganisation de la région parisienne, JO du 25 avril 1971, p. 4017. Décision numéro 79-104 DC, 23 mai 1979, loi modifiant les modes d'élection de ...

complété l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution en précisant que l'organisation de la République est décentralisée.

La loi organique du 10 décembre 2009 impose trois critères pour que le Conseil constitutionnel soit saisi de la QPC : la disposition législative critiquée ne doit pas avoir été déclarée conforme à la Constitution par le Conseil constitutionnel. Ensuite, la disposition législative doit constituer le fondement des poursuites. Enfin, la disposition législative est applicable au litige ou à la procédure et constitue le fondement du litige.

Bien entendu, si le dernier critère ne peut être rempli qu'au stade du litige, les deux autres sont déjà respectés. Notons que l'article L. 121-9, issu de la l'article 47 de la loi du 7 janvier 1983, n'a jamais fait l'objet d'un contrôle de constitutionnalité.

De ce fait, si la disposition législative était déclarée non conforme à la Constitution lors d'un contrôle de constitutionnalité, ce qui est plausible, cela aurait un effet dangereux puisque l'ensemble des décrets créant l'OIN serait privé de base légale.

La perplexité est de mise également sur un autre article, mais cette fois-ci du Code de l'urbanisme. Il s'agit des articles L. 103-1 et suivants relatifs à la participation du public<sup>396</sup>. Celui-ci dispose que : « *Lorsque des décisions des autorités publiques ayant une incidence sur l'environnement relevant du présent code n'appartiennent pas à une catégorie de décisions pour lesquelles des dispositions législatives particulières ont prévu les cas et conditions dans lesquelles elles doivent être soumises à participation du public, les dispositions des articles L. 120-1 et L. 120-2 du Code de l'environnement leur sont applicables* ». Il faut préciser que cet article a été créé *ex nihilo* depuis l'ordonnance n° 2015-1174 du 23 septembre 2015 relative à la partie législative du livre 1<sup>er</sup> du Code de l'urbanisme. Ces articles ont été codifiés par la loi n° 2012-1460 du 27 décembre 2012 relative à la mise en œuvre du principe de participation du public défini à l'article 7 de la Charte de l'environnement.

L'Opération d'intérêt national aurait dû faire l'objet d'une QPC, car elle ne respecte pas notamment ladite charte. Effectivement, saisi de la loi relative aux organismes génétiquement modifiés en 2008, le Conseil constitutionnel a jugé, dans sa décision n° 2008-

---

l'Assemblée territoriale et du Conseil de gouvernement du territoire de la Nouvelle-Calédonie et dépendances et définissant les règles générales de l'aide technique et financière contractuelle de l'état. JO du 25 mai 1979.

<sup>395</sup> Loi constitutionnelle numéro 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République.

<sup>396</sup> Cf. P1/T1/Ch1/S1/P1/A/2. Les problématiques liées à la concertation du public : les articles L. 103-1 du Code de l'urbanisme.

564 DC du 19 juin 2008, que les dispositions de l'article 5, « *comme l'ensemble des droits et devoirs définis dans la Charte de l'environnement, ont valeur constitutionnelle* » et « *qu'elles s'imposent aux pouvoirs publics et aux autorités administratives dans leur domaine de compétence respectif* ».

L'OIN en ne s'étant pas vu appliquer les dispositions de l'article L. 103-1 du Code de l'urbanisme. En feignant la disposition juridique, il commet une forfaiture vis-à-vis de l'article 7 de la Charte de l'environnement, qui fait partie du bloc de constitutionnalité. Il semble que les critères permettant une QPC sont encore réunis.

Un arrêt du 22 juin 2010<sup>397</sup> de la CJUE a validé la conformité de la procédure française de QPC tout en réaffirmant la supériorité du droit de l'Union qui s'impose aux juges. Ceci contre toute autre disposition nationale, même postérieure, qui serait contraire aux normes communautaires. Dès lors, on ne pourrait s'affranchir de la procédure de la QPC. Depuis l'arrêt du 8 février 2007<sup>398</sup>, Société Arcelor Atlantique Lorraine et autres, le juge administratif a l'obligation de faire appliquer le droit européen, sans qu'il ait à demander ou à attendre l'élimination préalable de la loi française, que ce soit par voie législative ou par tout autre procédé constitutionnel<sup>399</sup>.

Une autre menace tout aussi sérieuse est celle de la compatibilité entre la Charte de l'environnement<sup>400</sup> et l'OIN, dans la mesure où, depuis 2004, elle a intégré le bloc de constitutionnalité. Bien qu'elle ait valeur constitutionnelle, est-ce que juridiquement ces normes peuvent être applicables de manière concrète, c'est-à-dire de s'en prévaloir devant un juge ?

Si on se réfère à l'exposé des motifs du projet de loi, il soulignait que la Charte « *édicte une norme qui s'impose à tous, pouvoirs publics, juridictions et sujets de droits* ». Le rapporteur du texte du Sénat va donc dans le sens de l'exposé desdits motifs.

*A contrario*, le rapporteur du projet de texte de l'Assemblée nationale énonce que les droits de la Charte « *s'exercent dans les conditions et limites définies par la loi* » et finit par conclure que « *le droit d'accès à l'information et le droit de participation en matière d'environnement ne sont ni directement applicables, ni directement invocables devant le juge.*

---

<sup>397</sup> CJUE, 22 juin 2010, affaires jointes C-188/10 et C-189/10 ; MELKI, liaisons sociales Europe, numéro 256, 8 janvier 2010.

<sup>398</sup> Conseil d'État, 8 février 2007, Société Arcelor Atlantique et Lorraine et autres, RFDA numéro 2007, 384, REC. 55.

<sup>399</sup> L'arrêt qui a initié cette jurisprudence est l'arrêt CJCE du 9 mars 1978, SIMMENTHAL, affaire 106/77, Rec. 629.

<sup>400</sup> Conseil d'État, 3 octobre 2008, Commune d'Annecy, AJDA numéro 34-2008, p. 1852.

*Leur mise en œuvre passe par la loi* ». C'est l'avis également du Conseil d'État, qui préconise que les principes et règles énoncés dans la Charte passent par une transcription législative<sup>401</sup>.

Quant au Conseil constitutionnel dans sa décision du 19 juin 2008, à propos de la loi relative aux organismes génétiquement modifiés, énonce que les dispositions de l'article 5 sur le principe de précaution, peuvent être entendues « *comme l'ensemble des droits et devoirs définis par la Charte de l'environnement ayant valeur constitutionnelle* » et « *s'imposent aux pouvoirs publics et autorités administratives dans leur domaine de compétence respectif* ». C'est ce qu'a choisi d'appliquer le juge administratif, bien que l'arrêt ne lui était pas juridiquement contraignant, car l'un est juge de la légalité et l'autre de la constitutionnalité. C'est pourtant ce qu'il a choisi de retenir dans l'arrêt Commune d'Annecy<sup>402</sup>.

Le caractère d'exception de la mise en œuvre de l'OIN fait que son régime juridique entraîne des incertitudes vis-à-vis de sa pérennité, comme cela a été vu précédemment, concernant la participation du public et les préoccupations environnementales. La rareté et le mérite de son particularisme ont comme effet d'être sanctionnés par les juges émanant de différentes juridictions compétentes.

Même s'il faut saluer la position du Conseil d'État lors de l'arrêt Commune d'Annecy, lorsqu'il s'agit d'interpréter les traités internationaux, celui-ci se montre quelquefois réticent. Cela a pour effet de laisser en suspens des situations qui mettent le droit interne en décalage avec ces derniers, qui à terme pourront condamner la France devant la CJUE.

## **2. Les manquements vis-à-vis des obligations communautaires**

Le caractère exceptionnel de l'OIN la positionne dans une situation ambiguë également vis-à-vis du droit européen. Les directives 85/337/CEE du 27 juin 1985 et

---

<sup>401</sup> LONG M, WEIL P, BRAIBANT G, DEVOLVE P, GENEVOS B., « *Grands arrêts de la jurisprudence administrative* », DALLOZ 2009, p. 926.

<sup>402</sup> Afin de prendre l'exacte mesure de la portée de la décision, il faut se pencher sur les conclusions présentées par le commissaire du gouvernement AGUILA, qui a soutenu que « *tout justiciable doit pouvoir se prévaloir de la Charte devant le juge et dans l'ensemble devant le juge administratif* ». Selon ce dernier, la consécration devait concerner à la fois l'invocabilité et sa constitutionnalité. C'est sur ce dernier thème qu'il a porté l'essentiel de son argumentation. Notons que le commissaire du gouvernement se prénomme désormais « *rapporteur public* ». Toutefois, il poursuit en disant « *que ni le caractère imprécis d'une disposition constitutionnelle, ni le fait qu'elle renvoie à la loi ne constituent un obstacle à son invocation contre un acte administratif* » et surtout que certains principes constitutionnels trop généraux peuvent difficilement servir de référence directe à la reconnaissance d'un droit subjectif à l'égard d'un particulier. Si l'on s'en tient à la décision du 3 octobre 2008, elle affirme, en ne reprenant pas l'ensemble de ce que développe le commissaire du gouvernement, que l'article 7 de la Charte a une valeur constitutionnelle et peut être invoqué directement par l'ensemble des justiciables.



2001/42/CE du 27 juin 2001 sont les législations qui ont un lien étroit avec l'OIN, dans la mesure où elles traitent, pour l'une, de l'étude d'impact sur l'environnement et, pour l'autre, de l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement également.

On a déjà évoqué au préalable cette législation en lien avec l'OIN. Ici, nous allons la traiter sous l'angle du contrôle juridictionnel, comme on vient de le faire avec le contrôle juridictionnel au niveau du droit interne français. Il est indispensable de faire cette démarche, car un des fondements de l'État de droit est l'existence de juges indépendants mais également la possibilité de pouvoir ester en justice.

En droit européen, le recours en manquement est prévu aux articles 258, 259 et 260 du Traité sur le Fonctionnement de l'Union Européenne (TFUE), et vise à faire valoir, par la CJUE sur mise en œuvre du pouvoir de la Commission ou d'un autre État membre, qu'un État membre a manqué à l'une de ses obligations, qui lui incombe en vertu de ce droit.

Cette procédure peut amener au constat qu'une action ou qu'une inaction d'un État est contraire à ses obligations communautaires. À ce titre, ce recours est une voie de contrôle de la légalité des mesures nationales<sup>403</sup>. Une des particularités de ce recours est qu'il est indépendant d'une faute de l'État ou d'un préjudice causé. Le constat opéré à son issue a un caractère objectif. Le droit de saisine est réservé à la Commission, alors que les particuliers ne sont pas directement concernés<sup>404</sup> mais disposent cependant de certains palliatifs, dont l'un d'eux nous touche directement. Ils peuvent se plaindre à la Commission, et ces plaintes constituent un important vivier d'informations<sup>405</sup>, eu égard au fait que celles-ci ne possèdent pas de services d'investigation chargés de l'ensemble des violations du droit communautaire.

Toutefois, la Commission est seule souveraine, dans la mesure où elle n'est pas tenue d'engager des poursuites. Sous ces aspects restrictifs, ce contrôle n'en demeure pas moins bien réel<sup>406</sup>.

---

<sup>403</sup> LOTARSKI J, MOLINIER J., « Droit du contentieux européen », LGDJ 2009, p. 145.

<sup>404</sup> Le recours en carence et le recours en annulation sont les deux principaux recours ouverts aux particuliers. L'exception d'illégalité n'est pas un recours autonome et concernant le renvoi préjudiciel, celui-ci concerne les particuliers, même si c'est l'État qui en est au centre de la procédure.

<sup>405</sup> En 2007, sur 2666 cas de violation détectés par la Commission, 958 l'ont été sur plaintes, contre 512 décelés d'office.

<sup>406</sup> En témoignent les multiples condamnations de la France pour manquement au droit communautaire en matière d'environnement. P. LEGER, La France et la Cour de Justice des Communautés Européennes, p. 462.

Il faut éclaircir la notion de manquement pour saisir en quoi l'OIN est concernée. L'article 258 TFUE semble restreindre les manquements à la violation « *du présent traité* ». Par la suite, la jurisprudence a élargi le champ d'application en appliquant ledit recours à l'ensemble du droit communautaire primaire, dérivé ou accords externes des communautés<sup>407</sup> ainsi que toute autre règle ou principe qui fait partie du droit communautaire<sup>408</sup>.

Cette responsabilité incombe à l'État, quelle que soit la forme administrative que celui-ci a mise en place<sup>409</sup>. Toutes les dispositions internes de caractère contraignant sont concernées par un tel contrôle, ce qui exclut les simples pratiques administratives (comme les circulaires en France). Nombre de dispositions législatives et réglementaires relatives à l'OIN, y compris les décrets portant création de celles-ci, sont exposées.

Si l'OIN rentre dans le champ d'application de la directive 2001/42/CE, alors les articles L. 104-1 et suivants du Code l'urbanisme, relatifs à l'évaluation des incidences sur l'environnement des plans et programmes, se trouvent en contradiction avec elle. Le même raisonnement peut s'appliquer aux articles L. 103-2 et suivants du Code de l'urbanisme, relatifs à la concertation qui semblent ne pas se conformer à la directive<sup>410</sup>.

Si l'on considère que l'OIN rentre dans le champ d'application de la directive 85/337/CE Conseil du 27 juin 1985 relative à l'étude d'impact de certains projets, les décrets instituant les OIN semblent être en contradiction avec l'article L. 122-1 du Code de l'environnement. Précisons que l'article L. 122-1 du dudit code qui est également codifié sous l'article L. 103-2 du Code de l'urbanisme relatif au chapitre de la participation du public<sup>411</sup> mentionne les documents et les projets qui doivent faire l'objet d'une concertation du public.

---

<sup>407</sup> CJCE, 14 juillet 2005, Commission contre Allemagne, affaire C-433/03, Rec. I-6985.

<sup>408</sup> CJCE, 30 mai 2006, Commission contre Irlande, affaire C-459/03, Rec. I-4635.

<sup>409</sup> Cela reste théorique en ce qui concerne les juridictions car la Cour ne s'est jamais directement prononcée sur cette question, même si les juridictions nationales ont été impliquées dans certaines violations.

<sup>410</sup> Afin de garder une grande cohérence, on a fait le choix de ne pas traiter la directive 2001/42/CE. Celle-ci est, même si cela n'est son objet principal, axée sur la consultation. Qu'il s'agisse des organismes spécialisés en environnement, de la population ou d'autres États dont le territoire est susceptible d'être le bénéficiaire de certains impacts environnementaux liés aux plans ou programmes d'urbanisme, la directive impose de les consulter le plus tôt possible. Il faut aussi que la décision finale soit fondée non seulement sur le rapport sur les incidences environnementales, mais aussi sur le résultat des consultations. F. HAUMONT, L'encadrement juridique : fondements et objectifs du droit européen RFDA juillet-août 2008, p. 657.

<sup>411</sup> Cf. P1/T1/CH2/S1/P1/A/2 La problématique de la concertation du publique : les articles L. 103-1 et suivants du Code de l'urbanisme. Dans ce paragraphe, il est étudié l'ensemble des articles relatifs à la participation du public et notamment l'article L. 103-2 avec les quatre alinéas pour étudier quel alinéa pourrait s'appliquer à l'Opération d'intérêt national.

L'alinéa 3 de l'article L. 103-2 fait référence à la concertation du public, prévue « *selon les projets et opérations d'aménagement ou de construction ayant pour effet de modifier de façon substantielle le cadre de vie, notamment ceux susceptibles d'affecter l'environnement (...) dont la liste est arrêtée par décret en Conseil d'État* ».

De plus, dans un arrêt du 2 juin 2005<sup>412</sup>, la CJCE a estimé que la violation des règles nationales plus strictes que celle qu'impose la directive, revient à violer la directive elle-même. Cet arrêt est riche d'enseignements. En se focalisant sur des dispositions nationales plus sévères, il pose en réalité un principe selon lequel la violation de toute disposition prise en application d'une directive communautaire revient à violer la directive elle-même. Les décrets de création des OIN, en n'imposant pas d'étude d'impact, sont contraires à l'article L. 122-1 du Code de l'environnement, et en conséquence à la directive communautaire.

Quel que soit le cas de figure, l'opération semble pouvoir être remise en cause par la Cour de Justice de l'Union Européenne. Toute cette argumentation repose sur l'interprétation qui semble logique même si elle n'a pas été vérifiée, dans la mesure où il n'y a pas eu cette « confrontation ». *In fine*, l'OIN est un outil juridique ayant autant un caractère exceptionnel que fragile.

## **B. Une incorporation de l'opération complexe**

L'aspect dérogatoire de l'opération crée forcément des conséquences, surtout lorsqu'il faut l'intégrer dans la hiérarchie des normes (1). Il s'agit ici d'un débat ô combien passionnant, mais qui n'a pas d'incidence directe sur l'administré. Cela s'avère plus complexe quand l'opération arrive sur un territoire qui ne sait pas comment réagir face à une telle opération (2).

### **1. L'Opération d'intérêt national dans la hiérarchie des normes du droit de l'urbanisme**

En droit de l'urbanisme français, l'intégration des normes d'urbanisme peut se faire de deux manières. La première est de se référer à la hiérarchie que le législateur a imposée. Cette hiérarchie repose sur une logique implacable car elle s'appuie principalement sur l'étendue de l'espace géographiquement couvert. La norme d'urbanisme qui couvre un territoire plus

---

<sup>412</sup> CJCE, 2 juin 2005, Commission contre Italie C-83/03, Rec. I-4747.

important doit s'imposer sur celle qui couvre un territoire plus restreint. Ce mécanisme a le mérite d'assurer une harmonie entre les différents documents d'urbanisme dans le but du meilleur aménagement du territoire possible<sup>413</sup>.

L'autre vision d'articuler les différentes normes d'urbanisme revient au fait que les différentes strates sont reliées entre elles par un rapport de compatibilité, entre la norme inférieure avec la norme supérieure. *In fine*, les deux méthodes se recoupent. La distinction entre conformité et compatibilité est importante, sans pour autant être fondamentale. Le juge à maintes reprises évoque cette distinction notamment dans les rapports entre le Schéma Directeur et le POS<sup>414</sup>. Il considère que l'obligation de compatibilité implique seulement qu'il n'y ait pas de contrariété entre les normes supérieure et inférieure et que cette dernière n'empêche pas la mise en œuvre de la première.

Cette compatibilité présente des particularismes. Elle est tout d'abord limitée<sup>415</sup>. Effectivement, contrairement à ce que l'on pourrait penser, la norme inférieure n'a pas à être compatible avec l'ensemble des normes d'urbanisme, mais seulement avec celle qui lui est directement supérieure. Ensuite, elle a une application différée, dans la mesure où se pose inévitablement le problème du délai d'adaptation de la norme inférieure en cas de création d'une nouvelle norme supérieure, ou d'une modification qui en procède.

Lorsqu'il s'agit de faire prévaloir certains impératifs nationaux d'aménagement, ce système d'articulation est mis à mal. Cela tient au fait que l'OIN, cantonnée à un périmètre restreint, s'impose à des documents de planification comme la DTA, qui peut se situer à l'échelle d'un département. Cela n'est pas sans conséquences. Il y a toutes les chances que le document directement inférieur à l'OIN ne tienne pas compte des changements inhérents à l'Opération. À défaut de révision, le document ne serait plus compatible et forcément illégal.

---

<sup>413</sup> Pour donner un exemple simple, dans un même espace donné, une parcelle de territoire est considérée par le SCOT comme un espace naturel alors que le PLU prévoit une zone d'urbanisation sur ce même espace.

<sup>414</sup> Conseil d'État, 17 décembre 1982, Chambre d'agriculture de l'Indre, AJDA 1983, p. 208 Selon P. HOCRETERE : « *Il s'agit de la substance même de la norme qui conditionne sa force contraignante, bien plus que les relations que les normes entretiennent entre elles.* » La loi SRU, la hiérarchie et la substance des normes d'urbanisme, Dr adm. Février 2001, p. 4.

<sup>415</sup> Sur cette notion de compatibilité, il est utile de se référer à la chronique de J.-P. LEBRETON s'intitulant « *La compatibilité en droit de l'urbanisme* » au sein de la revue AJDA 1991, p. 491.

Dès lors, l'illégalité du sommet se répercutant jusqu'à la base, l'ensemble des documents inférieurs devront être révisés, avec les lourdeurs et les contraintes que cela entraîne<sup>416</sup>, pour tenir compte des orientations de l'opération.

Cette confrontation entre deux documents reste facile à résoudre. Cela devient beaucoup plus difficile lorsqu'il y a superposition de normes sur un même territoire<sup>417</sup>. C'est le cas pour l'OIN plaine du Var. Cette dernière se situe sur un territoire déjà couvert par une DTA, celle des Alpes-Maritimes. Si la commune de Nice n'a pas eu de problèmes, c'est qu'elle a réussi à la mettre en vigueur avant la sortie du PLU.

Par conséquent, le PLU tient compte de l'OIN, tandis que la DTA se trouve en contradiction avec celle-ci, ce qui rend ce PLU incompatible avec la norme qui lui est directement supérieure, à savoir la DTA. Cela étant, nous avons les SCOT dans les Alpes-Maritimes qui s'intercalent avec la DTA. Cela signifie que le SCOT est donc incompatible également avec la DTA. Tôt ou tard, il faudra réviser la DTA. Cette révision passera par la même procédure qui a présidé à son édicition, dans la mesure où la procédure de révision n'existe pas<sup>418</sup>.

Ce raisonnement peut être appliqué à l'ensemble de toutes les OIN, et notamment à celles qui comportent un SDRIF A l'heure actuelle, le problème de la prise en compte ne se pose pas, puisque le schéma directeur est en train d'être révisé. L'ensemble des OIN françaises ont été mises en place après le lancement de la procédure de révision avant l'approbation du schéma directeur. Il pourrait en être autrement si une nouvelle opération voyait le jour une fois le schéma approuvé.

## **2. L'Opération d'intérêt national et ses incidents au niveau local**

L'OIN peut avoir des effets qui créent des réactions au plan local, et la complexité de la mise en œuvre de son projet d'aménagement s'en trouve accentuée.

---

<sup>416</sup> Certains PLU, à l'image de la ville de Saint-Etienne pour tenir compte des orientations de l'OIN, se sont contentés de multiplier les procédures de révision simplifiée. Outre la lourdeur qu'entraîne la répétition, cette procédure comporte un nombre important d'obligations à respecter, dont l'enquête publique.

<sup>417</sup> Le même constat peut être opéré vis-à-vis du droit administratif français avec sa hiérarchie des normes à l'exception que celle-ci s'applique sur l'ensemble du territoire français.

<sup>418</sup> Il s'agit d'une règle traditionnelle en droit public français, connue sous le nom de « parallélisme des formes ». Ainsi, pour réviser la DTA, il faudra suivre sa procédure, longue et fastidieuse, de création définie à l'article L. 111-1-1.

C'est pour cela que le législateur a donné au pouvoir réglementaire la possibilité de passer outre les oppositions locales. Le représentant de l'État peut enclencher la procédure de mise en compatibilité du PLU avec le PIG, prévue à l'article 153-54 du Code de l'urbanisme. Ce mécanisme a quelques failles dans la mesure où l'OIN se trouve enserrée dans les limites du PIG. Celui-ci est trop sectoriel en comparaison des prérogatives dont l'État devrait disposer dans le cadre d'une OIN. Il ne fait que pallier ponctuellement l'insuffisance de maîtrise des sols. De plus, il s'agit d'un processus autant contraignant que long à faire aboutir.

Pour avoir le consentement et l'approbation du représentant de l'État, il faut que le PIG soit suffisamment élaboré. Sa pertinence doit être indiscutablement justifiée, mais l'EPA peut tout à fait ne disposer que d'une intention d'aménagement informelle<sup>419</sup>.

Outre ce refus du préfet, la qualification peut être appréciée par le juge administratif, qui va contrôler l'erreur manifeste d'appréciation<sup>420</sup>. Rappelons que l'erreur manifeste d'appréciation fait partie du contrôle minimum opéré par le juge administratif. Il contrôle donc les erreurs considérées comme grossières.

De plus, cette procédure de mise en compatibilité s'applique uniquement dans le cas où les communes sont dotées d'un document local d'urbanisme. *A contrario*, elle s'applique sur les territoires disposant d'un RNU<sup>421</sup>. Ce cas s'est produit sur la commune de Courbevoie, où ce règlement n'était pas adapté aux projets de constructions susceptibles d'être entrepris sur le site de La Défense, notamment s'agissant des règles d'implantation.

Il est apparu opportun de mettre en place des normes plus spécifiques. Par exemple, la commune de Courbevoie n'a pas sorti son PLU, et face à la situation qui perdurait, la solution est passée par la loi. Dans un premier temps, c'est la loi du 27 février 2007<sup>422</sup> qui a défini des règles d'urbanisme spécifiques applicables dans le périmètre de La Défense, complétée dans un second temps par un décret d'application du 20 août 2007<sup>423</sup>.

---

<sup>419</sup> SAINT-AMAN L., « *L'Opération d'intérêt national* », mémoire droit, Aix-en-Provence, 1991 p. 31.

<sup>420</sup> Conseil d'État, 28 juillet 2000, Port autonome de Saint-Nazaire, req. 135 835, RD imm. 2000, p. 551.

<sup>421</sup> Il s'agit de la totalité des dispositions législatives et réglementaires qui régissent l'utilisation des sols sur une commune ne disposant pas de document d'urbanisme. Les dispositions touchent la localisation, l'implantation, la desserte, l'architecture des constructions, le mode de clôture, etc. Le RNU est codifié aux articles R. 111-1 à R. 111-27 du Code de l'urbanisme.

<sup>422</sup> Loi numéro 2007-254 du 27 février 2007 relative aux règles d'urbanisme applicables dans le périmètre de l'Opération d'intérêt national de La Défense.

<sup>423</sup> Décret numéro 2007-1222 du 20 août 2007 relatif aux règles d'urbanisme applicables dans le périmètre de l'Opération d'intérêt national de La Défense.

Ces exemples illustrent les procédés que doit employer l'État pour obtenir satisfaction dans des situations durables de réticences politiques locales<sup>424</sup>.

À travers ce paragraphe, on constate que le régime juridique de l'OIN essentiellement dérogatoire n'est pas sans danger. Les contraintes juridiques, administratives et constitutionnelles sont telles qu'une censure n'est pas inenvisageable. Toutefois, l'expérience montre que le droit n'est pas une science exacte, car il est avant tout une science sociale, d'autant plus qu'aucune jurisprudence n'existe pour l'instant. Cela étant, l'OIN connaît un « succès » à la fois intrigant et paradoxal.

## **Section 2 : Une opération incontournable du fait de son unicité**

Dans le paragraphe précédent, il a été utile de rappeler que l'instrument est dans une situation quelque peu singulière et suscite des controverses. Cela étant, force est de constater qu'il demeure un outil d'aménagement usuel, connaissant même une certaine « popularité » évidente. Avait été abordée jusqu'alors l'opération à travers ses manquements plus ou moins visibles. Dans le paragraphe présent, nous essayons d'expliquer les raisons de la réussite dudit instrument. Elles tiennent principalement aux carences du droit de l'aménagement français (P1) et plus généralement de l'organisation même de notre structure administrative française (P2).

### **Paragraphe 1 : Les carences du droit de l'aménagement**

L'apparition de l'OIN de seconde génération en 1995 est plurifactorielle, l'un de ces facteurs étant l'inadaptation de l'ensemble des outils du droit de l'aménagement. Après plus d'une décennie de réformes successives, voire simultanées, nous pourrions légitimement imaginer que le corpus juridique serait à même de répondre à tout type d'opération. Ce droit se révèle toujours inadapté à l'heure du développement de l'urbanisme de projet, la ZAC, son outil « favori » n'étant, dans certaines conditions, pas forcément approprié (A). La réalisation de projets étendus et complexes n'est cependant pas l'apanage de l'OIN, d'autres méthodes étant opportunes mais soumises à trop de contingences pour être utilisées dans des circonstances similaires à celles de la création d'une OIN (B).

---

<sup>424</sup> L'OIN de La Défense a toujours été le « pré carré » de l'État, le « passage en force » législatif nous semble moins probable si pareil cas devait se reproduire dans une opération autre que celle-là.

## **A. L'absence d'outils comparables à l'OIN dans le droit de l'urbanisme français**

Dans le droit de l'urbanisme français, hormis les opérations d'aménagement public, la ZAC est la seule à pouvoir s'étendre sur un territoire suffisamment important. Le PIG aurait pu jouer ce rôle, mais du fait de sa définition, il est strictement limité. Toutefois, concernant même la ZAC, il serait mal venu de voir appliquer le PIG à des projets urbains de grande ampleur (1). Dans la mesure où l'OIN est avant tout une opération d'aménagement, lorsque cette dernière s'applique sur un grand territoire, elle doit être suffisamment souple, car il y a une multiplicité des actions foncières et des acteurs concernés, critères auxquels la ZAC ne répond qu'imparfaitement car elle est enfermée dans un mode d'utilisation précis (2).

### **1. Un outil d'ampleur insuffisante**

La ZAC est une opération d'aménagement publique, liée aux procédures d'intervention directe des collectivités publiques dans l'aménagement foncier urbain. Dans la relation qu'entretient l'OIN avec la ZAC, c'est la ZAC qui est mise en œuvre par l'OIN. De ce constat, la conclusion est la suivante : la ZAC a un champ d'application de moindre envergure, et par conséquent, elle ne peut que se soumettre à l'OIN.

Un exemple de constat peut être donné par l'opération de La Défense, qui a été qualifiée par certains « de laboratoire des OIN ». Cette dénomination tient au fait qu'il y a eu certaines pratiques qui ont été expérimentées. C'est dans cette configuration que l'EPA a refusé de mettre en œuvre autant que possible l'instauration d'une ZAC. L'EPAD, puis ensuite l'EPADSA, estime qu'aucun outil du droit de l'aménagement français n'est pertinent pour des opérations comme La Défense. À cette fin, l'EPA a préféré utiliser plusieurs procédures successives de modification ou de révision des POS/PLU, nécessitant le concours des communes concernées (Courbevoie, Nanterre, Puteaux).

L'EPADSA pour sa part pense que, si la loi l'obligeait à utiliser la procédure de la ZAC, alors le périmètre de celle-ci devrait s'étendre sur l'ensemble du secteur où s'exercent ses compétences. Ce système reviendrait donc à créer une « super-ZAC » perçue comme une alternative à l'OIN, mais, compte tenu des limites intrinsèques à la ZAC, cela constituerait une zone beaucoup trop vaste pour être envisageable.

On peut dire qu'avec le déclin progressif de réalisation de la ZAC en régie directe, cela reviendrait à passer une concession d'aménagement de la zone avec un seul aménageur,



au regard de la dimension du projet. Cela est inconcevable. Toutes ces raisons ont poussé l'EPADSA à écarter cette procédure, préférant agir au « *coup par coup* » au gré des adaptations nécessaires.

L'autre raison est la souplesse indispensable, pour mener à bien un projet urbain, ce que ne nous permet pas toujours la ZAC, limitée par un mode de réalisation trop rigide.

## 2. Les contraintes des modes de réalisation

La question du temps est une question primordiale dans les projets urbains. Le temps du projet urbain est un temps long, à l'image du temps de la ville. Ce temps long contraste avec des temps très courts où la vitesse et la réactivité sont des éléments décisifs de sa réussite. « *L'urbanisme de projet* » suppose une attitude méthodologique qui a pour axe principal une stratégie et quelques objectifs majeurs autour desquels se structurent le projet. La question des moyens et des outils n'en demeure pas moins importante, mais devant elle-même s'imaginer, comme une déclaration adaptée aux caractéristiques du projet *stricto sensu*<sup>425</sup>.

L'OIN rentre bien dans cette catégorie. La création de son périmètre entérinant la stratégie définie dans le rapport de préfiguration, son thème porteur étant, majoritairement, les objectifs principaux. Il en découle une obligation de souplesse à laquelle seule l'OIN peut répondre. Cette concordance s'explique par la possibilité qu'offre l'opération d'évoluer, au fur et à mesure que le projet urbain se concrétise. En dehors de ce cas, l'« *urbanisme de projet* » semble être mis en échec par le droit sur deux points au moins très importants.

Le premier étant dans la définition de la stratégie qui, eu égard au caractère contractuel de la concession d'aménagement, ne peut être arrêtée sans l'accord unanime des parties. Pour illustrer la lenteur possible de la négociation visant à faire aboutir un projet urbain, nous allons nous pencher à nouveau sur l'opération Seguin-Rives de Seine qui initialement devait obtenir le statut d'OIN. Depuis lors, le site a peu évolué, le processus de définition du projet urbain ne s'engageant qu'en 1997 par l'édiction du plan « *Fortier* »<sup>426</sup>. En 1999, les difficultés à définir un projet conduisent à l'échec d'une modification du règlement d'urbanisme autorisant la transformation d'une partie des terrains lors de la révision du PLU. S'installe alors une logique de confrontation : la commune de Boulogne-Billancourt prend la

---

<sup>425</sup> THERY L., « Vers un urbanisme de projet, Études foncières numéro 144, mars- avril 2010, p. 20.

<sup>426</sup> Ce plan a été contrôlé par le syndicat mixte des Coteaux du Val de Seine et de Renault.

main sur l'élaboration du projet. Quant à Renault, il lança de son côté une consultation de promoteurs pour céder l'ensemble du site sans attendre de connaître le projet ni les droits à bâtir<sup>427</sup>. Finalement, la négociation ne reprend qu'en 2003 pour aboutir en 2005 à une convention d'aménagement. L'élaboration du projet a duré huit ans et a mis un terme à une problématique présente sur le site, depuis plus de seize ans, à l'annonce de la fermeture de l'usine Renault.

Le second point où l'urbanisme de projet est mis en échec par le droit se situe entre une inadéquation entre le contrat d'aménagement et l'évolution de l'opération<sup>428</sup>. Le mode de réalisation privilégié de la ZAC reste la concession d'aménagement, qui n'est pas appréhendée, par la jurisprudence de la Cour de Justice de l'Union européenne (CJUE), sous l'angle du projet d'urbanisme, mais sous celui de l'accès à la commande publique des opérateurs économiques, qui eux sont chargés de réaliser les opérations pour le compte de la collectivité qui en est l'initiatrice. Cela a pour effet d'obliger les pouvoirs adjudicateurs de faire jouer la concurrence pour prendre en compte les évolutions de l'opération.

Les outils juridiques prévus dans le Code de l'urbanisme ne permettent pas de mettre en œuvre, de façon satisfaisante, un projet urbain similaire à ceux que l'on retrouve dans la majorité des OIN. Celles-ci semblent être l'un des seuls instruments du droit de l'aménagement capable d'offrir un cadre juridique suffisamment souple pour répondre aux exigences liées à la réalisation de certains projets urbains. L'autre avantage résidant dans la possibilité d'appliquer à l'opération un régime et des effets juridiques dérogoratoires au droit commun.

## **B. L'absence de solution comparable**

Ramener l'ensemble des grandes opérations d'aménagement aux OIN reviendrait à passer sous silence certaines réussites en ce domaine. De vastes projets urbains ont été menés et concrétisés, mais semblent soumis à des contingences que l'OIN ne subit pas, du fait son caractère technocratique. Nous allons nous focaliser sur deux d'entre eux qui lui ressemblent à bien des égards : d'une part le projet de l'île de Nantes (1) et les Contrats de Plan État-Région (2).

---

<sup>427</sup> ESTIENNE DORVES-COSSE N, COUTON X., « *L'urbanisme de projet, mis en échec par le droit ?* » Études foncières numéro 144, mars-avril 2010, p. 37.

## 1. Le projet de l'île de Nantes

Le projet de l'île de Nantes correspond à ces grandes opérations qui ont fonctionné sans le statut d'OIN. Son vaste territoire portait lourdement son passé d'industrie portuaire et laissait presque oublier qu'elle était également un territoire habité<sup>429</sup>. En 1989 s'engage alors une réflexion sur le devenir de l'île. La phase opérationnelle du projet débute en 2000. La maîtrise d'ouvrage ne s'est structurée que progressivement, passant successivement de la commune à la communauté urbaine (Nantes Métropole), puis à la Samoa, qui au départ était une Société d'économie mixte (SEM), devenant, en 2003, une Société publique locale d'aménagement (SPL)<sup>430</sup>. Les collectivités se sont rendues rapidement propriétaires d'emprises stratégiques, au fur et à mesure de la cessation des activités, s'assurant une partie essentielle de la maîtrise d'ouvrage.

La définition d'un projet urbain en amont a permis de donner un sens mais également une cohérence aux actions des divers opérateurs. Toutes les acquisitions menées par les collectivités locales l'ont été de façon négociée.

Dans une logique de déclinaison du projet, les opérations immobilières sont négociées une par une, en mettant en place une réponse adaptée aux spécificités de l'opération, à son programme, dans un échange permanent entre l'aménageur, le constructeur et enfin les maîtres d'œuvre<sup>431</sup>.

Le problème est que cette entente est très loin de concerner l'ensemble du territoire français. D'ailleurs, « *une des motivations de certaines créations d'OIN a été pour faire évoluer les différents points de vue entre les acteurs locaux*<sup>432</sup> » en mettant en place un régime dérogatoire au droit commun. En résumé, le procédé est discutable et les acteurs concernés par l'opération pourront apporter leur contribution, mais le dernier mot revient à l'EPA.

---

<sup>429</sup> VIAL V, THERY L., « Ile de Nantes, créer une dynamique de projet plutôt que de déployer une procédure », Études foncières, numéro 144, mars-avril 2010, p. 27.

<sup>430</sup> Entreprises publiques locales, SEM et SPL ne se distinguent qu'au niveau de la composition du capital social et des relations contractuelles avec les collectivités locales actionnaires. Dans le cas des SEM, le capital est mixte (de 50 à 85 % pour le capital public et de 15 à moins de 50 % pour le capital dit « privé ») alors que, pour les SPI, les collectivités territoriales (au moins au nombre de deux) possèdent la totalité du capital. Sur le plan des relations contractuelles, si les SEM ne se voient attribuer leur mission qu'au terme d'une mise en concurrence, les SPL sont assimilées à des opérateurs internes aux collectivités locales et peuvent se voir confier des missions en direct.

<sup>431</sup> VIAL V, THERY L., « Ile de Nantes, créer une dynamique de projet plutôt que de déployer une procédure », Études foncières, numéro 144, mars-avril 2010, p. 29.

<sup>432</sup> MARTIN T., « *Entretien du 26 mai 2010* », Ancien directeur-général adjoint de l'EPA Euroméditerranée, Marseille.

## 2. L'étude du mécanisme du contrat de Plan État-Région (CPER)

L'utilisation du CPER a pu être considérée par certains comme un outil permettant de se substituer à l'OIN dans ce qui convient d'appeler un « *urbanisme de projet* ». Le contrat de Plan État-région (CPER) est un document par lequel l'État et une région s'engagent sur la programmation et le financement pluriannuels de projets importants. D'une durée de sept ans, les contrats de projets État-région succèdent aux contrats de plans, créés par la loi du 29 juillet 1982<sup>433</sup>, portant réforme de la planification.

L'un des contrats, celui d'Ile-de-France couvrant la période 2007-2013, mentionne un projet nommé Plaine de France. Celui-ci est localisé sur un territoire que le contrat considère d'intérêt régional et national, au même titre que les OIN d'Ile-de-France, à l'exception de La Défense<sup>434</sup>.

A la tête de cette opération, se trouve un EPA, dont les attributions sont définies par l'article L. 321-1 du Code de l'urbanisme, tout comme ceux présents dans les OIN. Ses objectifs, communs à ceux de la deuxième génération d'OIN, sont axés sur la rénovation urbaine.

La seule différence entre les deux opérations tient au régime applicable dans leur périmètre de compétence respectif : celui de l'OIN créant un régime dérogatoire, alors celui de l'EPA plaine de France s'appuie sur le régime de droit commun. La volonté de ne pas qualifier l'opération d'OIN résulte du fait qu'aucun blocage réel n'a pu être avéré, l'application d'un régime dérogatoire devenant, dès lors, inutile.

L'OIN a pour autre caractéristique d'être dérogatoire au droit commun et permet de dépasser les contradictions locales, ce qui en fait l'instrument de prédilection pour pallier les carences du droit de l'aménagement et les lacunes dans l'organisation de nos collectivités territoriales.

### **Paragraphe 2 : L'inquiétude concernant les capacités des structures administratives à assurer la mise en œuvre d'un projet urbain**

La mise en place d'une Opération d'intérêt national nécessite, des collectivités territoriales, une capacité de pouvoir assurer un tel projet urbain. Tout d'abord, certaines des

---

<sup>433</sup> Loi numéro 82-653 du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification, JORF du 30 juillet 1982, p. 2441.

<sup>434</sup> Contrat de plan État-région d'Ile-de-France, Grand projet 3 : renforcer l'attractivité de l'Ile-de-France, les territoires d'intérêt régional et national, p. 16 et 17.

collectivités territoriales n'ont ni compétence en matière d'urbanisme, ni les moyens financiers pour mener de tels projets (A). Par ailleurs, la réforme qui va intervenir permet de pallier certaines carences, et de nouvelles idées qui souhaitent faire évoluer l'OIN, vont voir le jour (B).

### **A. La difficulté à porter un projet urbain d'envergure**

Il faut tout d'abord s'interroger sur la notion d'urbanisme opérationnel pour comprendre les capacités des collectivités territoriales à mener de vastes aménagements. Ce dernier regroupe « *l'ensemble des actions conduites ayant pour objet la fourniture de terrains à bâtir, la construction de bâtiments ou le traitement de quartiers et immeubles existants (recomposition urbaine, réhabilitation, résorption de l'habitat insalubre)*<sup>435</sup> ». Afin de comprendre les difficultés des structures administratives à mettre en œuvre des projets urbains d'une certaine importance, il convient d'une part de se pencher sur relations entre les collectivités et les opérations d'aménagement (1), mais également sur l'absence de hiérarchie entre les collectivités territoriales (2).

#### **1. Les relations entre les collectivités et les opérations d'aménagement**

L'urbanisme opérationnel consiste à mettre en place les actions nécessaires à la réalisation d'un projet urbain. *A contrario*, il se distingue de l'urbanisme prévisionnel qui regroupe l'ensemble des documents thématiques et réglementaires de planification stratégique et de programmation. Les deux techniques ont donc le mérite de se compléter. Cette différence va permettre de distinguer la collectivité locale qui pourra porter un projet similaire à celui que l'on retrouve dans les OIN.

Dans un premier temps, il convient de se pencher sur les collectivités territoriales qui sont compétentes et plus particulièrement celles qui ont une capacité à développer des projets urbains de la même intensité que l'OIN. On se penche tout d'abord sur la région, qui, depuis 1982, a accédé au statut de collectivité territoriale. Les interventions des régions tournent autour de trois types de compétences : la clause générale de compétence, les compétences d'attribution et enfin les compétences partagées.

---

<sup>435</sup> Cette définition est issue du Dictionnaire de l'urbanisme de l'aménagement aux Presses Universitaires de France, élaboré par CHOAY F., PIERRE M.

Ce qui nous intéresse ici, ce sont les compétences d'attribution, et plus particulièrement celles qui sont liées à l'aménagement du territoire et aux transports.

Les régions disposent en outre de compétences propres en ce domaine : tout d'abord, elles élaborent avec l'État un schéma régional d'aménagement et de développement du territoire (SRADT), qui fixe les orientations à moyen terme en matière de développement durable. Concernant l'Ile de France, il s'agit du SDRIF. Ces documents ont pour but de fixer les objectifs de localisation des grands équipements et veillent à la cohérence des projets d'équipement avec les politiques de l'État et les autres collectivités.

Le contenu et la présentation de ce schéma sont très proches des schémas régionaux régis par le Code de l'urbanisme, de telle sorte que ces derniers tiennent lieu dans les régions où ils ont été établis<sup>436</sup>. Toutefois, il faut noter que le SDRAT n'a pas les mêmes effets juridiques. On a renoncé à lui donner un caractère prescriptif, comme ce fut un moment envisagé<sup>437</sup>. Cela étant, sa portée juridique n'est pas nulle<sup>438</sup>. D'ailleurs, la loi Grenelle II a prévu que les documents d'urbanisme, que ce soit au niveau communal ou intercommunal, doivent être compatibles avec ces documents ou dispositifs.

Concernant le Schéma directeur de la région Ile-de-France (SDRIF), ce dernier a une position particulière dans le Code de l'urbanisme. Effectivement, il se définit comme un document d'aménagement du territoire, dans le sens où il met en place un cadre de réflexion et une vision stratégique, mettant en cohérence, sur le territoire régional, l'ensemble des composantes de l'aménagement et de ses acteurs. Comme cela a été mentionné ci-dessus, il tient lieu de SRADT. Sa spécificité est liée à sa nature juridique. Effectivement, il s'agit d'un document prescriptif alors qu'on a vu pour le SDRAT que cela n'était pas le cas, du moins au début.

Cela étant dit, il faut souligner le rôle tout à fait relatif du SDRAT pour mener à bien un projet urbain.

---

<sup>436</sup> JACQUOT H., PRIET F., « *Droit de l'urbanisme* », DALLOZ 2008, p. 154.

<sup>437</sup> MOREAU Y., « *Éléments en vue d'un éventuel changement de statut des schémas régionaux d'aménagement et de développement du territoire* » (SRADT), Rapport à madame le ministre de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement, La Documentation française 1998.

<sup>438</sup> En l'absence d'une application directe, il est possible que certaines prescriptions notamment les plus définies du SRADT constituant un document de planification au sens de l'article R. 121-3 du Code de l'urbanisme, arrivent à trouver une portée plus contraignante, par le biais de la procédure de Projet d'intérêt général (PIG) qui, par nature, s'impose aux documents d'urbanisme.

Il faut également évoquer les contrats de projets État-région (CPER) qui peuvent apparaître comme des outils similaires à l'OIN. Ce sont des documents par lesquels l'État et une région s'engagent sur la programmation et le financement pluriannuels de projets importants tels que la création d'infrastructures ou le soutien à des filières d'avenir. Ces contrats avaient une durée de sept ans et ont succédé aux contrats de plan créés par la loi du 29 juillet 1982, portant réforme de planification, que l'on doit à Michel Rocard.

D'autres collectivités (Conseils généraux, Communautés urbaines...) peuvent s'associer à un CPER à condition de contribuer au financement des projets qui les concernent. Si, dans un premier temps, le Conseil d'État leur avait reconnu le caractère de contrat administratif, il prévoit maintenant qu'un tel contrat n'en porte aucune conséquence directe. On peut en conclure que la planification régionale ne constitue pas un outil véritablement opérationnel d'accompagnement et de transformation du territoire<sup>439</sup>.

Concernant la commune, on peut se poser la question de savoir si elle peut être un échelon pertinent pour la mise en œuvre de politiques urbaines, pour mener des projets tels que l'OIN. On sait déjà qu'elle dispose d'outils de planification urbaine. Effectivement, l'outil de droit commun est le Plan Local d'Urbanisme, qui se compose à la fois d'un projet d'aménagement ainsi que des dispositions normatives avec le règlement qui définit l'affectation des sols. Elle possède également, mais de manière indirecte, un document de planification stratégique : le SCOT<sup>440</sup>.

En outre, la commune dispose de son propre budget, ce qui ne signifie pas non plus qu'elle ait une véritable autonomie financière. L'État est donc poussé à compléter les ressources communales notamment par le biais de la dotation globale de fonctionnement, de celle d'équipement ainsi que de la dotation générale de la décentralisation.

## **2. L'absence de hiérarchie entre les collectivités territoriales**

Les projets urbains actuels se mettent en place avec la reconstruction de la ville sur la ville. Par conséquent, l'action foncière à un coût : soit les collectivités finissent pas trouver un accord et le projet peut prendre forme, soit la concertation n'aboutit pas et engendre une

---

<sup>439</sup> DAILLER P., « Rapport d'information du Sénat fait au nom de l'Observatoire de la décentralisation, sur les perspectives d'évolution institutionnelle du Grand Paris », numéro 262, 2007-2008, p. 97.

<sup>440</sup> On peut se référer à l'article intitulé « La décentralisation de l'urbanisme (essai sur la réforme de 1983-1985), Bibliothèque de droit de l'urbanisme et de l'environnement », publié à la revue LGDJ p. 219 de 1995 écrit par PRIET F.

situation de blocage. Cette situation de blocage résulte de l'absence de hiérarchie entre les collectivités, principe posé par la loi du 7 janvier 1983, qui interdit toute forme de tutelle d'une collectivité sur une autre.

Ceci est accentué par le fait qu'en cas de mésentente, l'État ne possède plus, depuis la loi SRU du 13 décembre 2000, de pouvoir d'arbitrage. Cet ensemble de textes incomplets détermine la raison pour laquelle l'État interviendra directement pour surmonter les contradictions locales. Dès lors, force est de constater que les deux seuls outils qui permettent une intervention sont le PIG et l'OIN ; cette dernière étant la seule adaptée à un grand projet urbain. Toutefois, cette manière de procéder pourrait être remise en cause par la réforme des collectivités territoriales.

## **B. Une réforme des collectivités locales pour une meilleure prise en compte du projet urbain**

Cette réforme a pour but non dissimulé de permettre une prise en compte du « fait urbain » et de renforcer la compétitivité des grandes agglomérations françaises au plan international ; objectif qui semble en parfaite concordance avec celui des OIN de la dernière génération. Ainsi, tout porte à croire que les collectivités seront plus à même de répondre des projets urbains de grande ampleur. Pour atteindre ces objectifs, la réforme a bâti de nouvelles structures (1) avec de nouveaux outils du droit de l'aménagement (2).

### **1. La réflexion post-décentralisation sur la question des collectivités territoriales**

Lorsque l'on aborde la question des collectivités territoriales, l'esprit humain arrive très bien à se situer sur une période commençant au Moyen Age. L'effort centralisateur de la monarchie française passant par la Révolution française, ne sera pas remis en cause durant le XIX<sup>e</sup> siècle jusqu'à la décentralisation avec l'étape décisive de 1982.

On arrive plus ou moins à se représenter ce qu'est l'acte II de la décentralisation. Cette période, s'étalant de 1982 jusqu'au milieu des années 2000, est marquée davantage par un approfondissement de l'acquis de la décentralisation plutôt que par une nouvelle réforme de la même ampleur. Effectivement, avec l'arrivée en 2007 du Président Sarkozy, une certaine rupture s'est créée. L'objectif affiché par le nouveau pouvoir politique est de rechercher une



simplification du paysage institutionnel local, afin de corriger les écueils d'une décentralisation inscrite dans la durée.

C'est également la période où le monde connaît une forte crise économique et financière, de la même ampleur que celle des années 30. Cette crise n'est pas sans conséquence sur les collectivités territoriales. C'est dans ce contexte marqué par un long travail de concertation que se tient la commission de la réforme des collectivités locales présidée par l'ancien Premier ministre Édouard BALLADUR.

La loi de réforme des collectivités locales fut promulguée le 16 décembre 2010. Son premier volet vise à parfaire la carte intercommunale ainsi que la démocratisation des intercommunalités qui doit se présenter lors des élections municipales de 2014. Dans le même esprit, la loi prévoit que les régions et départements se verront supprimer la clause générale de compétence. Ils seront dotés d'un élu commun : le conseiller territorial. Il y a également la mise en place d'outils qui permettront d'adapter les institutions locales à la diversité des territoires : métropoles et pôles métropolitains, regroupement des départements et des régions, fusion d'une région et des départements qui la composent vers une collectivité unique. Il y a également les fusions de communes avec le dispositif des « *communes nouvelles* ».

Enfin, la loi contient d'importantes avancées en termes de mutualisation qui permettront de tirer le plus gros avantage des rapprochements ainsi mis en place à la fois au plan communal et intercommunal, qu'entre régions et départements, dans le respect du droit communautaire.

On s'aperçoit qu'avec l'élection du Président Hollande, la décentralisation est au cœur de la réforme de l'action publique. Elle se donne comme but de rétablir les conditions de la confiance entre l'État et les collectivités territoriales. Ce dialogue de confiance devra permettre de se réunir autour de l'idée de réforme concernant l'État et les collectivités locales. Le président Hollande s'inspire dans les faits des pistes évoquées par le rapport Balladur sous la présidence Sarkozy. Le président de la République, François Hollande a annoncé pour 2014 une nouvelle réforme des collectivités locales et a dit sa volonté « *de mettre un terme aux enchevêtrements et doublons* » des communes, intercommunalités et régions<sup>441</sup>. Une déclaration qui signe également la reconnaissance de l'échec de la tentative de réforme menée par le gouvernement via la loi sur la modernisation de l'action publique territoriale, que nombre d'élus locaux, de droite comme de gauche, estiment inutile.

---

<sup>441</sup> On a parlé à ce propos d'acte III de la décentralisation. On parlait déjà d'acte III à propos du comité Balladur.

Quant au département *stricto sensu*, il pourrait être conduit soit à fusionner, soit à s'intégrer aux treize nouvelles métropoles qui devront exister de plein droit à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2016<sup>442</sup>. François Hollande propose aux collectivités territoriales de se rapprocher. Il souhaite mettre en place un mécanisme de dotation d'État qui pourrait « *varier en fonction des efforts de chacun* ».

Concernant la clause de compétence générale, même si, de prime abord, le gouvernement avait promis de ne pas la toucher<sup>443</sup>, le Président a appelé à une « *clarification stricte des compétences* ».

Les réformes de l'acte III de décentralisation, sous les présidences de François HOLLANDE et Nicolas SARKOZY, ont mis en exergue plusieurs outils qu'il convient d'étudier.

On a tout d'abord le pôle métropolitain, qui revêt la forme d'un syndicat mixte, reposant sur le principe de libre consentement. Cet établissement public regroupe plus de 300 000 habitants à fiscalité propre, sans obligation de continuité spatiale. Il faut que la commune la plus peuplée atteigne 150 000 habitants. Les actions mises en place pourront porter sur plusieurs objets<sup>444</sup>. Ce pôle métropolitain a été conçu pour la quinzaine d'intercommunalités allant de 150 000 à 450 000 habitants, mises à l'écart du statut juridique de la métropole<sup>445</sup>.

Ensuite, vient la métropole, qui est peut-être l'établissement public qui crée le plus de débats. Conçue à l'origine pour être une collectivité territoriale de plein exercice, elle aura le

---

<sup>442</sup> La métropole lyonnaise a montré l'exemple, intégrant une partie du département du Rhône dès 2013. D'autres départements pourraient être encouragés à fusionner avec leur métropole : on a prévu la métropole parisienne avec ses trois départements de la petite couronne (Seine-Saint-Denis, Val-de-Marne et Hauts-de-Seine) et Nice et les Alpes-Maritimes. Dans ce dernier exemple, cela serait plus simple dans la mesure où Nice est à l'heure actuelle la seule entité française à s'être constituée en métropole. Concernant les départements, le rapport ATTALI sous la présidence SARKOZY avait proposé purement et simplement leur suppression.

<sup>443</sup> Discours prononcé lors des États généraux de la démocratie le 5 octobre 2012.

<sup>444</sup> Concernant l'aménagement du territoire, il est prévu des actions à travers le SCOT ou encore le développement d'infrastructures ainsi que des services de transports intérieurs.

<sup>445</sup> FOORAU J.-B., « Dossier : Réformes des collectivités : décryptage des projets de loi », La Gazette des communes, 28 janvier 2010 p. 16.

statut d'EPCI<sup>446</sup>. Malgré sa relative popularité, seule la commune de Nice se constituera en Métropole après la loi qui en créera son statut<sup>447</sup>.

Peuvent donc obtenir le statut de métropole, d'une part les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) formant un ensemble de plus de 500 000 habitants, et d'autre part les communautés urbaines instituées par l'article 3 de la loi n° 69-1069 du 31 décembre 1966.

Au 1<sup>er</sup> janvier 2009, huit communautés urbaines sont instituées et peuvent donc prétendre au statut de métropole<sup>448</sup>. Ce statut de la métropole a survécu à la présidence Sarkozy et il est même considéré comme le point essentiel dans la nouvelle réforme. Effectivement, dans l'acte III de la décentralisation, le gouvernement Ayrault dépose un projet de loi dite de « *modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles* ». Ce dernier est promulgué le 27 janvier 2014 et prévoit plusieurs changements aux statuts des métropoles.

La loi de 2014 permettra la création par décret de métropoles pour les agglomérations de Toulouse, Lille, Bordeaux, Nantes, Strasbourg, Rennes, Rouen, Grenoble, Montpellier et Brest le 1<sup>er</sup> janvier 2015, en remplacement des intercommunalités existantes. Les métropoles d'Aix-Marseille-Provence et du Grand Paris seront créées le 1<sup>er</sup> janvier 2016. Quant à la métropole de Lyon, elle sera, à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2015, une collectivité territoriale à statut particulier, remplaçant sur son territoire à la fois la communauté urbaine et le conseil général du Rhône. Cette réforme prévoit, outre la création des métropoles à statut particulier de Lyon, Paris et Marseille, des Métropoles de droit commun ainsi que l'abandon du principe du volontariat pour les EPCI de plus de 400 000 habitants, au sein d'une aire urbaine de 650 000 habitants.

---

<sup>446</sup> Contrairement aux collectivités territoriales, les établissements publics et donc les métropoles ne peuvent agir que dans le cadre de compétences qui leur sont déléguées, dont l'énumération est déterminée par la loi. Les organismes qui ont délégué certaines de leurs compétences à la métropole ne peuvent plus légalement intervenir dans ces domaines.

<sup>447</sup> On appelle sous le vocable de la loi n°2010-1563 du 16 décembre 2010, dite précisément « de réforme des collectivités territoriales un ensemble de réformes structurelles de l'organisation territoriale française engagée par le président de la République Nicolas SARKOZY en 2008. Une partie de la réforme est cependant remise en cause depuis 2012 par le gouvernement AYRAULT. La nouvelle catégorie d'élu local qui avait pour but de remplacer à la fois les conseillers régionaux et territoriaux a fait l'objet d'une proposition de loi d'abrogation. Ce statut a fait l'objet d'un remaniement par la loi du 27 janvier 2014 dite « *de modernisation de l'action publique et d'affirmation des métropoles* ».

<sup>448</sup> Il s'agit des communes suivantes : Lyon, Lille Marseille, Bordeaux, Toulouse, Nantes, Nice Strasbourg, ce qui fait potentiellement huit métropoles.

Dans la perspective de la réforme des structures administratives de la France, on doit citer le statut des communes nouvelles. C'est un statut créé par l'article 20 de la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010, de réforme des collectivités territoriales qui favorise le regroupement des communes, un peu dans la même idée que l'intercommunalité. Ce régime a pour but de remplacer les dispositions relatives aux communes associées, issues de la loi Marcellin du 16 juillet 1971, et permet le regroupement soit de communes contiguës, soit d'un EPCI entier qui voudrait se transformer en commune nouvelle.

Ces dispositions n'ont eu, en France, qu'un succès très limité (1100 communes supprimées par fusion, de 1971 à 2009) par rapport à la plupart des pays européens qui ont, au cours des années 1970, réduit, de manière souvent significative, le nombre de leurs communes. C'est la raison pour laquelle on a créé l'intercommunalité par la loi du 12 juillet 1999 dite « loi Chevènement ». L'acte III de la décentralisation a notamment avec la création du statut des « communes nouvelles » tenté de remettre sur pied le statut dont on vient de parler qui n'avait pas connu un grand succès<sup>449</sup>. La commune nouvelle est une collectivité territoriale qui se substitue à plusieurs communes contiguës.

Le Conseil municipal de la commune nouvelle a donc la maîtrise du maintien, ou non, de ses diverses communes déléguées. Ce régime de la commune nouvelle a été codifié dans le Code général des collectivités territoriales<sup>450</sup>. On a modifié, à la marge, le statut juridique par rapport aux statuts qui ont été définis dans la loi Marcellin, notamment les communes déléguées ne constituant pas un sectionnement électoral et n'ayant pas à leur disposition une section du Centre communal d'action sociale (CCAS) de la commune nouvelle<sup>451</sup>. Depuis la mise en place de la loi en 2010, seulement dix communes nouvelles ont vu le jour<sup>452</sup>. Cette

---

<sup>449</sup> Les commentateurs ainsi que l'étude d'impact de la loi sont sceptiques quant à la probabilité de voir créer des communes nouvelles.

<sup>450</sup> L'article L. 2113-2 du Code général des collectivités territoriales modifié par loi n°2010-1563 du 16 décembre 2010 - art. 21 dispose : « Une commune nouvelle peut être créée en lieu et place de communes contiguës (...) à défaut de délibération dans ce délai, sa décision est réputée favorable. »

<sup>451</sup> « La commune et la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales », La semaine juridique (JCP) Edition administrations et collectivités territoriales, n°2011, 10 janvier 2011, p. 23-25 (ISSN 1637-5114).

<sup>452</sup> Il s'agit des communes suivantes : Bois-Guillaume-Bihorel, Bleury-Saint-Symphorien qui sont les deux communes nouvelles au 1<sup>er</sup> janvier 2012. Le 1<sup>er</sup> janvier 2013 naissent les communes de Baugé-en-Anjou, Chemillé-Melay et de Clefs-Val d'Anjou (Maine-et-Loire), du Dévoluy (Hautes-Alpes), de Saint-Germain-Nuelles et de Thizy-les-Bourgs (Rhône), de Volumentin et de Beaussais-Vitré (Deux-Sèvres) voient le jour le 1<sup>er</sup> janvier 2013.

réorganisation touche également la réforme concernant les compétences des différentes réformes des collectivités territoriales<sup>453</sup>.

Cette réforme va dans le sens d'une résorption des blocages qui empêchent les collectivités locales de réaliser certains projets urbains de grande dimension, sans avoir recours à une intervention de l'État via la procédure des OIN.

## 2. L'évolution des outils de l'aménagement

Il existe, depuis plusieurs années, des souhaits de la part des décideurs publics de mettre en place des outils d'aménagement qui pourraient être mis à la disposition des établissements publics et à la disposition dans une moindre mesure, pour des collectivités territoriales. Il s'agit des Opérations d'intérêt métropolitain (OIM). On a vu apparaître cette notion lors du débat concernant le projet du Grand Paris. C'est un rapport du Sénat<sup>454</sup> qui a préconisé la mise en œuvre d'un véritable plan de développement de l'agglomération, ce qui nécessiterait la définition d'un Plan du Grand Paris<sup>455</sup>, ayant pour objectif de déterminer des OIM aux effets comparables à ceux des OIN.

Ces OIM qui seraient calquées sur l'image des OIN arrivent à réunir les avantages des OIN sans porter atteinte aux principes de la décentralisation.

L'outil des OIM au Grand Paris est de mettre à bien des opérations de construction de logements de grande ampleur qui seraient ensuite utiles pour construire des infrastructures de transport ainsi que de grands équipements. L'idée des Opérations d'intérêt métropolitain est mise en place dans le cadre de réflexions évoquées par le Club Ville Aménagement, qui s'appuie sur l'expérience réalisée par les établissements publics d'aménagement dans le cadre des Opérations d'intérêt national<sup>456</sup>.

---

<sup>453</sup> Il y a la volonté dans cette réforme d'éclaircir les compétences des départements et des régions. Chacune des collectivités territoriales pourra exercer des compétences partagées avec d'autres niveaux de collectivités territoriales, mais dans ce cas, une collectivité territoriale devra être identifiée pour assurer la cohérence des actions. Un pouvoir d'initiative leur sera donné pour leur permettre d'intervenir en l'absence de législation lorsque l'intérêt local le justifie.

<sup>454</sup> DAILLER P., « Rapport d'information du Sénat fait au nom de l'Observatoire de la décentralisation, sur les perspectives d'évolution institutionnelle du Grand Paris », numéro 262, 2007-2008, p. 98.

<sup>455</sup> Compte rendu du colloque : Lyon, la production de la ville des 17 et 18 novembre 2009, Traits urbains, numéro 36, janvier-février 2010, p. 5.

L'OIM serait un outil juridique applicable pas seulement à Paris. Le président de l'intercommunalité lyonnaise souhaite le mettre en place.

<sup>456</sup> Ce rapport formule deux propositions s'agissant des OIM. La première serait de s'inspirer des OIN qui permettent à l'État de retirer la responsabilité du permis de construire au maire, pour créer des OIM afin de ...

L'État, par les OIN, s'est donné la possibilité de déterminer la logique d'utilisation pour mener sur un territoire une opération de grande importance, dont il prend l'autorité et pour lequel il exerce le droit de l'urbanisme. Ces OIN reposent sur trois piliers. Un premier pilier relatif au temps, généralement plusieurs décennies. Le deuxième pilier relatif à la matière qu'elle veut régir : une dimension urbaine, mais aussi économique sociale et culturelle, et enfin un troisième pilier concernant l'innovation axée sur l'excellence économique en lien avec le champ économique local et le monde de la recherche.

S'inspirant du modèle des OIN, les Opérations d'intérêt métropolitain veulent instaurer un cadre permettant la réalisation de projets urbains stratégiques, sous la gouvernance des collectivités locales en lien avec deux acteurs importants pour l'aménagement du territoire : l'État et les Régions, et dans une moindre mesure l'Union européenne.

L'intérêt d'une telle réforme serait d'aller plus loin que la réalisation du Grand Paris pour en faire un outil de droit commun. Dans ce cadre-là, serait privilégiée la mise en place d'un établissement public de coopération intercommunale qui disposerait des compétences d'urbanisme mais également en développement économique. Quant aux EPA, ils pourraient être remplacés par des Sociétés publiques locales (SPL).

*In fine*, c'est la même idée qui préside les OIN, c'est-à-dire d'un État partenariat avec les collectivités territoriales dans une décentralisation teintée de déconcentration<sup>457</sup>. La réussite du territoire français passe par un double cadre, celui d'un État partenaire des collectivités locales, garant de l'intérêt général, et ensuite, la mise en avant des initiatives locales ayant vocation stratégique pour le développement de la France.

Les OIM pourraient être vues comme des OIN, mais à l'échelle métropolitaine. Effectivement, elles entretiendraient des relations avec l'Opération d'intérêt national (OIN) et l'Établissement Public d'Aménagement (EPA), mais à l'échelle métropolitaine<sup>458</sup>.

---

donner au Grand Paris les moyens de mettre en œuvre les projets indispensables à l'avenir de l'agglomération. L'outil des OIM permettrait au Grand Paris de mettre à bien des opérations de construction de logements de grande ampleur sur de grands périmètres. Il serait intéressant pour construire des infrastructures de transport ainsi que de vastes équipements. Elles permettraient au Grand Paris de remplacer aux OIN touchant les opérations comme La Défense dans le but de permettre à l'agglomération de maîtriser son avenir.

<sup>457</sup> DAILLIER P., « Rapport d'information du Sénat fait au nom de l'Observatoire de la décentralisation, sur les perspectives d'évolution institutionnelle du Grand Paris », numéro 262, 2007-2008, p. 130 à 136. Il s'agit d'un rapport du Sénat faisant plusieurs propositions relatives aux OIM.

<sup>458</sup> Cette vision peut être remise en cause car, d'une part, l'OIN plaine du Var s'applique à un territoire ayant le statut de Métropole, en l'espèce la Métropole Nice Côte d'Azur. D'autre part, les OIN dans leur création ...

Toujours est-il que les OIM, à l'image une fois de plus des OIN, devront s'appliquer à des opérations complexes (des points de vue social, urbain, etc.) intégrant un objectif d'excellence économique. Il n'existe en effet aucun cadre partenarial clair, pour des opérations en dehors de l'OIN. L'OIM ferait le lien entre l'excellence économique et la structuration sur le territoire. Elle viendrait parfaire les SPL qui amènent la continuité du projet de l'amont à l'aval et peuvent porter des projets d'intérêt général, dans le but d'aboutir à une gouvernance locale maîtrisée.

Cette notion d'OIM peut être perçue comme une véritable révolution, puisque c'est la première fois, depuis 1983, que l'OIN est remise en cause dans sa construction même, et que les pouvoirs locaux essaient de mettre en place des solutions alternatives qui auraient des effets similaires. On peut toutefois relativiser cette remise en cause, dans la mesure où, pour l'instant, il semble plus s'agir d'une modernisation ou d'une réforme de l'outil juridique que d'une refonte intégrale.

---

n'avaient pas vocation à se cantonner à une structure intercommunale précise, et partant de là, elles peuvent très bien s'appliquer à une échelle métropolitaine (argument ci-haut).

## TITRE 2 : Les raisons de l'application de l'OIN dans la plaine du Var pour établir une Éco-Vallée.

La Plaine du var constitue, depuis bien longtemps, un territoire à part dans les Alpes-Maritimes, bien avant qu'il soit estampillé OIN. La région Provence-Alpes-Côte d'Azur est, après l'Ile-de-France, la plus urbanisée du pays avec 92 % de la population concentrée en ville. La pression de l'homme sur l'environnement des régions méditerranéennes impose de nouvelles solutions en termes de production et de consommation d'énergie, et la recherche de solutions intégrées en matière d'aménagement de villes durables.

On note, en outre, que le tiers de la population vit sur 10 % du littoral méditerranéen, et que près de 40 % des côtes sont artificialisées. Dès lors, le littoral nous amène à une nouvelle conception de l'organisation de la ville et des structures qui s'y rattachent. Ce littoral méditerranéen, de renommée mondiale, va subir prochainement, une nouvelle « *expérience juridique* ». Effectivement le concept de Gestion Intégrée des Zones Côtières (GIZC), qui n'est qu'une déclinaison du concept de développement durable en matière maritime, va s'appliquer sur une zone extrêmement vaste de près de 10 000 hectares et 30 km de long de la Vallée du Var. Il s'agit d'une toute nouvelle expérience juridique dans le territoire azuréen et même au-delà, car l'enjeu, ici, est de faire se rejoindre l'union des vallées jusqu'au littoral, au sein de ce que pourrait être la ville de demain : Éco-Vallée plaine du Var. Elle est la 2<sup>e</sup> ville de France pour les caractéristiques d'internationalité<sup>459</sup> et son aéroport est classé 2<sup>e</sup> aéroport international français<sup>460</sup>.

Ce n'est pas un hasard, d'ailleurs, si la région a adopté en 2008 sa Stratégie Régionale de l'Innovation, déclinée selon cinq domaines d'activités stratégiques (DAS) qui répondent ainsi aux nouveaux objectifs de la Commission Européenne dans la stratégie : « *Une Union pour l'Innovation* ». Un de ces domaines s'intitule « Aménagement ville durable : gestion durable du littoral méditerranéen » qui a un lien de causalité avec l'Opération d'intérêt national.

---

<sup>459</sup> Ce rayonnement de dimension mondiale la distingue de Gênes et Marseille, dont l'aire de rayonnement et les caractéristiques sont essentiellement méditerranéennes, ou de Barcelone, qui se présente comme une grande métropole européenne.

<sup>460</sup> L'aéroport Nice Côte d'Azur se situe à l'entrée du périmètre OIN.



À cet égard, le gouvernement a décidé de la création d'une Opération d'intérêt national sur le territoire de la plaine du Var à la suite d'une mission d'expertise diligentée en décembre 2006.

Toutefois, cette notoriété avantageuse ne doit pas cacher d'importants risques pour les Alpes-Maritimes et, en l'espèce, pour l'Opération d'intérêt national. Longtemps considérée comme une frontière à franchir entre l'ouest et l'est du département, la basse vallée du Var a servi au cours des dernières décennies de réserve foncière à l'entrée de Nice et de zone de transit vers les stations de montagne.

Ainsi, on a pu voir au fil du temps les coteaux grignotés par le mitage résidentiel, les surfaces de terres agricoles remplacées par le déstockage d'automobiles ainsi que de grandes surfaces commerciales. Cette analyse rejoint celle des personnalités qui s'occuperont de l'Opération d'intérêt national, qui pointe sensiblement les mêmes défauts.

Néanmoins, ce constat ne doit pas être considéré comme une vérité acquise. Bien au contraire, elle doit servir de point de départ pour développer des activités en lien direct avec les thèmes principaux des dirigeants politiques, économiques, culturels et artistiques en matière de développement durable.

Toutes ces raisons nécessitent la mise en place d'une OIN dans la plaine du Var (Chapitre 1).

Cela étant, cet outil juridique d'aménagement doit être adapté sur le territoire dans lequel il a vocation à s'appliquer. Du fait des enjeux multiples en présence, il est nécessaire de mettre en place un projet de territoire et un projet stratégique opérationnel, c'est-à-dire d'appliquer à l'OIN plaine du Var, un régime juridique adapté pour qu'elle devienne une Éco-Vallée. Il n'y a pas d'étude scientifique sans comparaison. C'est pourquoi il est intéressant de se pencher sur la France, mais également sur les pays du bassin méditerranéen, pour voir s'il existe des opérations d'urbanisme ressemblant peu ou prou à celles que nous connaissons dans la plaine du Var. La comparaison se situera sur les outils juridiques s'y apparentant, la finalité de l'opération étant secondaire. On aura pour objet d'étude dans le bassin méditerranéen principalement l'Italie et l'Espagne. L'intérêt de tout cela est d'essayer de voir s'il existe une spécificité française dans le droit de l'aménagement d'exception, ou s'il s'agit d'un régime ordinaire dans le droit des États européens (Chapitre 2).

## **Chapitre 1 : Les raisons d'une OIN dans la plaine du Var.**

Dans ce chapitre, nous aborderons successivement les raisons qui ont amené l'application de l'OIN à la plaine du Var, c'est-à-dire ce qu'elle était, ce qu'elle est et ce qu'elle va devenir. Si nous n'avons pas ce raisonnement en trois temps, la vision de la plaine du Var sera incomplète. Effectivement, pour savoir ce qu'elle va devenir, il faut connaître ce qu'elle était, mais également savoir ce qu'elle est à l'heure actuelle, car c'est une des raisons de son devenir (Section 1). Cette approche chronologique et historique de ladite plaine permet de cerner les enjeux présents de ce territoire considéré comme stratégique et d'édifier, par l'application du régime juridique de l'OIN, un Projet de territoire (Section 2).

### **Section 1 : Le sens de l'application de l'OIN dans la plaine du Var.**

Dans cette section, nous aborderons l'évolution de l'Éco-Vallée en trois temps qui sont d'une logique implacable : le passé, le présent et le futur (P1). Ce triptyque qui respecte la chronologie historique est une évidence pour arriver à comprendre pourquoi nous sommes arrivés à mettre en place un régime juridique (P2) spécifique sur ce territoire. Cette approche chronologique permettra de mettre en exergue les principes essentiels de l'Éco-Vallée.

#### **Paragraphe 1 : Le prologue du projet de l'Éco-Vallée**

##### **A. La nature intrinsèque de la plaine du Var**

La plaine du Var est marquée par plusieurs caractéristiques essentielles. (L'étude va se baser essentiellement sur le positionnement international (confiée à un groupement de développement mené par le grand architecte Rem KOOLHAS) et trois études d'aménagement dites « études de définition » confiées à des équipes internationales d'experts (équipes Matéo, Seura, et West 8). On s'appuie également sur le document de la Direction régionale de l'Environnement de la région PACA<sup>461</sup>. L'ensemble de ces documents permettent d'avoir une description physiologique de ladite plaine (1) et de porter un constat : celui de sa fragilité (2).

---

<sup>461</sup> <http://www.paca.pref.gouv.fr/Services-de-l-Etat/L-Etat-dans-la-region-PACA/La-DREAL>.

« Les directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) sont des services déconcentrés relevant du ministre chargé de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de l'Aménagement du territoire, mises à disposition en tant que de besoin des ministres chargés du Logement et de ... »

## 1. La description physiologique de la plaine du Var

La plaine du Var est avant tout un territoire et plus particulièrement un paysage reposant sur un fonctionnement hydrologique et écologique. Cette zone est donc un patrimoine végétal très riche. À ce titre, la couverture végétale de la vallée présente plusieurs avantages<sup>462</sup>. La plaine du Var a également un intérêt international. Effectivement, la Méditerranée est ce qu'on appelle un « *hotspot* »<sup>463</sup> du globe.

Les Alpes-Maritimes font partie des dix « *points chauds* » régionaux avec la biodiversité méditerranéenne et un endémisme végétal élevé<sup>464</sup>. La vallée du Var est la plus importante zone humide littorale de la Côte d'Azur. Elle est également une étape dans les couloirs de migration et est reconnue comme un carrefour d'entrée, avec un échange privilégié entre la Méditerranée et le sillon alpin.

La vallée du Var représente également un intérêt régional. Effectivement, elle représente un ensemble de milieux humides rares à l'échelle départementale (ZICO, Natura 2000<sup>465</sup> – Directive « Oiseaux », ZNIEFF<sup>466</sup>). Un delta qualifié de « *Petite Camargue* »<sup>467</sup>,

---

*la Ville. Le directeur régional de l'environnement, de l'aménagement et du logement en Provence-Alpes-Côte d'Azur est Anne-France DIDIER. »*

<sup>462</sup> Plaine du Var Études, 30/07/2010 : La couverture végétale de la vallée présente plusieurs avantages : tout d'abord celui d'éviter l'érosion des sols, ensuite freiner le ruissellement de l'eau, absorber le CO<sub>2</sub>, réguler le climat et enfin participer à la biodiversité.

<sup>463</sup> Cet anglicisme signifie tout simplement que c'est un point chaud.

<sup>464</sup> Plaine du Var Études, 30/07/2010 : Les Alpes-Maritimes sont le plus important centre d'endémisme de l'arc alpin. Cette biodiversité est reconnue dans 105 ZNIEFF (78,4 %)

<sup>465</sup> DIREN PACA Ce qu'on appelle le réseau Natura 2000 est un réseau écologique de dimension européenne cohérent de sites désignés par rapport à leur richesse particulière, et mise en place en application des directives « Oiseaux » et « Habitats ». Ce réseau est composé des Zones de Protection Spéciale (ZPS) et des Zones Spéciales de Conservation (ZSC). Soulignons que ce réseau permet de favoriser le maintien de la biodiversité tout en tenant compte des exigences économiques, sociales, culturelles et régionales dans une perspective de développement durable. En France, la construction de réseau Natura 2000 est réalisé à l'aide de Documents d'objectifs (Docob) pour chaque site Natura 2000.

<sup>466</sup> DIREN PACA Notons que la Zone Naturelle d'Intérêt Écologique, Floristique et Faunistique (ZNIEFF) est considérée comme un territoire national pour lequel les experts scientifiques ont identifié des éléments remarquables du patrimoine naturel. Il y a deux grands types de zones qui sont distingués :

ZNIEFF de type 1 : secteurs d'une superficie généralement limitée, caractérisés par la présence d'espèces, d'associations d'espèces, ou de milieux rares, remarquables ou caractéristique du patrimoine naturel national ou régional.

ZNIEFF de type 2 : ce sont des grands ensembles naturels riches ou peu modifiés ou offrant des potentialités biologiques importantes. Il faut noter que l'inventaire ZNIEFF n'a pas de valeur juridique directe et ne constitue pas un instrument de protection réglementaire des espaces naturels.

<sup>467</sup> La petite Camargue a plusieurs types de milieux naturels (vasières, bancs de galets, eaux libres) qu'on ne trouve pas ailleurs dans le département. Ceci apporte au site un caractère attractif pour la faune terrestre et aquatique et notamment l'avifaune avec les oiseaux d'eau : 150 espèces d'oiseaux d'eau, dont 36 sont d'intérêt communautaire. D'ailleurs, cette basse vallée du Var constitue une étape importante pour de nombreuses espèces ...

interrompant un littoral très fortement urbanisé. De même, les vallons obscurs sont des sites uniques en France, d'importance européenne (arrêtés de protection du biotope, Natura 2000 – Directive « *Habitats* » sur 10 vallons et 452 hectares). À ce titre, ils constituent un secteur d'intérêt biogéographique exceptionnel<sup>468</sup>.

Concernant la vallée, le lit du Var présente un caractère de cours d'eau de montagne, serré, sinueux et dans un paramètre circonscrit.

## **2. Le constat : la fragilité physiologique du territoire**

Enfin, il existe des menaces et des risques dans cette vallée. On pense notamment aux cours aménagés (seuils, digues, ponts...), des digues minérales, une fréquentation de loisir du public et au dérangement des oiseaux. Enfin, il y a dans cette vallée des aménagements lourds et des décharges sauvages.

Cette vallée présente un intérêt international. Des vallons encaissés sont creusés dans les poudingues. Il y a également un environnement frais (abaissement des températures et amortissement des écarts thermiques) sombres et humides (moyenne de 90 %).

Les intérêts de cette vallée sont d'importance internationale. Il s'agit d'un site de petite taille mais avec une importante biodiversité dans un environnement périurbain<sup>469</sup>. Cette vallée d'intérêt international présente certains dangers. Dans l'ensemble, l'intégrité des vallons, qui sont du reste protégés par une végétation foisonnante, est sensible au piétinement et au dérangement. On assiste à une pression à partir des crêtes urbanisées. Les menaces des vallons sont tous azimuts : pollution diffuse des écoulements des vallons, assèchement et perturbation du réseau hydrique, mitage urbain avec des décharges sauvages et des rejets de terre.

Enfin, on a une rupture de la connexion biologique entre les vallons et le Var. La vallée est véritablement marquée par des vallons obscurs tout le long du fleuve et du

---

d'oiseaux migrateurs, qui peuvent ainsi avoir un endroit pour leur repos et s'alimenter après la traversée de la Méditerranée. C'est également une voie de pénétration dans le massif alpin.

<sup>468</sup> Plaine du Var Études, 30/07/2010 Ce sont des sites dont la protection peut être renforcée par des secteurs protégés et des zones agricoles en terrasse.

<sup>469</sup> On a effectivement 46 habitats naturels dont 14 d'intérêt communautaire ou prioritaire et 483 espèces végétales dont 93 protégées (yeuseraie à frêne à fleurs et charme-houblon, habitats des fonds de vallons : laurier, houx, source pétrifiante (tuf, calcite) et grande fougère). On a également 55 oiseaux, comprenant 4 rapaces ayant un intérêt communautaire. Enfin on a 51 chauves-souris, dont 10 ayant également un intérêt communautaire.

territoire.<sup>470</sup> Le paysage basé sur le fonctionnement hydrologique et écologique est marqué par des milieux humides. Ces milieux humides sont marqués par des canaux. On trouve des canaux dans la pente et dans la plaine (exemple du canal de la Vésubie, ou canal des Serres), sur les deux rives.

Il y a des secteurs sensibles à la fermeture et à la reconquête forestière de ces espaces de parcours pour l'élevage<sup>471</sup>. La vallée du Var est marquée par un boisement dense.

Ce paysage au fonctionnement hydrologique et écologique repose sur un climat qu'on peut qualifier de « type méditerranéen subhumide, sous influence ligure ». Les tendances du changement climatique se situent dans le pourtour méditerranéen qui devait être d'après le GIEC un « *hot spot du changement climatique*<sup>472</sup> ».

Parallèlement, à cela, il faut mettre en place des quartiers et des bâtiments en conséquence qui gardent le frais<sup>473</sup>. Notons que le relief protège du mistral. Il n'y a pas généralement de vents forts. La vallée du Var forme un couloir où toutes les circulations d'air sont importantes. L'écoulement du flux général est perturbé par le relief des Préalpes de Grasse et les reliefs du Haut-Var. Il en résulte un « *foehn* », c'est-à-dire un vent chaud et sec orienté de l'ouest à l'ouest-sud-ouest.

## **B. La plaine du Var d'hier et le projet de l'Éco-Vallée d'aujourd'hui et de demain**

Après avoir pris connaissance de la physiologie de la plaine du Var, c'est-à-dire de son aspect naturel, il convient d'avoir une approche historique de ladite plaine afin d'avoir un maximum d'informations sur ce qu'elle représente (1) et de comprendre la volonté des pouvoirs publics d'engager une réflexion globale sur ce territoire. (2)

---

<sup>470</sup> Les vallons sont les suivants : Vallon de Lingostière, Vallon des Serres, Vallon de Magnan, Vallon de Saint Pancrace, Vallon des Vallières, Vallon du Donaréo, Vallon de la Gorguette, Vallon de Porcio.

<sup>471</sup> Il s'agit d'un secteur sensible à la fermeture ainsi qu'à la reprise forestière de ces espaces de parcours pour l'élevage des ovins et des caprins.

<sup>472</sup> Plaine du Var, Études 2010 ; il est envisagé d'ici 2050 une baisse des précipitations moyennes annuelles d'environ 75 mm et une hausse des températures de 2,6°, mais plus encore, une plus grande variabilité annuelle et saisonnière avec notamment une augmentation des périodes de canicule et de fortes précipitations. Toutefois, la proximité avec le littoral atténue les effets. Concernant la pluviométrie, la moyenne annuelle sur le littoral est comprise entre 715 mm et 770 mm sur la période 1960-1990, ce qui fait 63 jours de pluie annuels en moyenne.

<sup>473</sup> Plaine du Var, Études 2010, On a dans cette vallée du Var une ventilation naturelle. Notons que les vents sont plus fréquents le matin. La journée, le vent provient de la mer vers la terre, et la nuit de l'arrière-pays vers la mer. Le régime de vent nord-ouest est prédominant le jour. Les ruptures de pente des collines sont génératrices de « *rotors* » qui signifient des tourbillons stagnants et qui empêchent la dilution des polluants atmosphériques.

## 1. Les influences historiques sur l'aménagement de la plaine du Var

Il est intéressant de noter que ce paysage repose sur le développement agricole qui, du reste, a été à l'origine de l'endiguement du Var. Le lit majeur a longtemps fait preuve d'une absence d'exploitation.

La plaine du Var a longtemps été marquée par l'histoire du développement agricole. Le roi de Sardaigne-Piémont et son administration commencent à projeter d'endiguer la rive piémontaise<sup>474</sup>. En 1860, lorsque le comté de Nice revient à la France, NAPOLEON III poursuit l'endiguement du Var sur la rive gauche, dans le but de gagner des terres agricoles dans la plaine.

Très rapidement, l'agriculture se développe, et en 1861 s'ouvre le premier marché au gros. On y apercevait jusqu'en 1950 un espace de terres agricoles, en bandeau qui coupe par la ripisylve du Var ou à travers les pentes tombant directement dans le fleuve.

Aujourd'hui, les espaces construits et les terres agricoles ont gagné du terrain, faisant un lit du fleuve de plus en plus petit. Antérieurement à ces chantiers d'endiguement, il y avait trois sortes de cultures agricoles méditerranéennes : le blé, l'olivier et la vigne. Cette mise en exploitation des terrasses a fait de l'agriculture niçoise, la première de France. Par la suite, après la Première Guerre mondiale, les hommes délaissèrent l'importante exploitation de ces terres en terrasse, qui ne pouvaient accueillir la mécanisation.

Par ailleurs, le Var est couramment appelé le « *fleuve le plus puissant de France* »<sup>475</sup>. Ce titre évocateur permet de faire prendre conscience des phénomènes de crues torrentielles qui sont typiques de cet hydrosystème. Effectivement, le Var, à l'image des fleuves ainsi que des cours d'eaux littoraux de Méditerranée, est marqué comme un fleuve torrentiel. Il est caractérisé par un débit d'étiage soutenu. Lors d'épisodes orageux ou de pluies soutenues, le Var subit une forte augmentation du débit de ses eaux et rentre alors en crue. Ces crues ont

---

<sup>474</sup> Plaine du Var, Études 2010, C'est ce qu'on appelle à l'heure actuelle « la rive gauche ».

<sup>475</sup> DIREN PACA p. 54 L'Histoire du Var est liée à une succession d'inondations. En 1951, le pont Charles Albert a été détruit ; en 1957, il y a eu des coulées de boues ; en 1979, s'est produit un raz de marée qui a touché le secteur de la plaine du Var et, enfin, la crue de 1999 a inondé de nombreux terrains jusqu'à l'aéroport. Cette crue d'une dimension sans précédent se situait sur le bassin du Var. Elle a causé des dégâts considérables. La RN202 a causé une vingtaine de ruptures, d'autres routes ainsi que les voies ferrées ont subi des endommagements. Les habitations ainsi que l'aéroport ont eux aussi été touchés. Les seuils 2 et 3 ont été emportés. Les débits des crues décennales (Q10) nous donnent une idée sur la puissance des phénomènes qui s'accroissent de l'amont vers l'aval. A Plan du Var, juste après sa confluence avec la Vésubie (Q10=440 m<sup>3</sup>/s), le Var se situe à un Q10 de 1720 m<sup>3</sup>/s. Au pont Napoléon à Nice, juste avant l'embouchure, il atteint un Q10 de 1720 m<sup>3</sup>/s. La crue de 1994 a donné des débits décennaux de 2880 m<sup>3</sup>/s à Plan du Var et 3400 m<sup>3</sup>/s au pont Napoléon.

pour conséquence d'avoir une forte capacité de charriage et peuvent être extrêmement dévastatrices, phénomène accentué par la structure du Var.

Dans un but de développement durable et de gestion intégrée du territoire, il est nécessaire de mettre en place une politique publique permettant d'appréhender au mieux le territoire. C'est la raison pour laquelle la plaine du Var est un endroit privilégié d'outils juridiques.

Par ailleurs, le niveau de la nappe phréatique s'abaisse. La qualité et la quantité de ressources en eau issue de la nappe sont très importantes. Elle alimente aujourd'hui en eau potable l'équivalent de 600 000 personnes du département des Alpes-Maritimes. Concernant les stations d'épuration, la vallée du Var se trouve être en discordance avec ces dernières<sup>476</sup>.

La question de l'hydrologie est une question importante dans l'aménagement de la plaine du Var. Historiquement, on a mis en place à la fois les terres agricoles ainsi que la lutte contre les inondations. La mise en valeur agricole de la plaine du Var commence au XIX<sup>e</sup> siècle. Les aménagements du lit du Var, dans la basse vallée, ont amené à la chenalisation complète du Var du Bec de l'Estéron jusqu'à son embouchure. Dans la rive gauche, l'endiguement avait comme objectif premier de protéger les terres gagnées envers les crues du Var tout en essayant de récolter l'effet que procure la fertilisation des inondations. Par la suite, ce développement agricole a fait place à l'urbanisation, aux activités artisanales et industrielles liant Nice et le littoral. Dans la rive droite, il n'y a pas eu de politique globale et de ce fait les endiguements ont été mis en place après la Seconde Guerre mondiale, dans un but de protection des installations vis-à-vis de la plaine.

De façon concomitante, ce développement a mis en place une forte demande en eau potable pour la partie de la plaine alluviale, et des matériaux de construction à partir du lit du Var. La surexploitation des gravières met en place petit à petit le basculement du lit et l'abaissement de la nappe. Cet abaissement a conduit à réaliser 11 seuils.

Les développements incessants ainsi que l'exploitation des matériaux ont mis en place un déséquilibre du lit du Var lié à un mauvais état de la nappe, qui peut provoquer une inondation en cas de crue importante. C'est la raison pour laquelle il fallait mettre en place un cadre législatif et réglementaire concernant le domaine de l'eau.

---

<sup>476</sup> On a donc une obsolescence de la station de Saint-Laurent-du-Var notamment liée à la problématique du devenir des boues des STEP.

S'agissant des activités humaines, elles sont principalement économiques et industrielles, alors que nous avons vu qu'à l'origine elles étaient essentiellement agricoles.

Le droit des sols est une question également centrale dans l'aménagement de la plaine du Var. Une synthèse, réalisée en 2006 par la Direction Régionale de l'Équipement (DRE) sur l'ensemble des communes, donne une vision prospective de la planification urbaine du territoire de la plaine du Var sur dix ans.

Force est de constater que les dynamiques urbaines sur le territoire de la plaine du Var ne vont donc cesser de s'accroître, renforçant la consommation d'espaces naturels et agricoles rares et déjà très fragiles, provoquant ainsi un fractionnement global de ce territoire.

## **2. Le rôle des pouvoirs publics dans la réflexion de l'aménagement de la plaine du Var**

Afin d'appréhender la problématique de l'application de l'OIN à ladite plaine, il faut comprendre l'importance de cette politique qui paraît, pour beaucoup, comme une politique superflue ou de cosmétique. Il n'en est rien. Il faut réellement penser le territoire. C'est le fait de penser le territoire qui permet la diversité des paysages et qui empêche le mitage. Il peut également maintenir et améliorer des réseaux de transports fonctionnels, éviter les embouteillages, raccourcir les trajets, permettant une économie de temps et d'énergie. Par ailleurs, il peut concentrer le développement urbain dans des zones déjà construites et baisser les coûts pour la construction de routes et de conduites (eaux, eaux usées, électricité). Dès lors, le pourquoi de l'aménagement du territoire apparaît-il donc toujours comme superflu ? Il faut donc penser le territoire.

L'immensité du territoire impose au préalable une planification stratégique. Rappelons, pour mémoire, quelques traits caractéristiques de la plaine avant l'OIN. Il s'agit d'une plaine longue de 25 kilomètres marquée par un fleuve coupant en deux ce territoire. Ce périmètre s'est vu être l'antipode d'une bonne administration du territoire jusqu'à faire de ladite plaine une « *zone de non-droit de l'urbanisme* ».

C'est la raison pour laquelle ce territoire tente d'évoluer sous l'impulsion des pouvoirs publics.

Cela impose au territoire un encadrement strict qui ne peut fonctionner que par des règles juridiques. Il est donc nécessaire de prévoir un ensemble de règles permettant l'aménagement de la plaine en prenant en compte les spécificités de chaque partie qui la



compose. Dans cette réflexion stratégique, il est nécessaire de procéder par étapes. Ce qui est frappant, c'est que le territoire permet d'établir comme une sorte de nouvelle ville compte tenu de l'importante réserve foncière. On peut en effet conférer à ce terme « *d'Éco-Vallée* » un double sens avec un mot « *éco* » aussi bien valable pour l'écologie que pour l'économie. Toutefois, l'emploi agricole et l'emploi industriel doivent garder une part importante dans la plaine.

Ce territoire sera le réceptacle d'une multitude de transports qui permettra de s'associer à l'ensemble des réseaux d'activités tertiaires.

Ce paragraphe essentiellement descriptif de la nature de la plaine du Var a un objectif : reconnaître son extraordinaire richesse : naturelle, géographique, environnementale et économique. De ce postulat, il était plus que nécessaire de mettre en place un cadre juridique approprié pour cette zone d'exception. Cette nécessité d'un nouveau cadre s'imposait avec d'autant plus de rapidité que la plaine du Var ne semblait pas même se faire appliquer le régime de droit commun, au moins dans sa philosophie.

## **Paragraphe 2 : Les principes de l'Opération d'intérêt national pour l'Éco-Vallée**

Dans ce paragraphe, sera mis en lumière les principes essentiels qui gouvernent l'Éco-Vallée. Cela signifie la mise en avant de la thématique essentielle de la plaine du Var. Celle-ci est deux ordres : elle est territoriale (A) mais également administrative, c'est-à-dire organisationnelle (B). Effectivement, l'un ne va pas sans l'autre : un territoire porteur de thème avec une structure pour le piloter. Ce paragraphe fait écho au titre 1<sup>er</sup> dans la mesure où il vient compléter l'ébauche de qui a été dit précédemment.

### **A. La thématique du territoire**

Ce territoire peut être qualifié de singulier car il réunit sur un périmètre toute une série de caractéristiques qui lui permettent aujourd'hui de bénéficier d'un régime comme celui de l'OIN (1). Les parties prenantes au territoire au premier rang desquels l'EPA a établi une vision en dix objectifs (2).

## 1. Un territoire singulier

Ce territoire peut être qualifié de « vivant » car il est riche par sa diversité géographique et démographique. Il est particulièrement bien situé entre mer et montagne, à mi-chemin entre la ville et la campagne, avec une population de 116 000 habitants. Ce dernier nécessite un projet novateur et un territoire qui doit être repensé.

La plaine du Var a longtemps joué le rôle de plaine agricole de Nice, ses maraîchers avaient une population en augmentation constante, facilitée au début du XX<sup>e</sup> siècle par la naissance de la « Côte d'Azur ». Afin de mettre en place un projet d'aménagement d'envergure, il fallait établir un diagnostic. Celui-ci a été mis en place par des organismes institutionnels et privés qui connaissent le terrain (ministère de l'Équipement, des Transports et de l'Aménagement, DATAR...).

D'ailleurs, l'ensemble de ce travail a permis, dès 2003, d'élaborer la Directive Territoriale d'Aménagement (DTA) des Alpes-Maritimes, identifiant la plaine du Var comme un « *secteur stratégique de développement* », mettant en exergue les enjeux environnementaux. L'accélération s'est située en 2009-2010 à travers une étude de positionnement international<sup>477</sup> accompagnée de trois études d'aménagement et de développement, dites « *études de définition* » dédiées à des équipes internationales d'experts<sup>478</sup>. Toutes ces études ont eu pour mérite de corroborer le diagnostic établi en amont et de définir de grandes orientations largement partagées. Ce diagnostic se définit par trois points essentiels largement partagés (restauration, aménagement, impulsion).

## 2. Une vision décadaire des objectifs

Dans ce paragraphe, il est intéressant de mettre en avant les points essentiels de la plaine du Var. En effet, la complexité ainsi que la diversité du projet peuvent amener à quelques confusions. C'est la raison pour laquelle l'OIN plaine du Var se focalisera sur 10 points :

- Le premier point est celui d'une vision intégrale pour un espace remarquable, en opérant une mutation économique et sociale sur des bases éco-exemplaires.

---

<sup>477</sup> Cela a été confié à un groupement mené par le grand architecte Rem KOOLHASS.

<sup>478</sup> Les équipes internationales d'experts sont composées de l'équipe Mateo, Seura et West 8.

- Le deuxième point est de faire une place importante à l'environnement et à la nature si besoin par le droit, en l'imposant au découpage administratif.
- Le troisième point est d'ériger un véritable schéma de transport pour éviter le tout « voiture ».
- Le quatrième point est de créer une mixité comparable à ce que l'on trouve dans une ville : activités, logements, espaces de sports et de loisirs, équipements publics.
- Le cinquième point est l'adoption de documents d'urbanisme cohérents, qui vont à l'encontre du développement hétéroclite.
- Le sixième est la mise en place d'une stratégie économique et sociale à la hauteur du projet, c'est-à-dire d'envergure nationale.
- Le septième point est l'édification d'un modèle d'urbanisme dans lequel l'agriculture, une des fonctions d'origine de la plaine du Var, garde toute sa place.
- Le huitième point est celui d'arriver à mettre en place un nouveau rapport entre la ville et à la nature.
- Le neuvième point se charge de connaître les écueils inhérents à ce territoire d'exception et d'y répondre par un arsenal juridique (risques naturels, inondations).
- Enfin, le dixième point est de respecter deux principes inhérents au droit de l'aménagement : interdire la spoliation par la mise en place d'une procédure d'expropriation respectueuse des droits des administrés et éviter la spéculation par des outils juridiques qui contrôlent le foncier.

Ces objectifs ont pour but de réaliser la mise en place d'une ville durable.

## **B. La thématique organisationnelle**

L'organisation du territoire passe par un pilotage à la fois efficace et novateur (1). Dans le cadre de l'Éco-Vallée et dans le respect du régime applicable aux OIN, ce dernier est assuré par un Établissement public d'aménagement (2) qui promeut une concertation dans sa politique d'aménagement (3).

## 1. Le pilotage

Dans ce paragraphe, nous allons traiter de la notion de l'organe principal chargé de la mise en place de la plaine du Var. Il s'agit de l'Établissement public d'aménagement de la plaine du Var qui est chargé de la mise en œuvre de l'Opération d'intérêt national Éco-Vallée. L'Établissement public d'aménagement est administré par un Conseil qui rassemble des représentants de l'État, des collectivités territoriales, des institutions locales et des personnalités compétentes. L'EPA est organisé autour d'une équipe de professionnels de l'aménagement et de l'urbanisme, qui sont chargés de mettre en œuvre les projets d'assurer la coordination entre tous les partenaires, et de concrétiser sur le terrain les orientations fixées à l'opération.

L'ampleur et l'originalité de l'opération Éco-Vallée mettent en place une organisation à la fois efficace et novatrice. Il y a une gouvernance collégiale et un processus de décision collaboratif. Sur chaque chantier, une collaboration en mode projet permet de réunir tous les acteurs et maîtres d'ouvrage. Des échanges ont lieu avec les élus des quinze communes concernées au sein du Conseil des maires.

À l'intérieur de l'opération Éco-Vallée, l'engagement est collectif, la gouvernance est collégiale, le processus de décision collaboratif, de préférence sur le mode projet.

## 2. L'organisation de l'EPA plaine du Var

Tout d'abord, il faut mentionner que l'Établissement public d'aménagement de la plaine du Var a été fondé par décret le 30 juillet 2008<sup>479</sup>. L'État lui a confié le pilotage de l'Opération d'intérêt national de la plaine du Var. Il a pour mission de donner corps sur le terrain au projet Éco-Vallée.

À l'intérieur de l'EPA, il y a un Conseil d'administration représentatif : des responsables de l'État, et des collectivités territoriales ainsi des personnalités qualifiées<sup>480</sup>. Le Conseil d'administration est représentatif de toutes les parties prenantes de l'opération Éco-Vallée, gage d'une gouvernance collégiale et démocratique. Il est composé de 26 membres. Ce dernier est présidé par Christian TORDO, adjoint au maire de la Ville de Nice, en charge

---

<sup>479</sup> Décret n° 2008-773 du 30 juillet 2008 portant création de l'Établissement public d'aménagement de la plaine du Var

<sup>480</sup> Il s'agit de représentants du Syndicat Mixte de Sophia Antipolis, de la Caisse des dépôts et des consignations, d'une grande entreprise de la plaine du Var.

des finances, de l'économie et de l'emploi, et président de la commission de l'emploi et du développement économique de la Métropole Nice Côte d'Azur. Thierry LEMOINE, membre désigné par le ministre chargé de l'urbanisme, vient compléter le Conseil d'administration.

Ce Conseil d'administration est organisé par trois collèges. Le premier regroupe des représentants de l'État et de ses ministères, le second est composé de responsables de collectivités territoriales. Quant au troisième, il fait appel à des partenaires. Le Conseil d'administration règle les affaires de l'établissement Éco-Vallée. Il a par exemple voté début 2012 le protocole financier.

En dehors du Conseil d'administration, il y a une équipe permanente qui assure la continuité de l'institution. Elle est dirigée par Pascal GAUTHIER. Elle organise des réunions du Conseil d'administration et a un rôle de trait d'union entre ses différents membres.

Par ailleurs, l'EPA est marqué par une organisation partenariale des opérations. L'Établissement public d'aménagement de la plaine du Var a mis en place une organisation concertée des maîtrises d'ouvrage et une collaboration comme mode de projet pour chaque opération. Certains projets impliquent en effet plusieurs acteurs.

Enfin, pour les projets qui ne sont pas sous maîtrise d'ouvrage de l'Établissement Public d'Aménagement, publics ou privés, une organisation a été instaurée afin d'assurer la cohérence de l'ensemble, sans oublier l'intégration des principes d'aménagement durable et d'éco-exemplarité. Des outils sont mis à la disposition des opérateurs privés, en matière d'éco-exemplarité notamment (cadre de référence pour la qualité environnementale, guide de la biodiversité).

### **3. La concertation comme mode de dialogue pour les projets d'Éco-Vallée**

Tout d'abord, l'EPA par son Conseil d'administration est mis en place par une concertation systématique. Effectivement, le public est également associé au projet Éco-Vallée dans ses différentes phases à travers une démarche continue. Depuis sa création, l'EPA plaine du Var s'est efforcée d'appliquer une stratégie de concertation la plus large possible tant pour les opérations *stricto sensu* que pour les documents stratégiques<sup>481</sup>. Toutefois, rappelons que, dans le titre 1<sup>er</sup>, les carences de la concertation du public dans la mise en place

---

<sup>481</sup> Cela étant, sur ce point précis, une opposition a pris forme à travers des associations, des collectifs. Ces derniers ont mis en exergue le manque de transparence et notamment l'absence d'une concertation globale de la totalité du projet. Elles reprochent aussi le manque de concertation en amont du projet.

des OIN étaient patentes. Par exemple, le Projet de territoire a fait l'objet de réunions de concertation<sup>482</sup>. Ces concertations sont prises en compte dans les articles définissant les établissements publics d'aménagement.

Le cadre juridique applicable aux Établissements publics d'aménagement (EPA) et aux Établissement Publics Fonciers (EPF) d'État vient d'être rénové. L'ordonnance n° 2011-1068 du 8 septembre 2011 et son décret d'application 2011-1900 du 20 décembre 2011 définissent les nouvelles dispositions régissant ces établissements, codifiées aux articles L. 321-1 à L. 321-28 et R. 321-1 à R. 321-22 du Code de l'urbanisme. Ces dispositions s'appliquent aux 12 établissements publics d'aménagement existants et aux 13 établissements publics fonciers d'État, à ceux à venir, ainsi qu'à l'agence foncière et technique de la région parisienne. L'objectif est de simplifier, clarifier et mettre en place une sécurité juridique du droit applicable<sup>483</sup>. Les compétences sont précisées et le rôle de l'État est réaffirmé<sup>484</sup>. De même, de nouveaux outils sont mis en application<sup>485</sup>.

Le Projet de territoire rentre donc bien dans les prérogatives de l'ordonnance du 8 septembre 2011, relative aux Établissements publics fonciers, aux Établissements publics d'aménagement de l'État et à l'Agence foncière et technique de la région parisienne codifiée dans l'article L. 321-18 du Code de l'urbanisme.

Cette élaboration doit prendre en compte d'une part les « *Orientations Stratégiques de l'État* » (OSE) que la ministre en charge du Logement et de l'Égalité des territoires transmet à l'EPA, et d'autre part les documents de planification et d'urbanisme portés par les collectivités territoriales sur leur territoire. L'article R. 321-14 du même code stipule que le PSO comporte un document déclinant sur le long terme les orientations stratégiques et

---

<sup>482</sup> Ces ateliers ont rassemblé 200 personnes et ont créé une dynamique sur chacune des dimensions du projet, contribuant ainsi à son élaboration partagée.

<sup>483</sup> *Ministère de l'Écologie, du développement durable, des transports et du développement – 2011*. La modification du cadre juridique régissant les EPA et les EPF vise à distinguer les règles applicables à chacune de ces catégories d'établissements, à préciser leurs compétences et leurs missions, à rénover leur mode de gouvernance en affirmant le rôle de l'État et à sécuriser leur intervention au regard, notamment des règles de concurrence.

<sup>484</sup> *Ministère de l'Écologie, du développement durable, des transports et du développement – 2011*. L'objet des EPA est bien entendu l'aménagement et le développement durable des territoires présentant un caractère d'intérêt national. Toutefois, dans la nouvelle mouture de l'ordonnance, on rajoute le renouvellement urbain et le développement économique du territoire, qui étaient jusque-là prévus de manière implicite.

<sup>485</sup> *Ministère de l'Écologie, du développement durable, des transports et du développement – 2011*. Désormais, lors des consultations menées pour la création d'un EPF ou pour l'évolution de son décret, seuls les EPCI à fiscalité propre compétents en matière de plan local d'urbanisme seront consultés, ainsi que les communes de 20 000 habitants et plus qui ne sont pas membres de ces établissements. Pour les EPA sont consultés tous les EPCI à fiscalité propre, sans précision de leur compétence.

opérationnelles de l'établissement, sous la forme d'un Programme Prévisionnel d'Aménagement (PPA).

De ce fait, comme le précise l'article, l'EPA a toute autorité pour pouvoir mettre en place un projet de territoire, qui définit les grands objectifs du périmètre. Il est intéressant de noter que le Projet de territoire, et par conséquent l'EPA, doit tenir compte des documents d'urbanisme. Cela signifie que, si formellement les documents d'urbanisme ne doivent pas passer par un vote au sein du Conseil d'administration, ce dernier doit en tenir compte dans l'élaboration du projet de territoire. C'est le rôle du Projet stratégique opérationnel. Ce dernier vient préciser le projet de territoire soit en le confortant, soit en le modifiant. Le bien-fondé provient sûrement du fait qu'en réalité le projet de territoire est un document fondateur originel et que le PSO vient ici pour le légitimer et l'actualiser.

En outre, et dans la perspective d'une concertation aussi souvent que possible, a été mis en place un Comité Permanent de Concertation<sup>486</sup>. Il fera l'objet d'une étude approfondie lors de notre deuxième partie relative à la mise en œuvre de l'Opération d'intérêt national à travers l'Éco-Vallée et plus particulièrement au cadre juridique particulier élaboré par l'Éco-Vallée et ses organes. Ce processus de concertation permanente n'était pas une obligation législative ou réglementaire. Elle est née de la volonté de l'EPA qui l'a approuvé le 8 juillet 2013. Cette création, quelque peu tardive, a le mérite d'exister. Cette instance doit avoir pour but de discuter des principaux enjeux d'aménagement dans la plaine du Var.

Elle est composée de 5 collèges de 8 membres chacun. Le comité veut représenter le plus fidèlement possible la diversité des acteurs présents sur le territoire<sup>487</sup>.

Enfin, l'EPA et son Conseil d'administration, du fait de leurs origines légales, sont chargés de la concertation des enquêtes publiques. Ce sont ces dernières qui causent le plus de difficultés dans la mesure où elles sont prévues par la loi ou le règlement.

---

<sup>486</sup> Document officiel de l'Eco-Vallée « *Toujours pour affirmer sa dimension de territoire de démonstration et d'éco-exemplarité, l'EPA a mis en œuvre un processus de concertation permanente visant à susciter un engagement collectif nécessaire à la réussite d'un projet d'une telle ampleur. Dans cet esprit, le Conseil d'administration de l'EPA a approuvé, le 8 juillet 2013, la création d'une instance consultative – un Comité permanent de concertation (CPC) – ayant pour vocation d'analyser et de débattre des principaux enjeux d'aménagement durable présents sur le territoire de l'Opération d'intérêt national.* »

<sup>487</sup> Il y a des représentants de l'État, des collectivités territoriales, des membres d'associations, des personnes représentant le milieu économique et enfin des personnalités qualifiées.

Dans ce cadre-là, l'EPA doit donc organiser avec les collectivités concernées les concertations publiques. Il y a donc plusieurs réunions prévues pour chaque opération d'aménagement. Il en a été ainsi pour Nice Méridia et le Grand Arénas.

Toujours est-il que deux concertations publiques ont bien eu lieu et nous allons donc les aborder dès à présent.

Tout d'abord, concernant la concertation du Grand Arénas et du pôle d'échanges multimodal Nice Saint-Augustin-Aéroport. Cette dernière a eu lieu sur les pôles d'échanges multimodaux Nice Saint-Augustin-Aéroport au sein de la ZAC du Grand Arénas du 15 mars au 30 avril 2012. Le but est de créer un lien entre les habitants et la réussite des projets de l'Éco-Vallée qui est une volonté affirmée de l'État, de l'EPA plaine du Var, ainsi que les collectivités partenaires.

Ensuite, s'agissant de la concertation de Nice Méridia, comme le projet du Grand Arénas, il a fait l'objet d'une concertation publique. Celle-ci est régie par les articles L. 103-2 et suivants du Code de l'urbanisme<sup>488</sup>. La concertation de Nice Méridia a été organisée du 28 septembre au 31 octobre 2012. Le public a disposé de plusieurs moyens pour prendre connaissance des projets, pour interroger les options présentées, les attentes des réalisations et enfin l'énoncé des propositions<sup>489</sup>. Des informations sont mises en place par voie de presse locale, dans les magazines de la ville ainsi que sur les sites Internet compétents. De plus, deux expositions ont été présentées à la fois au Forum de l'urbanisme et de l'architecture de Nice ainsi que dans les locaux de l'immeuble Premium. Deux réunions publiques se sont tenues le 28 septembre, à l'Unité de formation et de recherche (UFR) Staps – Faculté des Sciences du Sport et à l'EDHEC Nice. Des registres ont été mis en place aux fins de recueillir les observations du public. Ils ont été consultables aux heures normales d'ouverture, en mairie de Nice, au siège de la métropole Nice Côte d'Azur, au siège de l'EPA plaine du Var et sur les

---

<sup>488</sup> Ce point-là a déjà été développé un peu plus en amont dans la thèse, et notamment son inadéquation avec le régime de l'OIN. Cet article prévoit que lorsqu'une personne publique – l'EPA plaine du Var en l'occurrence – projette de réaliser une Zone d'Aménagement Concertée (ZAC) ou des projets urbains d'importance similaire, elle doit mettre en place une concertation en amont aux habitants, associations locales notamment ainsi que personnes concernées par l'opération. L'autorité délibérante, en l'espèce le Conseil d'Administration de l'Établissement public, met en place les objectifs poursuivis et la façon dont la concertation est organisée. À la fin de la concertation, un point est fait à l'autorité délibérante qui en tient compte pour élaborer le dossier de création de la ZAC. Un document retraçant le projet est mis en œuvre, qui est tenu à la disposition du public.

<sup>489</sup> La concertation Nice Méridia a été faite en novembre 2012. Ces annonces de réunions ont été faites par voie de presse, notamment sur le site Internet de l'EPA plaine du Var, sur le site Internet de la ville de Nice et de la Métropole Nice Côte d'Azur, mais également sous forme d'un bandeau d'invitation. Ces annonces se situent également dans le bulletin de la Ville de Nice ; par affiches, sur le site de l'Arénas et de Nice Méridia.



deux lieux d'exposition. Enfin, une plaquette d'information a été diffusée lors des réunions publiques, sur les sites Internet de l'EPA plaine du Var.

Si l'on regarde le bilan de la concertation, cette dernière s'est tenue conformément aux réunions publiques et elle a permis une expression large des avis et propositions. Pendant un mois, la participation a été constante à la fois dans les lieux d'exposition et les réunions publiques ont connu une fréquentation acceptable. Dans l'ensemble, cela a permis d'apporter des précisions relatives aux préoccupations des citoyens.

*In fine*, cette enquête publique relative à la ZAC de Nice Méridia a porté davantage sur l'aspect qualitatif que quantitatif. Effectivement, ils veulent anticiper le projet, le plus rapidement possible, et quelle sera la position de l'OIN plaine du Var au sein de la Métropole. Le projet en ressort conforté. Durant les réunions publiques, des réponses précises ont été apportées et les interventions des élus et des techniciens ont permis de clarifier les informations et les grandes options.

En 2012, nous étions au stade de l'élaboration de la ZAC. C'est toujours le cas en 2014. Cette élaboration prend du temps, les réponses opérationnelles sont en cours d'étude, ce qui est parfois difficile à comprendre pour les habitants.

## **Section 2 : Les enjeux de la plaine du Var imposant l'élaboration d'un Projet de territoire**

L'édification d'un Projet de territoire passe par l'étude des enjeux de la plaine du Var. Ces enjeux concernent l'ensemble des aspects de la vie quotidienne dans une perspective de développement durable, dans le droit de fil de ce que veut être l'Éco-Vallée, c'est-à-dire une ville durable (P1). Ces différents enjeux permettront de servir de base pour l'édification d'un Projet de territoire (P2).

### **Paragraphe 1 : La vie quotidienne dans l'Éco-Vallée et l'éco-exemplarité**

L'Éco-Vallée n'est pas seulement un instrument juridique et une zone à enjeux. C'est l'expression d'un quartier vivant. C'est également un endroit qui se veut être une ville durable, c'est-à-dire une ville qui allie une grande qualité de vie avec une politique soutenable en matière de transport, commerce, etc. L'activité économique et sociale (A) et l'éco-exemplarité (B) sont deux enjeux les plus importants de ladite plaine.

## A. L'Économie, l'emploi et les politiques d'infrastructures dans l'Éco-Vallée

L'opération Éco-Vallée est souvent définie comme le cœur de la Métropole Nice Côte d'Azur et plus généralement comme celui des Alpes-Maritimes. Il existe déjà un secteur économique par la présence d'entreprises et d'emplois. Les secteurs du bâtiment et des travaux publics ainsi que celui de l'industrie sont également présents. Ce sont les zones industrielles de Carros-le-Broc et le parc d'activités logistique de Saint-Isidore. Ces activités auront un soutien de la part de l'Opération d'intérêt national. De même, le futur parc des expositions dans le complexe du Grand Arénas, relié par une gare multimodale avec l'aéroport Nice Côte d'Azur, sera à la fois un outil pour les entreprises de la région et un moteur pour le développement du tourisme d'affaires.

L'orientation « *développement durable* » sera à la fois un nouveau défi pour les entreprises sur le territoire de la région et un levier pour l'expansion du tourisme d'affaires.

### 1. Une stratégie économique d'ensemble

N'oublions pas que le développement durable est porteur de richesse économique et d'emploi. C'est également un secteur propice à l'innovation auquel l'EcoCité Nice Côte d'Azur est très attentive. Celle-ci n'est pas un produit cosmétique. Cela servira d'urbanisme du futur. Il s'agit d'un label national<sup>490</sup> avec des financements publics et privés<sup>491</sup>. Trois actions<sup>492</sup> sont déjà mises en place et feront l'objet d'un financement du fonds « *Ville de*

---

<sup>490</sup> L'État a choisi le sud de la vallée du Var pour faire partie des treize EcoCités de France, à l'issue d'un appel à projet national. Avec l'Établissement Public d'Aménagement de la plaine du Var, les collectivités territoriales et le fonds « *Ville demain* », le pari est de créer dans cette partie du territoire de l'Eco-Vallée un laboratoire où se construit la ville du XXI<sup>e</sup> siècle. Les 3000 hectares de l'EcoCité Nice Côte d'Azur sont situés entre l'aéroport et Saint-Laurent-du-Var au sud, la Baronne-Lingostière au nord. Cette organisation de développement urbain durable veut répondre à quatre exigences stratégiques : créer des bâtiments exemplaires, organiser les déplacements humains, développer l'autonomie énergétique et devenir la ville intelligente du futur. On a trois projets de l'EPA plaine du Var qui ont commencé sur le territoire de l'EcoCité : Grand Arénas, Nice Méridia et La Baronne-Lingostière.

<sup>491</sup> L'opération est mise en place par Nice Côte d'Azur et l'EPA plaine du Var. Un comité local de pilotage a été mis en place. Le projet est également porté par des grands groupes privés et des PME.

<sup>492</sup> DIREN Plaine du Var Repères de territoire. Il s'agit : d'un projet d'espace public démonstrateur des nouvelles technologies et de services urbains pour contrer la formation d'îlots de chaleur en milieu méditerranéen (au sein du pôle d'échanges multimodal Nice-Saint-Augustin-Aéroport), d'un réseau de bornes de recharge pour les véhicules électriques, et enfin d'une charte Smart Grids qui s'accorde avec la totalité des travaux de construction et d'aménagement.

*demain* »<sup>493</sup> pour un montant de 4,1 millions d'euros. On a également des actions présélectionnées ou éligibles<sup>494</sup>.

La plaine du Var n'est pas seulement vouée à mettre en place toute une série d'entreprises sans une politique de cohérence permettant de faire le lien entre elles. Il existe une véritable stratégie économique d'ensemble. Cette dernière permet de capitaliser sur l'existant en adoptant une nouvelle stratégie, globale et innovante. Le but étant de créer un véritable dynamisme économique.

En économie, il est nécessaire de mettre en place des projets fédérateurs pour créer un sentiment de confiance. Cela passe donc par des projets qui créent une dynamique. En l'espèce, il s'agit du Projet de territoire actualisé le cas échéant par le Projet stratégique opérationnel.<sup>495</sup> Ce dernier veut impulser une forte dynamique économique et sociale à l'ensemble du territoire métropolitain. Les décideurs locaux comptent sur l'effet de levier qu'engendre une OIN<sup>496</sup> pour enclencher un sursaut économique dans l'aire urbaine de Nice et dans le département.

Cette stratégie économique d'ensemble passe par un soutien au pôle Recherche et Développement qui associe centres de recherche et entreprises technologiques, par le biais des domaines, ou tout simplement du développement durable et de la santé publique. Par exemple, la technopole urbaine Nice Méridia permettra la fertilisation croisée entre les grandes et les jeunes entreprises, hébergées au sein de la pépinière<sup>497</sup>. L'installation sur le site

---

<sup>493</sup> Portail du gouvernement expliquant le fond des villes de demain : Ce projet a vu le jour en 2011. L'État soutient 93 projets innovants qui représentent 13 EcoCités. Il s'engage à apporter une contribution financière pour des opérations exemplaires dans le domaine de l'aménagement durable. Cet engagement se manifeste par une sélection des projets avec une mise en œuvre immédiate (33 millions d'euros investis), et par le cofinancement de beaucoup de missions d'ingénierie (7M).

<sup>494</sup> Site de l'Eco-Vallée : Les autres actions ont été présélectionnées ou déclarées éligibles et sont réexaminées depuis le mois de mars 2012 pour avoir une décision définitive dans les mois à venir.

<sup>495</sup> Le Projet de territoire est l'un des fondements de l'Eco-Vallée, au même titre que le protocole de partenariat. C'est le résultat d'un long travail de recherche et de concertation. Ce dernier a fait l'objet d'une validation lors du conseil d'administration de l'EPA plaine du Var en décembre 2011, mettant en place les grandes définitions du projet. Ce projet de territoire est accompagné obligatoirement d'un protocole de partenariat financier, condition sine qua non pour mettre en place une stratégie économique d'une OIN. Ce dernier met en place les responsabilités et établit une donne économique jusqu'en 2026 ; il est actualisé par le Projet stratégique opérationnel.

<sup>496</sup> L'ensemble de l'objet d'étude a été l'occasion de définir longuement ce qu'était un territoire estampillé OIN. Rappelons juste que c'est à l'initiative de Christian ESTROSI, alors ministre de l'Aménagement du territoire, que l'État a conféré au projet Eco-Vallée de la plaine du Var une OIN. L'OIN plaine du Var est une des plus vastes. Il se caractérise par une politique de développement durable et un partenariat de multiples organismes.

<sup>497</sup> La pépinière d'entreprise Nice Côte d'Azur est au cœur du développement économique du territoire. Il y a aujourd'hui une trentaine d'entreprises qui sont hébergées dans cette pépinière. Tout au long des 3 années de démarrage de l'activité de la pépinière, le dispositif d'appui aux partenaires de la création d'entreprise de NCA a ...

en janvier 2012 de l'Institut Méditerranéen du Risque, de l'Environnement, et du Développement Durable (IMREDD)<sup>498</sup> illustre cette stratégie.

En outre, la stratégie économique passe par une industrie<sup>499</sup> éco-compatible. Cela signifie qu'il faut réaliser une alliance entre l'industrie et l'environnement. Cette stratégie économique repose également sur un nouveau modèle d'agriculture, essentiel dans cette plaine du Var qui est, historiquement, une terre agricole.

De nombreux métiers sont concernés. Ces derniers touchent à l'environnement. Cela paraît d'une logique implacable, car l'Éco-Vallée doit mettre en place une ville durable. Ce secteur veut de nouvelles compétences (techniciens, ingénieurs, animateurs...) dans les énergies renouvelables, le traitement des déchets, la gestion de l'eau, la maîtrise des risques, l'entretien des espaces verts, les loisirs tournés vers la nature... Ils touchent également le bâtiment avec tous les projets de nouvelles constructions (ouvriers, techniciens, cadres, architectes...). La question des entreprises industrielles et technologiques (ouvriers, techniciens, ingénieurs et cadre supérieurs).

## 2. L'aménagement

La réalisation de l'Éco-Vallée n'est pas seulement une condition économique et sociale. Il s'agit également de l'aménagement qui est sans doute le point cardinal du projet de l'Éco-Vallée, et plus généralement de la thèse. Quand on parle d'aménagement, la question des transports est présente. On a érigé en doxa certains principes considérés comme novateurs : la centralité<sup>500</sup>, la densité<sup>501</sup> et enfin la mixité<sup>502</sup>. Parallèlement, l'éco-

---

été amélioré, en mettant en avant une meilleure coordination au service des porteurs de projets. Cette pépinière repose sur un ensemble de partenaires à la fois institutionnels et privés dont le but est de créer toujours plus d'entreprises.

<sup>498</sup> L'IMREDD est une structure de l'Université de Nice-Sophia Antipolis qui est en pleine expansion. L'Institut Méditerranéen du Risque, de l'Environnement et du Développement Durable (IMREDD) est la première étape de ce qui constituera l'Eco-Campus de la plaine du Var, consacré aux sciences de l'environnement et du développement durable.

<sup>499</sup> L'Industrie dans la plaine du Var se manifeste par plusieurs zones d'activités.

<sup>500</sup> La notion de centralité peut se définir dans le cadre de l'aménagement comme l'étendue du territoire qui a défini la pluralité des activités amenant à la définition de quatre « centralités », c'est-à-dire « l'Estuaire », le « Var Central », « la Méandre » et enfin « la Confluence ».

<sup>501</sup> La densité correspond quant à elle, conformément aux préconisations du Grenelle, à la lutte contre le mitage. La densité urbaine a plusieurs vertus. Elle permet à la fois de protéger les espaces naturels existants, de réduire la consommation énergétique et d'éviter la construction de nouveaux axes routiers.

<sup>502</sup> La mixité est, comme son nom l'indique, l'objectif d'éviter les sites à fonction unique (secteur de logements, zones d'entreprises) en installant sur un même lieu logements, activités, commerces, services publics, équipements sportifs et culturels... La mixité sociale passe notamment par une offre de logement diversifiée.

exemplarité<sup>503</sup>, que l'on a présentée plus en haut, s'applique à l'ensemble des projets d'aménagement. La tendance actuelle est le développement des transports et plus particulièrement les transports doux. À ce titre, un schéma d'aménagement et de transport a été conçu<sup>504</sup>.

L'aménagement de l'Éco-Vallée repose sur une conception du territoire qui veut éviter les erreurs du passé. On distingue quatre zones prioritaires sous maîtrise d'ouvrage de l'EPA. Il s'agit de la Confluence, du Méandre, du Var Central et enfin de l'Estuaire.

### 3. Les transports

La question des transports est un point central dans la mise en œuvre concrète de l'Éco-Vallée. Cette dernière a été aménagée sans politique préalable de transport et de déplacement, générant ainsi des désordres en matière d'accès et de circulation, voire des problèmes de sécurité.

L'Éco-Vallée a fait un choix à l'opposé, en visant tout au contraire à élaborer un schéma global et cohérent préalable aux opérations<sup>505</sup>. Ce schéma est essentiellement porté par la Métropole NCA, en complément de la politique mise en place par le Conseil général et par le Conseil régional en matière ferroviaire.

L'Éco-Vallée est un territoire de connexions et d'échanges avec les espaces environnants. Il y a des intérêts multiples. Le but ici est de former un maillage de réseau sur l'ensemble du territoire en améliorant la desserte des coteaux.

L'Éco-Vallée veut inverser les schémas de pensée, c'est-à-dire qu'au préalable on met en place un réseau de transport avant de prévoir l'aménagement urbain.

En outre, dans cette politique de transport, sera réalisée une voie dite de « 40 mètres », en rive gauche, reflétant cette volonté d'une stratégie préalable. Elle sera le support de la ligne

---

<sup>503</sup> L'éco-exemplarité est une règle fixée pour tous les aménageurs publics et privés dans une multitude de domaines. Elle comprend notamment la dimension paysagère et écologique des projets, l'écoresponsabilité en matière de consommation d'énergie, de gestion de l'eau et des déchets, de performance énergétique des bâtiments comme de prise en compte des risques naturels et technologiques.

<sup>504</sup> Un des points forts du projet de l'Eco-Vallée est la création d'un pôle multimodal dans le secteur du Grand Arénas.

<sup>505</sup> Le schéma directeur du réseau de transport urbain de la Métropole NCA à l'horizon 2030. La stratégie de la Métropole NCA en matière de transport s'achemine vers un nouveau modèle de développement qui repose sur une politique de l'offre de transport et une multi-modalité de ces derniers. Le but est de créer un véritable réseau pour construire une alternative à la voiture, tout en baissant les émissions de gaz à effet de serre.

de tramway tout en aidant les déplacements en pied de coteaux depuis la technopole urbaine de Nice Méridia jusqu'à l'Allianz Riviera. Parallèlement, la réalisation de la 6202 bis, en rive droite, prend tout son sens aujourd'hui. Elle a été une étape majeure pour la fluidité des déplacements, aussi bien du point de vue du site industriel de Carros (10 000 emplois) qu'en direction du haut et moyen pays. La RD 6202 bis sera également le point d'ancrage pour desservir un autre projet structurant de l'Éco-Vallée : le pôle horticole et agroalimentaire de la Baronne, pour éviter la saturation sur les voiries déjà en place. Elle permet la requalification progressive de la RD 6202 en voirie urbaine et un lien avec l'autoroute A8 dans un but de fluidification du flux. L'ensemble des infrastructures routières projetées devront faciliter le développement des modes doux.

#### **4. Le logement**

Le logement est un aspect important de l'Éco-Vallée. La plaine du Var est probablement la zone géographique dans laquelle l'Éco-Vallée peut rattraper son retard en termes de logements. Dans le périmètre de l'Éco-Vallée, 5 communes (Nice, Carros, Gattières, La Gaude et Saint-Laurent-du-Var) se voient appliquer l'article 55 de la loi SRU<sup>506</sup> (Solidarité et renouvellement urbain) dans lequel le PLH (Programme local de l'habitat) en vigueur sur le territoire de Nice Côte d'Azur compte apporter une réponse à l'ensemble du parcours résidentiel.

Il faut préciser que l'Éco-Vallée ne se réduit pas à la seule réalisation des opérations prioritaires. Il y a en la matière une véritable synergie de plusieurs organismes.

#### **5. La vie quotidienne**

Plus généralement, dans l'Éco-Vallée, la problématique de la vie quotidienne est centrale. Toutes les questions abordées précédemment participent également à la mise en place d'une vie quotidienne de l'Éco-Vallée. L'enjeu est de réaliser un secteur où la qualité de vie va de pair avec habitat, équipements publics, commerces et services de proximité,

---

<sup>506</sup> L'article 55 de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000, relative à la solidarité et au renouvellement urbains, impose, dans les communes de plus de 3500 habitants (1500 habitants en Ile-de-France) appartenant à une agglomération de plus de 50 000 habitants comprenant une commune de plus de 15 000 habitants, un nombre de logements locatifs sociaux supérieur à 20 % du total des résidences principales. Les communes ne respectant pas ce taux de 20 % sont redevables d'un prélèvement sur les ressources fiscales dans le but de construire des logements sociaux.

transport, loisirs et nature. Cette recherche de mixité répond à la logique du Code de l'urbanisme.

Cette vie quotidienne de l'Éco-Vallée sera facilitée par la mise en place d'équipements sportifs, et notamment l'Allianz Riviera, le stade urbain multifonctionnel. Il sera le lieu des manifestations sportives et de grands spectacles, en lien avec des lieux de vie et de loisirs avec commerces, restaurants, sans oublier la création du Musée National du Sport.

La vie quotidienne de l'Éco-Vallée est en lien avec la mise en place d'un environnement vert et naturel le plus proche possible du citoyen. Cette vie quotidienne dans un endroit paisible et naturel s'est manifestée juridiquement par les lois Grenelle I et II, et la mise en place d'une « *verdisation* » des politiques publiques.

## **B. L'éco-exemplarité**

### **1. Le contenu de l'éco-exemplarité**

Lorsqu'on parle de stratégie économique globale, la stratégie adoptée pour l'Éco-Vallée sert à amplifier l'image du territoire azuréen au niveau international. L'Éco-Vallée veut placer l'éco-exemplarité au cœur du développement économique.

La plaine du Var veut créer une corrélation entre l'économie et l'écologie dans un but d'enrichissement mutuel. Elle est l'un des terrains choisis par le gouvernement pour mettre en œuvre la politique du Grenelle 1 en août 2009 et du Grenelle 2 en juillet 2010. Le but ici est de revoir les pratiques dans le cadre de l'aménagement du territoire.

Il existe sur place des ressources exceptionnelles qui doivent être protégées. Avant toute chose, la plaine du Var fait l'objet d'une protection de la nature à travers un réseau Natura 2000. On a deux exemples de cette protection : d'une part, la zone de protection spéciale de la basse vallée du Var (642 hectares) avec le lit mineur du fleuve Var, considérée comme une zone importante pour la conservation des oiseaux. D'autre part, les vallons obscurs de Nice et Saint-Blaise (453 ha) concentrent des zones humides remarquables et des refuges pour les espèces.

L'État a reconnu la démarche novatrice de l'opération en sélectionnant le sud de la vallée du Var comme l'une des douze EcoCités<sup>507</sup>, dans le cadre d'un appel à un projet national. Cela a déjà été développé ci-dessus, à propos de la stratégie économique mise en place. Dès lors, il faut se reporter aux éléments déjà examinés.

Cette éco-exemplarité se manifeste à travers trois démarches fondatrices.

Tout d'abord, celle d'une démarche d'écologie industrielle. Alors que, par le passé, il s'agissait de deux termes apparemment inconciliables, il s'agit aujourd'hui d'une nécessité impérieuse. Le but est de baisser les impacts environnementaux notamment dans trois domaines dangereux pour l'environnement : la construction, le transport et le commerce. Par exemple, la zone d'activité de Carros-le-Broc<sup>508</sup> témoigne de cette nouvelle politique.

Ensuite, un Cadre de référence pour la qualité environnementale de l'aménagement et des constructions mises en place par l'EPA et ses partenaires<sup>509</sup>. Le Cadre de référence pour la qualité environnementale se caractérise par une approche transversale. Cela est marqué par une politique qui à la fois propose des quotas d'espaces verts et en même temps impose la construction de bâtiments à énergie positive.

Le dispositif du Cadre de référence est intelligemment pensé<sup>510</sup>. Il n'impose pas une certification de qualité environnementale précise. Loin s'en faut, les opérateurs et constructeurs disposent d'un choix multiple alternatif : d'une part, le choix a des objectifs cumulés décrits dans les 8 fiches thématiques (management, paysage et biodiversité, confort-

---

<sup>507</sup> L'État a choisi le sud de la vallée du Var pour faire partie des treize opérations EcoCité de France, à l'issue d'un appel à projet national. Avec l'Établissement Public d'Aménagement de la plaine du Var, les collectivités territoriales et le fonds « *Ville demain* », le pari est de créer dans cette partie du territoire de l'Eco-Vallée un laboratoire où se construit la ville du XXI<sup>e</sup> siècle. Les 3000 hectares de l'EcoCité Nice Côte d'Azur sont situés entre l'aéroport et Saint-Laurent-du-Var au sud, la Baronne-Lingostière au nord. Cette organisation de développement urbain durable veut répondre à quatre exigences stratégiques : créer des bâtiments exemplaires, organiser les déplacements humains, développer l'autonomie énergétique et devenir la ville intelligente du futur. On a trois projets de l'EPA plaine du Var qui ont commencé sur le territoire de l'EcoCité : Grand Arénas, Nice Méridia et La Baronne-Lingostière.

<sup>508</sup> La politique industrielle a déjà été mentionnée sur la stratégie économique d'ensemble.

<sup>509</sup> La démarche mise en place pour le Cadre de référence environnementale vise l'excellence environnementale. Elle concerne les opérateurs qui doivent mettre en place un niveau d'exemplarité environnementale maximal dans leurs opérations en gardant à l'esprit l'équilibre économique dudit projet. Ce dernier est le fruit d'une multiplicité d'acteurs : l'État, la préfecture, l'Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Énergie, les collectivités locales, sans oublier les filières professionnelles : maîtres d'œuvre et maîtres d'ouvrage.

<sup>510</sup> L'élaboration du Cadre de référence pour la qualité environnementale repose sur un triptyque cohérent et ingénieux. Ledit guide est incitatif dans le sens que les objectifs sont réalisables et sont poussés au maximum de leurs applications, sans le rendre obligatoire systématiquement.



matériaux-risque-santé, énergie, eau, déchets, déplacement, gouvernance), d'autre part, une certification dans le cadre d'un choix référentiel national ou international.

Enfin, un Guide pour la biodiversité et des fonctionnalités écologiques dans l'Éco-Vallée est en cours d'élaboration. On érige la biodiversité en politique publique, pour répondre à la question : Comment agir pour la protection et la restauration de la biodiversité ? Ce guide pour la biodiversité a été lancé par l'EPA en 2010.

## **2. Les incidences de cette démarche éco-exemplaire**

Cette démarche avait pour double but : d'une part, identifier et caractériser les fonctionnalités écologiques dans la plaine du Var, et proposer toute une série de mesures pour la protection, la gestion ou la restauration de la biodiversité. Ce guide a pour but de faire une conciliation avec le développement de la Vallée, avec le maintien ou la restauration des continuités.

D'autre part, elle a pour fonction de concilier le développement de la Vallée en maintenant le développement durable. Elle a pour but également de proposer aux acteurs les outils leur permettant de réduire ou de compenser les impacts des opérations sur la biodiversité.

Le guide pour la biodiversité axe son raisonnement sur trois piliers à partir de la constatation suivante :

Il faut d'une part une synthèse des données naturalistes dans un système d'information géographique évolutif, d'autre part, l'identification et la caractérisation des sites à enjeux pour la biodiversité et les fonctionnalités écologiques sur la plaine du Var, enfin, une boîte à outils constituée de mesures ou de solutions techniques à appliquer aux deux échelles : la Vallée en général et les opérations d'aménagement elles-mêmes.

Ensuite, contribuer à l'amélioration des corridors écologiques. A titre d'exemple, le parc naturel départemental des rives du Var, lancé au printemps 2010 par le Conseil général des Alpes-Maritimes, vise à créer un axe majeur de continuité entre mer et montagne de 20 km, riche de paysages remarquables, d'une biodiversité exceptionnelle, notamment par le réseau Natura 2000, ainsi que le patrimoine fluvial historique et culturel sans aucune commune mesure dans le département.

Par ailleurs, le Guide pour la biodiversité a pour volonté de recréer les connexions manquantes<sup>511</sup>. Par exemple, la restauration du canal des arrosants par la Métropole Nice Côte d'Azur permettra de redonner à celui-ci, son but d'origine et de rétablir les coupures écologiques des différents versants de la Vallée.

Enfin, la plaine du Var a pour but de mettre en place une ville durable. Celle-ci se traduira par des éco-quartiers au sens général de la notion. C'est le cas naturellement de l'éco-quartier Saint-Martin-du-Var mais également de Nice Méridia.

L'EcoCité Nice Côte d'Azur est également une problématique à part entière dans la mise en place de l'aménagement de la plaine du Var. Cette question ayant déjà été abordée, le présent paragraphe se contentera d'en faire un bref rappel. Ce projet a pour ambition de créer un nouveau modèle de développement permettant une réalisation concrète du développement durable. C'est donc un territoire d'expérimentation reposant sur une nouvelle façon de penser le territoire<sup>512</sup>. Cette dernière doit tendre vers une « *energy self sufficient valley* », c'est-à-dire la mise en place d'une politique concernant l'autonomie énergétique des bâtiments, par la maîtrise de la consommation et l'utilisation de nouvelles énergies.

Ladite EcoCité reprend les principes de mixité fonctionnelle et sociale, ainsi que le tressage des espaces naturels et des terres agricoles avec les espaces de développement sur les deux rives autour d'équipements d'échelle métropolitaine.

La question de l'énergie est également liée à la mise en place de réseaux intelligents. Un des exemples les plus manifestes est celui des Smart Grids.

Cette problématique des EcoCité a déjà été abordée dans le paragraphe concernant la stratégie économique d'ensemble. Il convient donc de s'y référer<sup>513</sup>.

---

<sup>511</sup> Afin de rétablir les zones de connexions manquantes, le Guide conduit à la recherche de zones de restauration adéquates, ainsi qu'à des mesures de réduction et/ou de compensation lors des évaluations environnementales.

<sup>512</sup> Document internet – Groupe Caisse des Dépôts Nice-EcoCité Nice Côte d'Azur plaine du Var Ville de Demain.

<sup>513</sup> Op. cit. concernant l'EcoCité dans le paragraphe relatif à la stratégie économique d'ensemble.

## **Paragraphe 2 : La mise en place d'un projet de territoire approfondissant le régime juridique existant**

La plaine du Var est caractérisée par une multitude de textes, de programmes, d'organismes, afin de mettre en place, dans ce territoire, un cadre juridique et institutionnel approprié. Dans ce foisonnement, certains textes ont une portée juridique et symbolique plus importante. C'est le cas de quatre documents. Ces quatre documents répondent à des champs d'application différents et, de ce fait, ne se situent donc pas au même endroit dans la démonstration. On peut raisonner de la manière suivante : du général au particulier. Ce raisonnement nous amène à appréhender les documents fondateurs en binôme. D'un côté, l'aspect général par le biais du projet de territoire (A) auquel est adossé le protocole de partenariat financier (B). De l'autre, le Cadre de référence pour la qualité environnementale de l'aménagement et de la construction ainsi que le Guide pour la biodiversité.

Ces quatre documents ont déjà été abordés succinctement au sein de la thèse. Ils vont l'être beaucoup plus pour deux d'entre eux, dès à présent (Projet de territoire et protocole de partenariat financier) et ultérieurement pour les deux autres (le Cadre de référence pour la qualité environnementale de l'aménagement et de la construction ainsi que le Guide pour la biodiversité).

Concernant le Projet de territoire, celui-ci est actualisé par le Projet stratégique opérationnel consacré à l'article L. 321-18 du Code de l'urbanisme, issu de l'ordonnance n° 20011-1068 du 8 septembre 2011 précédemment évoqué. Nous évoquons uniquement le Projet de territoire car le PSO reprend dans la quasi-totalité les informations du projet de territoire. Effectivement, leurs plans sont exactement les mêmes. D'ailleurs, le PSO invoque le Projet de territoire comme le document fondateur. Ce PSO peut être perçu comme un pont entre la première partie et la seconde partie de la thèse, car il doit intégrer les documents de planification et d'urbanisme portés par les collectivités territoriales sur le territoire. Ces documents d'urbanisme correspondent en effet au fonctionnement de l'OIN et donc à la deuxième partie. D'ailleurs, cette jonction entre les parties est partiellement vraie dans la mesure où les prescriptions prises dans le PSO sont les mêmes que le Projet de territoire sous réserve de sa modification. Si l'on considère le chapitre relatif aux documents d'urbanisme à part, alors ce document ne fait pas la jonction entre les deux parties. Ce PSO permet l'appropriation du Projet de territoire par les citoyens, qui peuvent faire des propositions, car le projet initial appartient principalement à la volonté de l'EPA.

Au travers de ces quatre documents, on répond en partie aux deux grandes problématiques de ladite thèse. Effectivement, la question de la raison de cette opération, vulgarisée à travers le « Pourquoi ? » trouve sa réponse dans le projet de territoire et dans le protocole financier qui sont des éléments structurants de la première partie. *A contrario*, la manière dont cela va se concrétiser et qui répond au « Comment ? » est liée au Guide de la biodiversité ainsi qu'au Cadre de référence. C'est un des éléments essentiels de la deuxième partie de la thèse.

En tout état de cause, commençons par l'étude du projet de territoire *stricto sensu*.

### **A. L'édification d'un projet de territoire comme socle commun à toutes les Opérations d'intérêt national ayant une mission de ville durable**

Il peut être présenté comme le document fondateur de l'Éco-Vallée. Ce projet de territoire veut remplir un triple objectif : la stratégie pour l'aménagement et le développement durable du territoire, les actions programmées et enfin les pistes pour l'avenir.

Il était nécessaire qu'un projet de l'ampleur de l'Éco-Vallée nécessite un document le plus complet possible<sup>514</sup>. Ce Projet de territoire n'est pas propre à la plaine du Var. Il est mis en œuvre dans la quasi-totalité des Opérations d'intérêt national. Cela fait partie d'une coutume qui est établie au sein des OIN et qui paraît nécessaire<sup>515</sup>. Ces projets de territoire constituent la colonne vertébrale, indispensable à de tels aménagements, qui, sans eux, seraient perçus comme partiels et incohérents.

---

<sup>514</sup> Il s'agit du document fondateur créé spécifiquement par l'EPA sur les bases des législations applicables sur l'ensemble du territoire. Il contient une centaine de pages, avec des mélanges d'écrits et de cartes. Il précise les principes stratégiques d'aménagement et de développement durable de la plaine du Var. Ce document décrit les grands objectifs d'éco-exemplarité au travers de plusieurs projets avec des actions déjà engagées ou programmées. Ce document repose sur l'éco-exemplarité et présente l'ensemble des projets qui vont être mis en œuvre. Il faut mettre en exergue le fait que le projet de territoire a fait l'objet de plusieurs concertations avec l'ensemble des partenaires en septembre 2011 lors des « Ateliers d'acteurs ». Ce Projet de territoire veut s'inscrire dans le long terme. Ce dernier a été voté lors du conseil d'administration de l'EPA en décembre 2011, de façon concomitante avec le protocole financier donnant l'autorisation des premières opérations. Les trois orientations sont la restauration, l'aménagement et l'impulsion. On les a déjà abordées précédemment dans la thèse. La restauration par le maintien du territoire altéré, l'aménagement stratégique d'un territoire, enfin, une impulsion dynamique concernant l'économie et le social concernant l'ensemble du territoire métropolitain. Ces trois grands axes forment un ensemble, chacun dépendant des autres pour redonner un nouveau sens au territoire.

Toujours est-il que, sa valeur juridique est pour le moins incertaine. Dans la mesure où le Projet de territoire est voté par le Conseil d'administration et en l'absence de précision le concernant, il semble qu'il ait une valeur juridique au moins égale à l'ensemble des délibérations qui sont prises dans ces instances. Ce sont donc des règlements. Cela fait partie des actes administratifs unilatéraux.

Cela étant, le Projet de territoire comme l'ensemble des documents fondateurs ont une valeur morale non négligeable. De ce point de vue, on peut donc les considérer comme supérieurs dans la mesure où ce sont des documents structurants.

Ce Projet de territoire est directement lié aux lois Grenelle 1 et 2. Il a fait l'objet d'une large concertation, d'ailleurs inspirée de ce dernier. Les thèmes majeurs sont la restauration, l'aménagement et l'impulsion. Ce document est une expertise de ces trois axes avec à chaque fois les projets en cours de réalisation et ceux qui sont à venir. L'enjeu principal du document porte sur les fondamentaux sur lesquels reposent l'EPA.

Concernant le premier axe<sup>516</sup> (1), c'est-à-dire la restauration pour préserver et la valorisation du territoire qualifié d'exceptionnel mais altéré, plusieurs éléments sont nécessaires. Le deuxième axe<sup>517</sup> (2) est celui de l'aménagement durable du territoire stratégique, mais dénué de cohérence. À partir des ambitions pour l'aménagement de ce secteur, qui a été vu par la DTA comme un rôle stratégique, les principes d'aménagement de l'Éco-Vallée veulent mettre en place trois orientations stratégiques. Le troisième axe<sup>518</sup> (3) est la stratégie économique et sociale mise en place repose sur l'ensemble du territoire métropolitain.

Ce projet a l'ambition de mettre en place un modèle de croissance durable. C'est la raison pour laquelle l'Éco-Vallée, plus encore que les autres OIN, propose une nouvelle conception du développement. Il s'agit d'une des premières mises en œuvre concrètes. Ces axes sont la consistance de l'OIN pour engager un périmètre de politique de développement durable. C'est une spécificité de l'OIN Éco-Vallée qui prévoit de mettre cela en place une ville durable. Rappelons que les autres projets de territoire des OIN auront sans doute des objectifs différents mais il y aura probablement des dispositions qui seront communes comme la vocation première

---

<sup>516</sup> Il correspond à la partie II Diagnostic et enjeux partagés, B. Restaurer, préserver, valoriser un territoire contraint et altéré du PSO p. 27- 62.

<sup>517</sup> Ibid., pp. 63-116.

<sup>518</sup> Ibid., pp. 63- 116.

est l'aménagement. Dans le cadre actuel, l'aménagement se conçoit à travers le développement durable et donc il y aura des dispositions à minima qui vont dans ce sens.

## 1. L'axe 1<sup>er</sup>

Concernant l'axe 1<sup>er</sup>, à savoir la restauration et la préservation d'un territoire exceptionnel mais altéré, il est important de noter que ce projet de territoire est la résultante de l'ensemble de toute une série de documents ayant traité de manière spécifique certains aspects de ce territoire<sup>519</sup>. Il s'agit d'un territoire ayant des entités géographiques et des espaces différents. Toutefois, cela n'empêche pas que la plaine du Var soit un ensemble géomorphologique cohérent, dont le fleuve est l'épicentre.

L'axe 1<sup>er</sup> est celui de l'affirmation de la position environnementale. On en veut pour preuve qu'il s'agit de l'application des politiques du Grenelle. De manière concrète, cela se traduit par une application du développement durable et la mise en pratique d'une gestion intégrée et économe des sols. L'OIN de la plaine du Var a été créée de manière concomitante aux orientations du Grenelle. Il y a donc une corrélation positive entre les deux mécanismes<sup>520</sup>.

Ce Projet de territoire est une concentration de documents stratégiques et règlementaires. Effectivement, c'est l'ensemble des ambitions et des objectifs des politiques publiques nationales et locales qui doivent s'appliquer, en commençant par les réglementations en vigueur. Ce dernier est l'aboutissement de l'ensemble d'une hiérarchie de normes qui doivent être, chacune, mises en œuvre. Cette stratégie s'est menée de concert avec les lois des Grenelle 1 et 2.

Il y a tout d'abord la Stratégie Nationale de Développement Durable pour la période 2010-2013 qui met en place 9 défis, chacun est défini en termes de choix stratégiques et s'applique à chaque territoire du projet. On a ensuite la Stratégie Nationale pour la Biodiversité concernant la période 2011-2020, lancée en mai 2011. La stratégie nationale

---

<sup>519</sup> Les documents en question sont le SCOT, la DTA, la CETE Méditerranée. Les trois études internationales d'aménagement et de développement réalisées pour ledit territoire sont également à citer. On a tiré comme conséquence de tout cela que le Projet de territoire repose sur un triptyque majeur : restaurer, préserver, valoriser.

<sup>520</sup> Il y a en la matière deux lois du Grenelle, la première est celle du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement (Grenelle 1) et dans la loi du 12 juillet 2010 « *portant engagement national pour l'environnement* » (Grenelle 2) et leurs décrets d'application. Ces lois sont une base essentielle dans l'édification du Projet de territoire.

d'adaptation au changement climatique et le 1<sup>er</sup> Plan national d'adaptation au changement climatique, « *anticiper et agir 2011-2015* » (PNACC) définissent le troisième texte à prendre en considération.

Il y a également le 2<sup>e</sup> plan national Santé environnement 2009-2013 (PNSE 2) et ses applications régionales (PRSE). Le réseau Natura 2000 et les autres protections réglementaires des espaces naturels sont également importants à mentionner car ils s'appliquent sur le Projet de territoire. On peut s'interroger sur la valeur juridique de l'ensemble de ces stratégies<sup>521</sup> s'apparentant plus à de la *soft law*, à l'exception près du réseau Natura 2000 qui a une valeur réglementaire eu égard à sa qualité de directive. Une explication technique et juridique est réalisée dans la présente thèse.

L'ensemble des dispositions internationales et européennes n'englobe pas l'ensemble de l'arsenal juridique, loin s'en faut. Il y a également des orientations et engagements locaux à respecter dans les domaines de l'eau, des risques, des déchets, du climat et de l'énergie<sup>522</sup>.

Le Projet de territoire en général, et son 1<sup>er</sup> axe en particulier, veut mettre en place des actions engagées ou prévues en cohérence avec la stratégie environnementale. Il y a un ensemble de démarches en cours ou programmées par l'EPA et par ses partenaires qui visent donc à préserver, restaurer et enfin valoriser ledit territoire.

Ce qu'on appelle « cadres et plans d'actions » représente le socle de l'éco-exemplarité. Ils se subdivisent en plusieurs échelons. Il y a tout d'abord l'obligation de garantir le niveau d'exigence environnementale dans les opérations avec le cadre de référence pour la qualité environnementale de l'aménagement et de la construction. Il y a ensuite une veille à constituer pour disposer d'un ensemble de connaissances sur la biodiversité et d'une « boîte à outils partagée » : le Guide pour la prise en compte de la biodiversité et des fonctionnalités

---

<sup>521</sup> La force et la portée juridiques d'une SRB sont à géométrie variable. Elle dépend de la nature de l'organisation administrative du territoire. Par exemple, ces dernières peuvent être opposables aux tiers avec une valeur de loi, comme en Allemagne, Italie ou Belgique. Effectivement, dans les Länder et les régions, les autorités ont du pouvoir et peuvent, dans une certaine mesure avec le principe de subsidiarité, légiférer. Elles disposent parfois d'un pouvoir de police de l'environnement.

À *contrario*, dans les États plus centralisés, les stratégies sont moins contraignantes et ont donc une valeur incitative. C'est le cas de la France, où, à la suite d'un amendement du projet de loi Grenelle II, les documents d'urbanisme doivent prendre en compte la Trame verte et bleue et non plus s'y conformer.

<sup>522</sup> Le Schéma d'aménagement et de gestion des eaux « *nappe et basse vallée du Var* », le plan départemental d'élimination des déchets ménagers et assimilés (PEDMA), une prévention et une valorisation des déchets, le plan climat énergie (PCE) des Alpes-Maritimes sont des réglementations qui s'applique sur le territoire de l'OIN plaine du Var.

écologiques. Ces deux actions sont les plus importantes à mettre en œuvre en termes d'ampleur.

En outre, il existe plusieurs cadres et plans d'actions ayant un objet plus circonscrit (SAGE, PAPI). Ce qui existe au niveau des fleuves est également applicable au niveau des aires pour réduire la pollution atmosphérique. C'est la tâche du plan climat énergie (PCE). L'importance juridique de chacun de ces documents répond à la logique de la mise en œuvre de l'OIN et donc à la deuxième partie. Ils seront donc abordés ultérieurement. Ils interviennent ici pour expliquer l'étendue du projet de territoire.

Le Projet de territoire met également en place des actions opérationnelles réparties sur l'ensemble du territoire de l'Éco-Vallée. Il s'agit notamment du parc naturel départemental des rives du Var en lien avec le parc du lac du Broc.

La création de l'Eco-Parc crée un espace ludique et naturel innovant et de proximité. La restauration du canal des arrosant pour réaliser un aménagement paysager est un enjeu important. De même, l'EcoCité est à ranger dans cette catégorie précise, avec notamment les projets de Smart Grids labellisés par l'ADEME.

Le Projet de territoire étant la pierre angulaire de l'Éco-Vallée et cette dernière se voulant le chantre du développement durable, la question de l'éducation et de la sensibilisation est indispensable. Il existe en la matière toute une série d'actions allant dans ce sens, tels que le centre de valorisation des déchets industriels banals (porté par VEOLIA), le projet éducatif sur l'Éco-Vallée ainsi que le pôle de valorisation de la biomasse forestière (porté par la SARL COULOMP et fils et par EDF Optimal Solutions).

Enfin, les politiques d'animation et d'accessibilité aux personnes en situation de handicap dans les parcs naturels départementaux ainsi que la préservation et la valorisation des coteaux sont des objectifs politiques à appliquer.

Il reste des réflexions à approfondir et des stratégies complémentaires à définir. Effectivement, la quasi-totalité des projets qui sont mentionnés depuis le début seront pris en charge par le protocole financier des quinze prochaines années. Cela étant, le projet de territoire étant un projet globalisant, il y a donc des projets complémentaires prévus. Ceux-ci pourront, le cas échéant, ajuster le cadre actuel. Dans le présent paragraphe, on se situe sur le questionnement et les points de réflexion qui viennent parachever le premier axe : *« Restaurer, préserver, valoriser un territoire exceptionnel mais altéré »*.



Dans le cadre cette réflexion, un point essentiel est celui de la préservation et de la valorisation des coteaux. Il y a donc de nouveaux équilibres à dessiner.

Le projet de création d'un parc naturel régional dans les Alpes-Maritimes, en collaboration avec les communes pertinentes, est une idée intéressante.

Un périmètre commun a été convenu qui correspond aux accords entre le syndicat mixte du PNR et l'EPA concernant le développement durable du territoire<sup>523</sup>.

L'élaboration d'un schéma de développement énergétique, en ayant à l'esprit les intérêts en présence et à venir, est un enjeu important. Cette démarche sera nécessaire pour contribuer à la sécurisation de l'approvisionnement énergétique du territoire par des productions locales décentralisées et durables.

Si l'axe 1 était central dans sa mise en œuvre du projet de territoire, avec la mise en exergue de la diversité et la richesse du territoire de la plaine du Var, l'axe 2 l'est tout autant. Dans le but de construire sa stratégie, l'Éco-Vallée a choisi de mettre en place deux approches fondamentales : les réalisations à mener pour chaque type d'espace de la plaine du Var, mais aussi la définition des quatre grandes séquences s'échelonnant sur le périmètre de l'Éco-Vallée.

Ces approches reposent sur un double objectif : d'une part, sur une politique foncière spécifique mise en œuvre par l'EPA, l'EPF PACA ainsi que les collectivités territoriales concernées. D'autre part, sur une politique de cohérence entre chaque communicant au sein d'un même territoire par la réalisation de trame viaire et écologique.

## **2. L'axe 2**

L'axe 2 définit les ambitions préconisées pour les différents types d'espaces de la plaine du Var. Dans le cadre du diagnostic préalable aux études de définitions et réalisées en 2009, un travail de qualification des espaces a été conduit, définissant plusieurs types d'espaces. Ces derniers sont à la fois des « *espaces naturels* », des « *espaces agricoles* », des « *espaces de renouvellement* », enfin des « *espaces de mutation* ». La question des espaces demeure essentielle.

---

<sup>523</sup> Projet de territoire, p. 33-84 L'enquête publique a été réalisée pour avril-mai 2011 et cette dernière a donné un avis favorable à la charte du projet de Parc Naturel Régional des Préalpes d'Azur présenté par la Région PACA. La question qui demeure est celle de la forme juridique qui sera adoptée pour conclure l'accord entre le PNR et le projet de territoire.

Ces espaces sont de plusieurs ordres et revêtent différentes fonctions. Ils sont chacun détaillés dans le Projet de territoire. Le rétablissement des continuités écologiques, thème fondateur du Grenelle au demeurant, en est un parfait exemple. Concernant les espaces de terres agricoles, ces derniers peuvent être considérés comme des espaces « *emblématiques* ». Cet adjectif signifie que ce sont ces espaces qui sont les plus connus, car les plus répandus sur la plaine du Var. Cela étant, la pression foncière les a rendus de plus en plus vulnérables. Les documents d'urbanisme, au sens le plus général, sont venus pour enrayer cet affaiblissement. On en veut pour preuve la DTA entrée en vigueur en 2003.

Les espaces en renouvellement, sont, comme leur nom l'indique, des projets de requalification portés par les partenaires de l'EPA. C'est dans ces espaces que l'on note de manière la plus manifeste deux éléments essentiels du développement durable : à la fois, la mise aux normes et l'expérimentation de procédés éco-démonstrateurs, mais également l'intégration de ces espaces dans une démarche d'ensemble.

Les espaces de mutation situés au cœur des zones de cohérence d'aménagement durable de l'Éco-Vallée où se mélangent plusieurs activités qui doivent être intensifiées ou requalifiées<sup>524</sup>.

Par ailleurs, l'Éco-Vallée est un territoire « *à part* ». Il s'agit d'une vérité de La Palisse. D'ailleurs, la qualification juridique d'OIN n'est qu'un exemple venant confirmer cela.

Ce territoire est donc rythmé par quatre grandes centralités qui se déroulent sur l'ensemble du territoire de l'Éco-Vallée. Les travaux des équipes internationales d'urbanisme dans la mise en place des documents fondateurs ont permis de définir 4 séquences géographiques, comme autant de centralités.

Chacune de ces centralités a une fonction bien précise et ne correspond pas en tout point aux opérations d'urbanisme qui ont leur propre logique.

Il y a en premier lieu l'estuaire. Celui-ci est perçu comme l'entrée du périmètre Éco-Vallée. Ledit estuaire se concentre autour de deux communes essentiellement : Nice en rive gauche et Saint-Laurent-du-Var en rive droite. Il s'agit sans doute de la séquence géographique la plus « *médiatisée* ». Il y a un mélange de grandes infrastructures, de quartiers

---

<sup>524</sup> Ces espaces de mutation couvrent environ 450 ha, soit 4,5% du périmètre. Ces espaces possèdent plusieurs fonctionnalités multiples (corridor écologique, couture urbaine, bâti, espace public, voirie). Les opérations d'aménagement durable de l'Eco-Vallée se situent principalement sur les espaces en mutation. Le Projet de territoire les traite avec beaucoup d'égard.

d'affaires et d'innovation. C'est l'endroit où se situe l'embouchure du Var qualifiée de « *Petite Camargue* ».

Les deux premières opérations prioritaires que sont Grand Arénas et Nice Méridia font partie de cette centralité. Si l'on descend le Var, une nouvelle séquence géographique apparaît. Il s'agit du « Var central », qui à lui seul résume la nature hybride de la plaine du Var : mi-agriculture, mi-urbanisation.

Celle-ci est définie comme un espace d'opportunités pour le développement d'une « *centralité secondaire* ». Ici, d'autres communes sont concernées. Il s'agit d'un espace disposant de grandes disponibilités foncières, fonctionnelles et doté d'une très forte composante économique et entrepreneuriale de nature à dynamiser l'ensemble de l'Éco-Vallée.

Enfin, on arrive à la zone géographique dénommée Confluence. Ce n'est pas la même logique qui préside ici, dans la mesure où c'est une période de transition (entre littoral et montagne). Cette zone géographique se situe tout au bout du fleuve Var qui abrite beaucoup d'espaces protégés, notamment le Parc Naturel Régional.

L'OIN étant une opération d'urbanisme, la stratégie foncière est déterminante. Comme cela a déjà été mentionné, au sein de la ZAD créée par le préfet, l'EPA exerce le droit de préemption. Dans le cadre de l'Éco-Vallée, ce pouvoir est confié à l'Établissement Public Foncier Régional (EPF PACA). Deux principes conditionnent ce droit de préemption. Il s'agit de l'absence de spoliation et de la spéculation. Cette politique du « *ni-ni*<sup>525</sup> » s'applique, d'une part, à la veille foncière, qui a pour but de réguler le marché par le biais du droit de préemption. D'autre part, ladite politique vise à favoriser un cadre d'intervention foncière précis et rapide<sup>526</sup>.

Concrètement, une convention a été passée entre l'EPA, l'EPF PACA et les collectivités territoriales compétentes (conseil général des Alpes-Maritimes, NCA et la commune du Broc) pour la régularité des ZAD. La raison de cet accord est de pouvoir encadrer au mieux la bonne administration des terrains.

---

<sup>525</sup> Cette expression est mise entre guillemets, car elle fait référence à une politique mise en place dans les années 1980 par le Président de la République de l'époque, François Mitterrand. Dans notre étude, elle n'évoque pas cette politique précise.

<sup>526</sup> Le cadre d'intervention foncière tel que défini dans le Projet de territoire et applicable sur la plaine du Var est la mise en place d'un droit de préemption, les négociations amiables sur les sites stratégiques et enfin la procédure d'expropriation en cas de nécessité.

L'axe 2 est également celui des grands principes d'aménagement durable de l'Éco-Vallée. Lors de la première rédaction du document, c'est-à-dire en 2012, trois maîtrises d'œuvre urbaines mises en place par l'EPA sont alors en cours de réalisation : Grand Arénas, Méridia, et enfin La Baronne-Lingostière. Ces trois premières opérations, complétées par les projets conduits par les partenaires de l'EPA, viendront structurer les deux zones géographiques du sud de la plaine : l'Estuaire et le Var central.

Sur la rive droite, bien que les opérations « *phares* » ne s'y situent pas, des éléments structurants seront présents par ailleurs. On peut s'étonner de l'absence de démarches concomitantes pour les zones géographiques de la Méandre et de la Confluence. Cela s'explique par la volonté de l'EPA plaine du Var de prendre le temps de la réflexion. Ces deux zones géographiques, parce qu'elles sont éloignées, doivent bénéficier d'un schéma de transport approprié.

Ainsi, comme cela a été précisé dans l'introduction, ce qu'il faut retenir, c'est que la période de rédaction du document, comme la période actuelle, ne peut pas définir un schéma d'aménagement d'ensemble pour les 10 000 habitants du périmètre. Cela pourrait paraître confortable, mais la raison impose d'agir avec discernement. C'est d'ailleurs un des intérêts de ce sujet de thèse, qui se construit en même temps que l'OIN plaine du Var. Toutefois, les principes mis en place vont guider l'ensemble des réflexions d'aménagement et d'urbanisme.

Il s'agit d'évoquer maintenant les grands principes qui guident l'Éco-Vallée en général, et l'axe 2 en particulier.

On a, tout d'abord, le principe de tressage d'un territoire fluvial s'étendant sur 25 km. A travers ce nom compliqué, il s'agit juste de mettre en place sur les deux rives plusieurs activités de différents secteurs, plutôt qu'une spécialisation. Le fleuve Var est à la base de cette démarche d'aménagement durable étant donné qu'il sépare les deux rives.

On a ensuite des principes d'organisation des déplacements pour favoriser une mobilité durable. Ici, il s'agit de prendre le contre-pied de ce qui a été fait. D'ailleurs, une Éco-Vallée se doit de mettre en place un schéma de transport écologique sachant l'importance de la pollution que génère un moyen de transport.

Ensuite, établir au préalable une politique de déplacement pour avoir une mobilité durable au sein du périmètre de l'Éco-Vallée. Cela résulte d'une bonne gestion de l'espace, mais également d'une étude qui a été réalisée s'intitulant l'Enquête Ménages Déplacements des

Alpes-Maritimes (EMD 06) mise en place en septembre 2011<sup>527</sup>. Le but est d'éviter la politique du « *tout voiture* ». Plusieurs pôles multimodaux sont prévus : à l'aéroport, à partir du « *hub* » de Nice Saint-Augustin Aéroport, mais également celui de Lingotière afin de permettre la liaison avec les chemins de fer de Provence. La voie dite des « 40 mètres », située en rive gauche, reflète cette volonté d'une stratégie préalable. Elle sera le support de la ligne de tramway tout en facilitant les transports en pied de coteaux de Nice Méridia jusqu'à l'Allianz Riviera.

En outre, l'axe 2 du Projet de territoire prévoit de garder comme règle, dans l'ensemble de ces réalisations, trois principes directeurs. Il s'agit de la centralité, de la mixité et de la densité. Ce triptyque doit s'appliquer aux quatre secteurs géographiques. Ces derniers, que l'on dénomme « centralité », ont pour but de lutter contre le mitage dans leurs zones respectives. Il en découle l'application du principe de « densité », comme en témoignent les écrits du Grenelle. Dans chaque centralité sera mise en place une politique de densité qui devra se poursuivre avec une mixité des fonctions et des usages, permettant à chaque centralité d'une part de se suffire à elle-même, et d'autre part, assurer la cohérence de ladite plaine. Ces deux règles se traduisent par le principe suivant : « *pas de mono-fonctionnalité par site* » qui permette un cadre de travail et de vie de qualité maximale.

Dans ce principe de mixité, il est nécessaire que les pouvoirs publics mettent en place une offre de logement diversifiée. L'article 55 de la loi SRU s'applique à cinq communes de l'Éco-Vallée, dont Nice et Carros notamment.

Si le projet de territoire est le « *toit* » de l'Éco-Vallée, il est maintenu par deux piliers ayant un principe commun : celui de l'éco-exemplarité, considéré comme un principe fondamental de l'aménagement. C'est le quatrième principe structurant de l'Éco-Vallée.

Ce cadre de référence pour la qualité environnementale fera l'objet d'une étude approfondie dans la deuxième partie de la thèse. Ce choix est guidé par la logique du sujet, car c'est l'explication de l'application d'un régime juridique particulier. Ici, il s'agit de le présenter succinctement en « *accessoire* » du Projet de territoire qui est le principal. Il justifie donc sa place ici, par sa complémentarité.

---

<sup>527</sup> Le Projet de territoire s'appuie principalement sur les résultats de l'Enquête Ménages Déplacements des Alpes-Maritimes (EMD 06) parue en septembre 2011 faisant apparaître de profondes évolutions à savoir une baisse générale et importante de la mobilité, due à 80 % à la baisse des déplacements en voiture, une forte progression de l'usage des transports collectifs, un usage moins systématique de la voiture, une baisse des courts déplacements au profit des plus longs et enfin des échanges entre territoires qui s'intensifient.

Le Guide pour la prise en compte de la biodiversité et des fonctionnalités écologiques est le second pilier. Il a pour but essentiel d'informer les partenaires en leur proposant une grille d'information sur la biodiversité. Il a une seconde vertu, celle de proposer, à travers cette veille de la biodiversité, un panel de mesures ou de solutions techniques qui peuvent être mises en œuvre sur deux échelles (la vallée et les opérations d'aménagement). Ce guide pour la biodiversité sera examiné lui aussi en détail dans la seconde partie de la thèse.

L'Éco-Vallée se doit d'être une terre de l'économie du numérique. On l'a déjà évoquée précédemment avec les notions de « *Smart Grids* » et de « *villes intelligentes* ». C'est la raison pour laquelle, dans l'axe 2 précisément, il y a une volonté de favoriser la contribution du numérique à l'éco-exemplarité des logements. Il s'agit de l'Autorité de Régulation des Communications.

La prise en compte de l'aménagement durable du territoire passe par une gestion intégrée des risques, notamment d'inondation<sup>528</sup>.

L'axe 2 du Projet de territoire prévoit la mise en place d'actions en lien avec les grands principes mentionnés plus en haut. Ils viendront donc s'ajouter à l'ensemble des principes d'aménagement déjà en place.

Mentionnons les cadres et plans d'actions qui marquent la stratégie d'aménagement.

L'application sur le territoire de l'Éco-Vallée du schéma directeur du réseau de transport urbain de NCA à horizon 2030. Il s'agit du plan de déplacement urbain de la Métropole Nice Côte d'Azur.

En outre, en complément des cadres déjà adoptés, la stratégie d'aménagement durable de l'Éco-Vallée s'enrichira et évoluera au travers de démarches mises en place ou programmées par l'État ainsi que les collectivités territoriales. Ces approches complémentaires sont encore différentes de celles mentionnées ci-dessus, en ce sens qu'elles sont dans une approche globale. À ce titre, il y a de nombreux points communs avec les documents d'urbanisme.

Au niveau régional, on a donc le Schéma Régional d'Aménagement et de Développement Durable du Territoire en cours de révision (SRADDT), le Schéma Régional des Infrastructures de Transports (SRIT) qui fait l'objet d'une révision en étroite relation avec

---

<sup>528</sup> S'agissant du risque inondation, le PPRI a prévu l'élaboration d'un schéma de cohérence hydraulique et d'aménagement d'ensemble (SCHAE) sur le secteur du Grand Arénas.

la démarche de révision du SRADT, la Stratégie de Cohérence Régionale et d'Aménagement Numérique (SCORAN), le plan régional de l'agriculture durable.

Au niveau local, on peut citer le Schéma directeur départemental d'aménagement numérique (SDDAN) porté par le Conseil général, le Schéma de Cohérence Territorial de Nice Côte d'Azur (SCOT) et enfin les PLU en cours de révision ou d'élaboration.

L'EPA apporte sa contribution à l'ensemble de ces stratégies et schémas encadrant le territoire. On peut s'interroger sur la pertinence de la multitude des documents programmatiques existants, qui ont le mérite d'être le plus exhaustifs possible, mais qui posent tout de même un problème de lisibilité. Ce constat n'est pas d'ailleurs circonscrit au droit de l'urbanisme.

Le Projet de territoire s'est également penché sur les projets d'infrastructures sous maîtrise d'ouvrage des partenaires publics et privés. En effet, dans la mesure où ces projets se situent sur le périmètre de l'Éco-Vallée, il est naturel que l'EPA ait un droit de regard dans le respect du principe du développement durable. Ce qu'il faut avoir à l'esprit, c'est que la vallée du Var est un lieu de carrefour en matière de transport<sup>529</sup>.

Les projets d'infrastructures ne sont pas les seuls concernés. Il y a aussi les projets d'aménagement sous maîtrise d'ouvrage des partenaires publics et privés. Il y a plusieurs projets en cours ou prévus qui sont portés par les partenaires publics et privés de l'EPA, qui est, comme pour les projets d'infrastructures, associé.

Un des chantiers dans cette catégorie est celui du projet de rénovation urbaine du quartier des Moulins<sup>530</sup>. Il est actuellement en cours de réalisation.

---

<sup>529</sup> Le Projet de territoire explique que la plaine du Var constitue la principale porte d'entrée de la Côte-d'Azur : Aéroport Nice Côte d'Azur, liaison autoroutière Espagne-France-Italie, et demain liaison à grande vitesse. Elle a réussi à constituer un maillage multimodal et dense dans le but d'avoir une mobilité en toute quiétude au sein de l'Eco-Vallée. Pour ne citer que quelques exemples, le tramway ligne est-ouest et sud-nord jusqu'à Lingostière, et à terme sur le littoral, relier la vallée au centre-ville de Nice avec les chemins de fer de Provence (CP), créer la liaison IBM-la Baronne, requalifier la route départementale 6202, fluidifier la circulation au niveau de l'estuaire avec une connexion entre l'autoroute A8 et la voie Mathis, mettre en place un échangeur A8, et enfin l'arrivée de la LGV PACA et de l'Alta Velocita italienne.

<sup>530</sup> Le Projet de territoire précise les enjeux de la rénovation du quartier des Moulins. « Le projet de rénovation urbaine (PRU) des Moulins s'étend sur 16 ha, il concerne 12 000 habitants et 3 000 logements existants. Il a été validé au comité national d'engagement de l'Agence Nationale de Rénovation Urbaine (ANRU) le 15 octobre 2009, pour un investissement de près de 210 M€ sur la période du dispositif (2009-2014). Il est en position de proximité immédiate d'opérations majeures (Nice Méridia, Grand Arénas, pôle multimodal, futur tram...). La rénovation du quartier des Moulins est l'une des premières opérations se réalisant sur le périmètre de l'Eco-Vallée. Les projets expérimenteront ainsi la mise en œuvre du cadre de référence pour la qualité environnementale de l'aménagement et de la construction.

*A contrario*, un chantier qui a été mené à son terme est celui de l'Allianz Riviera. En outre, concernant l'opération d'aménagement de la Baronne-Lingostière, il y a la relocalisation du Centre de recherches économiques et d'actions techniques (CREAT). Pour ce qui est de Carros, deux projets en maîtrise d'ouvrage privée sont en cours d'élaboration à des degrés divers sur la commune de Carros. Il s'agit du projet de Lou Couletas et du projet Saint-Pierre. Ils seront abordés dans la deuxième partie de la thèse.

Les partenaires publics et privés, dans les projets d'aménagement, souhaitent également s'occuper des quartiers collinaires. Tel est le projet d'urbanisation avec Saint-Blaise à l'aide de la ZAC (ZAC dite de la Saoga). C'est également le cas dans une moindre mesure du projet d'urbanisation sur le coteau de Saint-Jeannet. Cela fera l'objet d'un paragraphe dans la deuxième partie de la thèse.

Ces mêmes partenaires publics et privés veulent également développer la centralité de la confluence avec l'aménagement du Bec de l'Estéron-sur-Gilette. Nous le développerons de manière approfondie lors de la deuxième partie de la thèse.

Si nous venons de passer en revue, de façon brève, les opérations qui seront mises en place par les partenaires publics et privés en relation avec l'EPA, il est maintenant temps d'évoquer, de façon également succincte, les maîtrises d'ouvrage de l'EPA sur les 4 opérations prioritaires. Ces 4 opérations feront également l'objet d'une étude approfondie dans la deuxième partie, car elles sont la conséquence de l'Éco-Vallée. Bien évidemment, elles trouvent leur présence ici, car elles sont incontournables sur la zone géographique étudiée et *ipso facto* dans le Projet de territoire.

Un des problèmes particuliers est celui d'apporter une réponse aux problématiques de requalification ou de relocalisation d'activités. C'est l'un des grands enjeux de la plaine du Var. Deux secteurs sont particulièrement représentés. Il s'agit du secteur du Bâtiment et des travaux publics (BTP)<sup>531</sup> ainsi que de celui de l'automobile<sup>532</sup>. La problématique de la zone commerciale de Lingostière<sup>533</sup> est au centre des préoccupations. Elle constitue d'ailleurs une image forte de la plaine du Var.

---

<sup>531</sup> Le secteur du BTP, comme le rappelle le Projet de territoire, est historiquement implanté sur la plaine du Var et occupe une surface importante dédiée à des activités de production (centrales béton, centrales d'enrobé, ballastières) ou de stockage (de matériel et de matériaux). L'objectif est de relocaliser ces entreprises car elles se situent actuellement dans le périmètre important du développement de la plaine du Var.

<sup>532</sup> Le Projet de territoire rappelle le rôle de l'industrie automobile dans la plaine du Var.

<sup>533</sup> Les raisons expliquant la remise à plat de la zone commerciale de Lingostière sont de plusieurs ordres. Il faut tout d'abord intégrer au mieux les transports. Ladite zone doit ensuite faire partie intégrante de la séquence Var ...



Si l'axe 1<sup>er</sup> et l'axe 2 étaient de grande importance, celui de l'axe 3 l'est tout autant.

### 3. L'axe 3

Il s'agit de faire de l'Éco-Vallée le moteur de la métropole. C'est la raison pour laquelle il faut mettre en place une stratégie économique et sociale, à l'échelle métropolitaine. Notons que l'aire urbaine azurée (bassins de Nice, Cannes, Grasse, Antibes, Sophia Antipolis et l'Est départemental) ne fait pas partie des métropoles ayant le plus fort rayonnement, comme le mentionne la dernière étude de la DATAR. L'aire urbaine de la Côte-d'Azur a ceci de paradoxal qu'elle possède une structure économique robuste et des traits d'internationalité très importants eu égard la taille de sa population.

L'économie azurée est constituée principalement de deux piliers principaux, que sont le tourisme ainsi que les technologies. On retrouve dans une moindre mesure une importante activité industrielle et commerciale.

L'axe 3 vise à établir une stratégie de dynamisation du périmètre et, au-delà, l'ensemble de la métropole. L'image a pris une place très importante, presque aussi importante que le projet lui-même. Il faut que ledit territoire ait un pouvoir d'attraction. C'est la raison pour laquelle la stratégie a conduit à thématiser les opérations des sites prioritaires. Cette thématisation ne revient pas à remettre en cause le principe de mixité dans l'axe 2.

De cette volonté de créer un dynamisme métropolitain, l'Éco-Vallée doit diversifier son économie. Cela consiste à impulser l'innovation et l'esprit d'entreprise selon une stratégie globale.

Dans cette diversification, l'agriculture tient une place importante. Il faut forger avec l'ensemble des acteurs concernés un nouveau modèle durable pour l'agriculture<sup>534</sup>.

L'axe 3 du Projet de territoire s'inscrit dans une série d'actions partagées. Elle tient donc compte des principaux cadres et plans d'actions édictés aux niveaux national, régional et local.

---

central. N'oublions pas que le centre commercial, se situant dans une zone mutable, va imposer, à plus ou moins brève échéance, une restructuration. Actuellement, un groupe de travail s'occupe de la requalification du centre commercial de Lingostière, groupe auquel ont pris part les enseignes.

<sup>534</sup> Le Projet de territoire démontre que l'agriculture revêt une importance historique dans la plaine du Var. Toutefois, le nombre d'hectares a diminué au fil des années, en grande partie à cause du foncier et de la compétition concernant l'usage du sol. Les pouvoirs publics ont essayé de remédier à cela à travers les documents d'urbanisme. La DTA a imposé un quota de terres agricoles et les PLU ont souvent augmenté ces quantités dédiées. A l'heure actuelle, une réflexion est menée sur le prix du foncier. Il y a également la question de la cohabitation des espaces agricoles avec la stratégie d'aménagement de la vallée.

Il y a tout d'abord la stratégie industrielle pour une croissance verte. Celle-ci relève de la « *soft law* », mais elle a tout de même son importance. Le but est d'identifier l'ensemble des filières qui devront être développées durant les dix prochaines années.

Par ailleurs, l'axe 3 s'inspire des partenariats public-privé. Il s'agit d'un contrat de droit public « *à la mode* » permettant de se soustraire à certains principes du droit des marchés publics. Dans le périmètre de la plaine du Var, il y a deux projets phares qui vont bénéficier de ce statut juridique. Le Nice Stadium (présenté dans l'axe 2 au titre des actions engagées) et le projet EcoCité, déjà abordé ci-dessus. Il s'agit d'un projet inédit, dans la mesure où il a été constitué avec des entreprises privées à grande échelle.

En outre, la présence de schémas programmatiques, à l'instar des documents d'urbanisme ou de certains évoqués dans l'axe, 2 sont également présents. En la matière, on peut citer le Schéma régional de développement économique (SRDE), le Schéma régional de la recherche et de l'enseignement supérieur, ainsi que les Pôles régionaux d'innovation et de développement économiques solidaires (PRIDES).

L'axe 3 met en place des cadres de réflexion qui enrichissent la stratégie économique d'ensemble. Cette idée est présente dans l'ensemble du projet de territoire et correspond à une certaine logique, car le projet est en construction. Le but est de permettre aux habitants de l'Éco-Vallée de s'accaparer ce concept « *médiatico-juridico-politique* » pour en devenir une réalité perceptible.

L'offre commerciale est également une piste qui sera suivie durant toute la construction de l'Éco-Vallée et postérieurement. Dans ce cadre-là, le projet de requalification de CAP 3000 apparaît comme inéluctable. Les grandes enseignes sont conscientes de l'enjeu que représente l'Éco-Vallée. Le développement durable est devenu un outil marketing qui permet d'être attractif sur le plan économique. On est dans ce qu'on appelle : « *l'éco-audit management environnemental* » et les bilans environnementaux.

Le règlement CEE n° 1836-93 du 29 juin 1993, dit « règlement éco-audit » ou EMAS, introduit un système facultatif d'audit d'environnement permettant d'améliorer la gestion des entreprises. Ce dernier a été remplacé par le règlement CE n° 761-2001 du 19 mars 2001. Plusieurs entreprises regroupées dans l'association « *Entreprises pour l'environnement* » ont adopté les principes de gestion industrielle de l'environnement, mis en place dans la Charte.

De manière concomitante, les entreprises ont fait le choix de se voir appliquer la certification ISO (International Standard Organisation) 14001, introduisant les normes de

management environnemental depuis septembre 1996 à l'échelle internationale. Il s'agit d'appliquer un système contribuant à améliorer les performances sans fixer de niveau, après certification par un tiers.

Notons que l'éco-audit communautaire et ISO 14001 présentent des similitudes, mais il convient de les différencier car l'esprit et la procédure sont différents. Notons que ces outils de développement durable n'ont vocation à se substituer qu'aux contraintes juridiques du droit des installations classées. Ces deux règles ont pour objet de se compléter afin de faciliter le respect du droit de l'environnement. Effectivement, le règlement éco-audit (art 2.a) et la norme ISO 14001 (paragraphe 4.1) imposent tous deux à l'entreprise de respecter les prescriptions réglementaires relatives à l'environnement.

La loi de finances rectificatives pour 2002 a mis en place un mécanisme d'incitation fiscale à appliquer l'audit EMAS ou encore à être certifié ISO 14001, en instaurant pour les installations de stockage un taux attractif au prorata des efforts effectués sur l'environnement<sup>535</sup>. Les évaluations ainsi que les bilans facultatifs ne sont pas la seule manière d'évaluer les personnes privées dans leur respect du droit de l'environnement<sup>536</sup>.

À travers les trois axes, on a pu apercevoir comment était structuré le Projet de territoire. Il s'agit d'un document très bien ficelé. Cela étant, l'EPA doit jouer le rôle de chef de file. C'est la raison pour laquelle il aura une fonction « *d'ensemblier* » et de « *coordonnateur* » pour que ce Projet de territoire constitue la référence commune des acteurs publics et privés.

L'Éco-Vallée et l'EPA dans leur rôle d'ensemblier doivent avoir un accord de principe afin de mettre en place un engagement collectif.

Le Projet de territoire et son « *bras armé* », le protocole de partenariat permettant le financement des premières opérations prioritaires sous maîtrise d'ouvrage de l'EPA. D'ailleurs, ledit protocole a été soumis de manière concomitante. Il s'agissait du Conseil d'administration en date du 19 décembre 2011.

---

<sup>535</sup> DALLOZ 2010., « 7,5 euros par tonne au lieu de 9,15 ».

<sup>536</sup> DALLOZ 2010., « Les installations classées soumises à autorisation sont obligés de présenter un bilan environnemental de fonctionnement de l'installation dans les conditions fixées par arrêté du 17 juin 2000. Un arrêté du 24 décembre 2002 impose une déclaration annuelle des émissions polluantes dans l'eau et l'air. La loi 2001-420 du 15 mai 2001 relative aux nouvelles régulations économiques impose aux sociétés cotées en bourse un rapport annuel sur la prise en compte des conséquences environnementales de leurs activités à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2002 » (art. L. 225-102-1 du Code de la consommation et décret 2002-221 du 20 février 2002). L'arrêté du 30 avril 2002 (JO, 5 mai) précise les informations relatives aux rejets qui doivent figurer dans le rapport.

L'Éco-Vallée impose un processus constant. Le suivi, l'évaluation et l'actualisation sont incontournables dans un projet d'aménagement durable du territoire. Nous concernant, l'instrument juridique est ici utilisé dans une perspective de développement durable. Il lui donne incontestablement, une force et une vigueur. Cela étant, il faut constater que cet instrument juridique n'est pas une condition *sine qua non* d'une politique de développement durable telle que voulue par le Grenelle.

## **B. Le protocole financier : bras armé du projet de territoire**

Sans le financement, l'ensemble de cette politique serait lettre morte. C'est la raison pour laquelle l'instrument de l'OIN est avant tout financier. C'est la clé de voûte de toute politique publique. Sans financement, pas de politique publique. Cet argument est encore plus probant en période de crise économique. L'objet (1) et la nature juridique du protocole financier (2) sont examinés dans le présent paragraphe.

### **1. L'objet du protocole financier**

Les documents fondateurs des OIN sont toujours accompagnés d'un protocole de partenariat financier. Ce protocole de partenariat financier est souvent décomposé en plusieurs périodes correspondant aux étapes de l'opération. C'est le cas du protocole financier 2011-2026. Ce dernier regroupe l'ensemble des partenaires<sup>537</sup>. Dans le communiqué de presse, chacun des représentants des bailleurs explique les raisons de la participation de l'institution qu'il représente.

Ledit protocole engage pour quinze ans les partenaires sur les quatre opérations prioritaires présentes dans le projet de territoire : le quartier d'affaire Grand Arénas avec deux équipements structurants (Nice Saint Augustin-Aéroport et le futur parc des expositions), la technopole urbaine Nice Méridia), la plateforme agro-alimentaire et horticole de la Baronnie-Lingostière et l'éco-quartier de Saint-Martin-du-Var. En termes de chiffres, ces opérations basées sur le concept d'éco-exemplarité rapporteront, sur 15 ans, 1,3 millions de m<sup>2</sup> de programmes mixtes, ainsi que des logements et des commerces.

---

<sup>537</sup> Eco-Vallée, communiqué de presse, protocole de partenariat financier Crédits photos © : P. BEHAR BALLOÏDE photo et C. BOUTHE ; Mateo arquitectura ; REICHEN et ROBERT & associés architectes Urbanistes ; PENA et PEÑA ; groupement Vinci Concessions - WILMOTTE & associés ; SEURA orHo2009©CG06/nCa ; EPA plaine du Var ; Ville de Nice ; Nice Côte d'azur.

L'étendue de l'accord est le suivant. Il porte en toute logique sur les quatre opérations prioritaires, les objectifs de l'OIN, les engagements réciproques, le financement du projet et sa gouvernance ainsi que les modalités de modification du protocole et d'ajustement des opérations.

## 2. La nature juridique du protocole financier

D'un point de vue juridique, ledit protocole est dans la parfaite logique du droit des contrats. Il faut bien différencier le contrat de droit privé et le contrat de droit public. Le premier, de manière schématique, est réputé formé dès l'instant que les conditions sont réunies. Il y a plusieurs conditions de formation d'un contrat de droit privé<sup>538</sup>. Il faut que les parties aient la capacité de contracter, qu'il y ait un objet certain, une cause licite, et enfin un consentement libre et éclairé. Toutefois, ici, nous sommes en présence d'un contrat administratif. Effectivement, les critères du droit privé sont bien entendu applicables, mais il faut rajouter à ces derniers un critère organique et un critère matériel. Le critère organique est celui de la personne publique, en ce sens qu'il faut au moins une personne publique contractante. Quant au critère matériel, il doit soit poursuivre l'exécution d'une mission de service public<sup>539</sup>, soit se manifester par un pouvoir exorbitant de droit commun<sup>540</sup>.

Revenons donc sur l'objet du protocole financier. Ce dernier doit jouer le rôle de levier. Il doit partager le financement de 64,5 millions d'euros<sup>541</sup> entre les partenaires

---

<sup>538</sup> BRAHINSKY-RENAULT C., « Droit des obligations » 10<sup>e</sup> édition 2013, p. 51 « *L'article 1108 du Code civil pose quatre conditions principales pour la validité des contrats :*

*Le consentement ;*

*La capacité ;*

*Un objet certain qui forme la matière de l'engagement ;*

*Une cause licite dans l'obligation.*

*L'exigence du consentement prévue à l'article 1108 du Code civil est double : le consentement doit exister et être intègre. L'existence d'un véritable consentement suppose préalablement la capacité de contracter, exigée par les articles 1108 et 1123 du Code civil. »* Cet article 1108 a été modifié par l'Ordonnance n°2016-131 du 10 février 2016. Cette ordonnance réforme a pour objet de réformer le droit des obligations.

<sup>539</sup> LEBRETON G., « *Droit administratif général 10<sup>e</sup> édition 2014* », p. 283. L'auteur nous montre les critères que doit revêtir un contrat pour qu'il soit considéré comme un contrat administratif.

<sup>540</sup> Il s'agit des pouvoirs exceptionnels dont dispose l'Administration pour mener à bien sa mission d'intérêt général.

<sup>541</sup> Eco-Vallée, communiqué de presse, protocole de partenariat financier Crédits photos © : P. BEHAR BALLOÏDE photo et C. BOUTHE ; Mateo arquitectura ; REICHEN et ROBERT & associés architectes Urbanistes ; PENA et PEÑA ; groupement Vinci Concessions - WILMOTTE & associés ; SEURA ortHo2009©CG06/nCa ; EPA plaine du Var ; ville de Nice ; Nice Côte d'azur. « *La somme de 64,5 milliards d'euros, objet du protocole financier, est répartie entre les partenaires signataires selon l'équilibre suivant : l'État ainsi que Nice Côte d'Azur avec la ville de Nice interviennent à hauteur de 33,33 %. Quant aux Conseils général et régional, ces derniers fournissent 16,7 % chacun du financement.* »

signataires. Le protocole permet d'engager 379 millions d'euros de dépenses pour la plaine du Var, qui déclencheront à leur tour près de 2 milliards d'euros d'investissements privés. Ces contributions s'effectuent soit sous forme d'apports fonciers, soit en versements numéraires annuels, soit les deux.

Les partenaires ont défini, à l'image d'un contrat, le contenu du protocole de partenariat. Ce dernier se subdivise en six grandes sections. Le but étant de préciser au maximum les droits et devoirs de chacun, et d'éviter une rupture du contrat. Dès lors, le protocole prévoit : le financement du projet, la gouvernance du projet, la définition des quatre opérations qui sont l'objet du protocole.

Plusieurs remarques peuvent émaner du contenu dudit protocole. Les partenaires ont pris le soin de mettre en place une clause permettant l'évolution dudit pacte. Cela est très utile dans la mesure où il peut y avoir une évolution des conditions économiques, sociales et institutionnelles sur des projets qui s'étalent sur 20 ans. On garde en mémoire les jurisprudences du canal de Craponne du 06/03/1876 de la Cour de Cassation qui refuse la révision du contrat pour imprévision, à l'inverse du Conseil d'État qui l'accepte (arrêt dit du Gaz de Bordeaux en date du 30/03/1916).

En outre, la question de l'articulation avec le Conseil d'administration doit se poser. Dans la structure des OIN, les règles sont claires : c'est l'EPA qui doit le mettre en place pour mener comme il se doit les opérations du périmètre. Nous sommes donc dans la logique de l'ordonnance n° 2011-1068 du 8 septembre 2011 relative aux établissements publics fonciers, aux établissements publics d'aménagement de l'État et à l'Agence foncière et technique de la région parisienne<sup>542</sup>. Il faut se référer à l'article L. 321-14 du Code de l'urbanisme qui définit le rôle des Établissements publics d'aménagement. L'article L. 321-5 du Code de l'urbanisme dispose que : « *L'établissement élabore un programme pluriannuel d'intervention qui définit ses actions, leurs modalités et les moyens mis en œuvre.* »

À travers l'emploi des termes du « *programme pluriannuel d'intervention* », on comprend un protocole financier permettant de financer les opérations de territoire, prévus par le projet de territoire et le Plan Stratégique Opérationnel. Dans le cadre de l'Éco-Vallée,

---

<sup>542</sup> Ordonnance n° 2011-1068 du 8 septembre 2011 relative aux établissements publics fonciers, aux établissements publics d'aménagement de l'État et à l'Agence foncière et technique de la région parisienne publié au JORF n° 0209 du 9 septembre 2011 page 15192 texte n° 10.

l'EPA joue également le rôle d'EPF ; par conséquent, même si l'article L. 321-5 est applicable aux EPF, il est également pour les EPA.

Rappelons que le protocole de partenariat, qui est l'élément cardinal permettant le financement du projet de territoire, a été voté en Conseil d'administration de l'EPA. Les actes juridiques votés par ledit Conseil sont des délibérations. Celles-ci se situent tout en bas de la hiérarchie des normes en droit administratif. Elles sont donc des actes administratifs unilatéraux pris par des autorités administratives collégiales (par exemple, les conseils régionaux, généraux ou municipaux). Les actes administratifs unilatéraux sont un procédé fondamental du droit administratif, au même titre que le contrat administratif, permettant d'assurer les missions de l'administration. L'Acte administratif unilatéral (AAU) étant l'acte juridique adopté, unilatéralement par une autorité administrative, qui modifie ou refuse de modifier les droits ou les obligations des administrés, indépendamment de leur consentement.

La mise en place d'un tel régime comme celui de la plaine du Var et les enjeux qui en découlent viennent d'être examinés. Il faut dès lors se pencher sur les comparaisons, qui s'avèrent être une étape indispensable dans tout travail scientifique.

## **Chapitre 2 : L'étude de droit comparé des Opérations d'intérêt national en France et des opérations d'aménagement situées sur le littoral méditerranéen**

Le travail du chercheur est mené à bien lorsque celui-ci est apprécié à l'aune d'autres exemples. La comparaison est une méthode d'analyse nécessaire car elle permet d'approfondir l'objet d'étude pour mieux le comprendre. Cela permet notamment de s'apercevoir des éventuelles carences ou avantages d'une OIN par rapport à une autre. Dès lors, le choix a été fait de comparer de la manière suivante : dans l'introduction, une comparaison répertoriant les OIN sur le territoire français exceptant celle du littoral méditerranéen. *A contrario*, dans le droit fil du titre évoqué, une comparaison avec celles se situant sur le littoral méditerranéen sera effectuée. Dans cette dernière catégorie, l'étude se focalisera d'une part sur la France et d'autre part sur les pays de la Méditerranée au premier rang desquels se situent l'Italie et l'Espagne. Dans la comparaison avec les autres pays, on étudiera à la fois le régime juridique utilisé et le but de l'opération, pour savoir si l'un appelle nécessairement l'autre.

On sait qu'en France, une ville durable ou un quartier durable peut très bien se mettre en place sans une OIN. Toutefois, par l'importance de l'opération et l'aura qu'elle dégage, l'instrument OIN est sans aucun doute un atout pour y arriver. De même, par son objet qui est l'aménagement, elle touche forcément à l'environnement et, *in fine*, à l'aménagement durable.

Le choix ne relève pas du hasard, loin s'en faut. Il est dicté par le respect du sujet à travers « *l'approche juridique de la gestion durable du littoral méditerranéen* », car on estime que cet espace partage une histoire, une culture, enfin de compte une identité.

Dans ce chapitre seront étudiées, d'une part les Opérations d'intérêt national en France situées sur le littoral méditerranéen (Section 1), d'autre part, les opérations d'aménagement européennes situées sur le littoral méditerranéen à travers l'Italie et l'Espagne (Section 2).



## **Section 1 : Les opérations d'intérêt national en France situées sur le littoral méditerranéen**

Sur le littoral méditerranéen, excepté l'Éco-Vallée, on compte deux Opérations d'intérêt national. Notons en préambule que les trois se situent dans la Région Provence-Alpes-Côte d'Azur, ce qui dénote au passage son attractivité. Effectivement, il ne faut pas oublier que la région PACA est l'endroit le plus touristique au monde, sans doute dû à la diversité des paysages. C'est, après l'Ile-de-France, la plus urbanisée du pays avec 92 % de la population concentrée en ville. Dès lors, le littoral nous amène à une nouvelle conception de l'organisation de la ville et des structures qui s'y rattachent.

Notons que l'aménagement et le développement durable sont au cœur même de la politique régionale. La Région a adopté, en 2008, sa Stratégie Régionale de L'innovation déclinée en cinq domaines d'activités stratégiques (DAS), qui répondent ainsi aux nouveaux objectifs de la Commission européenne dans la stratégie « *Une Union pour l'innovation* ».

Un de ces domaines s'intitule « *Aménagement ville durable : gestion durable du littoral méditerranéen* », qui a un lien de causalité avec l'ensemble des OIN présentes sur ledit littoral.

C'est donc dans le département des Bouches-du-Rhône, et plus particulièrement à Marseille (P1) et à Fos-sur-Mer (P2), que les OIN se sont mises en place. Pourtant, on va pouvoir constater que les deux opérations n'ont pas le même but.

### **Paragraphe 1 : L'opération d'Euroméditerranée**

Créé à l'initiative de l'État et des collectivités territoriales en 1995, Euroméditerranée est une Opération d'intérêt national qui a pour ambition de placer Marseille au niveau des plus grandes métropoles européennes. Créateur de développement économique, social et culturel, Euroméditerranée est un accélérateur de l'attractivité et du rayonnement de la métropole marseillaise. Avec 480 hectares, Euroméditerranée est considérée comme la plus grande opération de Rénovation Urbaine d'Europe. Le choix de la ville n'est pas fait par

hasard. Il répond au besoin de redynamiser la deuxième ville de France, qui a perdu son attractivité d'antan<sup>543</sup>.

## A. Les caractéristiques de l'OIN

Née d'une initiative de l'État et des collectivités territoriales en 1995, Euroméditerranée est une Opération d'intérêt national qui a pour but de placer Marseille au niveau des plus grandes métropoles européennes. Créatrice de développement économique, social et culturel, Euroméditerranée est un accélérateur de l'attractivité et du rayonnement de la métropole marseillaise<sup>544</sup>. Dans le cas d'Euroméditerranée, le but premier est celui du rayonnement métropolitain.

On ne peut s'empêcher de faire un parallèle avec l'Éco-Vallée. Effectivement, elles ont comme point commun de faire revivre un endroit géographique, « *exceptionnel* » mais altéré.

Toutefois, certaines différences peuvent être notées. Tout d'abord, la notion de ville durable est consubstantielle à l'Éco-Vallée, tandis que, pour Euroméditerranée, le but premier n'est pas de créer une ville durable.

Ensuite, il y a des points communs, mais ceux-ci sont appelés par nos soins « *le droit commun des OIN* » (Projet de territoire, protocole de partenariat, aménagement durable).

Ce droit n'est pas explicitement codifié. Il est tout au plus suggéré. On retrouve ici un trait de caractère du régime de l'OIN : autant sa création que son exécution, ne font pas l'objet d'un article en bonne et due forme. L'ordonnance n° 2011-1068 du 8 septembre 2011, relative aux Établissements publics fonciers, aux Établissements publics d'aménagement de l'État et à l'Agence foncière et technique de la région parisienne, a le mérite d'exister<sup>545</sup>.

---

<sup>543</sup> BERTONCELLO B, RODRIGUES-MALTA R, DUBOIS J., « *Opération Euroméditerranée, une affaire d'État* » Plate-forme d'Observatoire des Projets et Stratégies Urbaines, Marseille janvier 2009, p. 1. Marseille a été durement confrontée à la mutation de son appareil industriel et portuaire avec pour corollaire la disparition de nombreux emplois et l'accentuation des phénomènes d'exclusion sociale.

<sup>544</sup> Décret n° 95-1103 du 13 octobre 1995 inscrivant l'opération d'aménagement Euroméditerranée parmi les Opérations d'intérêt national mentionnées à l'article R. 490-5 du Code de l'urbanisme.

<sup>545</sup> Ministère de l'Écologie, du Développement durable, des Transports et du Développement - Le cadre juridique applicable aux Établissements Publics d'Aménagement (EPA) et aux Établissement Publics Fonciers (EPF) d'État vient d'être rénové. L'ordonnance n° 2011-1068 du 8 septembre 2011 et son décret d'application 2011-1900 du 20 décembre 2011 définissent les nouvelles dispositions régissant ces établissements, codifiées aux articles L. 321-1 à L. 321-28 et R. 321-1 à R. 321-22 du Code de l'urbanisme. Ces dispositions s'appliquent aux 12 établissements publics d'aménagement existants et aux 13 établissements publics fonciers d'État, à ceux à venir, ainsi qu'à l'Agence foncière et technique de la région parisienne.

Du reste, d'un point de vue symbolique mais aussi démocratique, il serait nécessaire que la représentation nationale s'y intéresse. Il est certain que cela va peut-être à l'encontre de l'idéologie qui préside au régime de l'OIN, mais cela aurait au moins une vertu : celle d'une médiatisation par l'exercice démocratique à travers le Parlement.

Ce débat peut paraître ésotérique et superficiel aux yeux des citoyens, usagers de l'opération. Il est pourtant important car, à travers la nature juridique, c'est la procédure qui est différente. La procédure d'un décret ou d'une ordonnance n'implique pas les mêmes acteurs que celle d'une proposition de loi. Derrière les mots, ce sont des acteurs différents qui sont présents. D'ailleurs, la procédure permet l'effectivité de l'État de droit. Cela provient notamment de la règle « *d'Habeas corpus*<sup>546</sup> » en Angleterre.

A l'heure actuelle, le régime juridique des EPA est fixé par une ordonnance<sup>547</sup>. Selon l'expression retenue par le Conseil constitutionnel, les ordonnances sont « *des actes de forme réglementaires* » et le demeurent « *tant que la ratification législative n'est pas intervenue* » et à la condition qu'elles aient « *fait l'objet du dépôt du projet de loi de ratification prévu par l'article 38 de la Constitution* ». Le régime hybride des ordonnances peut être perçu comme un « *moindre mal* » dans la mesure où le législateur joue un rôle dans la procédure. Cela étant, il semblerait pour notre part que le régime juridique des EPA et *a fortiori* celui de l'OIN relèvent de l'article 34 de la Constitution, c'est-à-dire du domaine de la loi.

Cela étant précisé, et en attendant une évolution du régime juridique des EPA et de celui de l'OIN, il est temps de se pencher sur le rôle du Conseil d'administration d'Euroméditerranée (1) et sur les missions d'Euroméditerranée (2).

---

<sup>546</sup> Définition de *l'Habeas corpus* : règle de droit qui garantit à une personne arrêtée une présentation rapide devant un juge afin qu'il statue sur la validité de son arrestation. Généralement, le délai est de quelques jours ou de quelques heures (souvent 48 heures). L'expression latine complète – *habeas corpus ad subjiciendum* – signifie *que tu aies le corps pour le soumettre* (... pour être devant le juge). La règle de *l'Habeas corpus* a pour fondement que, même détenue, une personne n'est pas sans droit. En fonction de cette règle, un prisonnier doit être relâché s'il est détenu sans raison valable aux yeux de l'autorité judiciaire, laquelle doit être placée dans une relative indépendance par rapport aux pouvoirs législatif et exécutif. Texte français de *l'Habeas corpus*. Le principe de *l'Habeas corpus* est généralement respecté dans les sociétés démocratiques.

<sup>547</sup> Concernant le régime juridique *stricto sensu* de l'OIN, celui-ci est défini comme un acte réglementaire.

## 1. Le rôle du Conseil d'administration d'Euroméditerranée

Revenons donc aux origines et aux caractéristiques de ladite OIN. L'Établissement public d'aménagement est administré par un Conseil d'administration<sup>548</sup> représentant la totalité des partenaires, qui règle, par ses délibérations, les affaires de l'établissement. Il doit se réunir au moins deux fois par an. Comme pour le CA de l'Éco-Vallée, ce dernier vote le budget, autorise les emprunts et encadre la conclusion des conventions passées entre les collectivités locales et les établissements publics intéressés (ex. : Port Autonome). Il arrête les comptes, approuve les orientations à moyen terme et le programme pluriannuel d'intervention. Il a été dirigé par Guy Tessier, député des Bouches-du-Rhône et maire des 9<sup>e</sup> et 10<sup>e</sup> arrondissements de Marseille. Il est actuellement sous la houlette de Michel Vauzelle, député des Bouches-du-Rhône, mais aussi président de la Région PACA.

Le directeur général de l'établissement, François JALINOT, est nommé par arrêté du ministre chargé de l'Urbanisme. Ce dernier prépare et présente le budget. Il est également ordonnateur des dépenses et des recettes.

Comme pour chaque EPA, le Conseil d'administration a mis en place un protocole de partenariat financier. Ce dernier a été passé par l'ensemble des acteurs concernés<sup>549</sup>.

Dans l'article 3 dudit décret, est précisée la limite d'âge des membres du Conseil d'administration. Cette dernière est fixée à « *soixante-dix-ans* ». C'est une disposition originale du fait de son absence de généralisation.

Dans l'article 4, il est écrit que les délibérations du Conseil d'administration s'exécutent de plein droit. A l'heure actuelle, l'OIN Euroméditerranée fait l'objet d'une extension<sup>550</sup> que nous étudierons dans le point 2 suivant, car il est à classer dans la catégorie des opérations.

L'utilisation d'outils comme la ZAD se retrouve naturellement au sein de l'OIN Euroméditerranée. C'est donc l'application des mêmes procédés que pour l'EPA Plaine du

---

<sup>548</sup> Décret n° 2010-1309 du 2 novembre 2010 relatif à l'établissement public d'aménagement Euroméditerranée ; décret n° 95-1102 du 13 octobre 1995 portant création de l'Établissement public d'aménagement Euroméditerranée.

<sup>549</sup> Ce dernier a été passé entre la préfecture de la Région PACA, et celle des Bouches-du-Rhône, la Mairie de Marseille et la Communauté Urbaine Marseille Provence Métropole, la région PACA, et le Conseil Général des Bouches-du-Rhône.

<sup>550</sup> Décret n° 2007-1798 du 20 décembre 2007 modifiant le décret n° 95-1102 du 13 octobre 1995 portant création de l'Établissement public d'aménagement Euroméditerranée.

Var. Il convient donc de se reporter au chapitre 1 et au développement relatif à la ZAC pour voir ce qu'il en est. À l'article 3, concernant l'arrêté du 17 octobre 2013, portant approbation du dossier de création de la Zone d'Aménagement Concerté (ZAC) Littorale à Marseille, c'est l'EPA qui dirige actuellement l'équipement de la ZAC.

## **2. Les missions d'Euroméditerranée**

L'EPA d'Euroméditerranée se voit attribuer plusieurs missions. Notons en préambule que, sur le périmètre de l'OIN, une multitude de documents d'urbanisme se chevauchent, à l'instar de ce que nous retrouvons pour l'Éco-Vallée plaine du Var. Ladite opération s'inscrit dans une redynamisation de la métropole marseillaise.

S'agissant d'Euroméditerranée, on s'aperçoit que le territoire ne propose pas réellement de document à la hauteur de ce dernier. Il en résulte une perte de cohérence compte tenu de la complexité du territoire marseillais, d'où la nécessité d'un tel document. *A contrario*, le projet de territoire de l'Éco-Vallée a le mérite d'englober l'ensemble du périmètre.

Toujours est-il que l'OIN Euroméditerranée est caractérisée par plusieurs missions. Elles ne sont pas éloignées de celles de l'Éco-Vallée et de la quasi-totalité des OIN aménagement. Ce qu'il est intéressant de noter, c'est que, si beaucoup d'OIN françaises défendent un socle commun (aménagement durable, économie numérique et bâtiments architecturaux), les concrétisations sont différentes. Ceci démontre la liberté dudit régime, marqué par son absence de définition. Il y a donc quatre missions bien définies : la qualité de vie, l'aménagement et l'urbanisme, une politique de développement immobilier et enfin une mission de développement économique.

Dans le but de réaliser l'ensemble de ces missions, Euroméditerranée comporte une cinquantaine de personnes. Conformément au décret n° 2010-1309 du 2 novembre 2010 relatif à l'établissement public d'aménagement Euroméditerranée, l'article 2 définit les prérogatives dont bénéficie l'EPA.

L'Art. 2. stipule que : *« L'établissement public est chargé de procéder à toutes opérations de nature à favoriser l'aménagement, le renouvellement urbain, le développement économique et le développement durable des espaces compris à l'intérieur du périmètre figurant en annexe au présent décret. A ce titre, l'établissement est habilité pour son compte ou pour le compte de l'État, de collectivités territoriales ou d'établissements publics, dans le*

*cadre de conventions passées avec eux, notamment (...) des actions entreprises dans ce périmètre ».*

Notons que l'OIN Euroméditerranée bénéficie de l'ensemble des acteurs présents sur le terrain. Il y a en la matière un financement public qui est mobilisé. Cet investissement public apporte les transformations et les aménagements nécessaires à l'attraction d'investissements privés. Euroméditerranée bénéficie du soutien de l'Union européenne (fonds FEDER).

## **B. La concrétisation d'Euroméditerranée**

La concrétisation d'Euroméditerranée passe par l'étude des grandes lignes du projet urbain (1) et les opérations d'aménagement qui sont prévues (2).

### **1. Les grandes lignes du projet urbain**

Ces opérations s'inscrivent dans le contexte du processus de Barcelone en 1995. Ce dernier a défini un cadre et des projets de coopération entre les pays du pourtour méditerranéen, notamment dans le domaine de la sécurité, du développement et de la culture. C'est dans ce contexte que naît à Marseille Euroméditerranée, opération de rénovation urbaine de l'Europe du Sud. Il est d'un périmètre de 480 hectares au cœur de la métropole marseillaise, entre le port de commerce, le Vieux-Port et la gare TGV.

Euroméditerranée a mis en place le concept urbain d'après-guerre : « *ville sur la ville* », dans le respect des grands principes du développement durable : un équilibre entre équité sociale, croissance économique et respect de l'environnement.

Dans ce cadre-là, les infrastructures, les espaces publics, mais aussi les bureaux, logements, commerces, hôtels, équipements, sont en cours de construction ou de réhabilitation.

Le projet a pour but de transformer les grands terrains industriels sous-occupés, situés en cœur de ville, pour y développer de nouveaux quartiers économiques, commerciaux et résidentiels.

Comme pour l'Éco-Vallée avec le projet de territoire, ici, nous avons le schéma de référence qui définit les grands axes de la politique de l'EPA Euroméditerranée.

Le projet s'appuie, pour ce faire, sur le renforcement de la trame des espaces publics et du maillage végétal. Les axes majeurs, les entrées de ville et le front de mer sont ainsi recomposés afin d'assurer la continuité et la qualité urbaines. Les ouvrages d'infrastructures de voirie sont reconfigurés et de nouveaux transports collectifs sont développés à cette occasion. Les polarités urbaines sont par ailleurs consolidées ou créées autour de grands équipements qui intensifient l'attractivité métropolitaine et l'animation urbaine : Docks, Joliette, J4 front de mer, gare Saint-Charles, Belle de Mai.

Enfin, un tissu urbain et une programmation diversifiés contribuent à l'insertion du projet dans son environnement historique et créent un cadre résidentiel attractif, renouvelant le plaisir de vivre en ville en valorisant notamment les atouts exceptionnels du site. Les outils opérationnels d'aménagement sont adaptés à la diversité des objectifs et des contextes urbains.

Ainsi, trois Zones d'aménagement concerté (Joliette, Saint-Charles et Cité de la Méditerranée) que pilote Euroméditerranée vont permettre d'assurer une transformation urbaine significative dans les secteurs de grandes emprises foncières.

Euroméditerranée acquiert les terrains, aménage les espaces publics et établit le programme des constructions.

Enfin, sur de grandes opérations hors ZAC, comme la rue de la République, un dispositif de conventionnement entre la Ville, l'État, Euroméditerranée et les grands propriétaires permet d'encadrer les objectifs et leurs modalités de mise en œuvre.

## **2. Les opérations d'Euroméditerranée**

Les opérations d'Euroméditerranée sont de plusieurs ordres. Elles reposent à la fois sur des projets voulant s'adapter aux territoires concernés, mais également sur des innovations architecturales reposant le plus souvent sur le principe du développement durable. Ces opérations sont donc liées aux territoires en cause. C'est la raison pour laquelle elles prennent des vocables propres à l'histoire du quartier sur lequel elles se situent.

Leurs buts dépendent également du choix que veut faire l'EPA de son OIN. Effectivement, si elle veut mettre en place sur le périmètre une activité tertiaire importante, une technopole par des bâtiments adéquats verra le jour. Si l'OIN a pour but essentiellement de redynamiser un quartier en perdition, elle mettra en place des bâtiments d'animation.

Toutefois, il faut relativiser cette spécialisation des OIN dans la mesure où, étant des opérations globales, elles ne sont jamais uniquement de telle ou telle spécialité.

S'agissant d'Euroméditerranée, nous avons tout d'abord le quartier de la Joliette. Elle est située en façade maritime. De par son positionnement stratégique entre port et centre-ville, elle a une accessibilité remarquable (liaisons aéroports, gare TGV, autoroutes, lignes interurbaines) et une desserte appropriée au quartier d'affaires : le métro et la nouvelle ligne de tramway : Blancarde-Euroméditerranée Gantes.

Notons qu'Euroméditerranée est sorti de terre avec la réhabilitation de l'immeuble des Docks entamée dès 1992 et finie en 2002. Depuis, le quartier a muté en un véritable quartier d'affaires. Il accueille déjà 12 000 salariés de 800 entreprises dans le domaine du tertiaire, du commerce international et des télécommunications.

La façade maritime présente des particularités qui doivent être traitées de manière spécifique. On retrouve ici un point commun avec l'OIN plaine du Var qui, du fait de son interface terre-mer, impose une politique de gestion intégrée.

En somme, il s'agit d'une opération alliant l'architecture (Cœur Méditerranée, Frac, les Docks, M3-BMW- Euromed Station), la mer (les docks et la place Henri Verneuil), les logements (Florescence (ex-Brossette), l'hôtel B et B, M5- les Docks, M1- le Patio, l'îlot, l'Atrium), les emplois, l'économie, la culture, les espaces verts et espaces publics, les transports et déplacements, enfin la qualité de vie.

S'agissant de l'opération Belle de Mai, celle-ci se situe à l'est du périmètre d'Euroméditerranée, à proximité immédiate des infrastructures de transport (Pôle multimodal, aéroport, autoroutes...). Ces anciennes manufactures de tabac de la Belle de Mai ont été réhabilitées dans un but de lieu culturel.

Concernant la cité de la Méditerranée, celle-ci se situe entre l'entrée du Vieux-Port et Arenc. C'est l'un des programmes les plus ambitieux d'Euroméditerranée, qui s'inscrit dans les relations « *ville-port* » à l'instar de l'opération de la Joliette. Ces liens nous conduisent inévitablement à la notion de GIZC. C'est la même idée qui préside celle de l'interface aéroport et la vallée du Var dans l'Éco-Vallée.



Cette question de l'importance de la zone côtière est fondamentale à plus d'un titre. Cela remonte aux origines. Ladite interface a toujours été un lieu privilégié de développement de la société humaine<sup>551</sup>.

D'ailleurs, les zones côtières continuent d'offrir un réel potentiel pour la société d'aujourd'hui<sup>552</sup>.

La problématique de la GIZC est de plusieurs ordres. Celui d'une acceptation de la part de la population de prendre en compte la nature et ses composantes. Ce rapport entre l'homme et la nature est exacerbé par la conséquence du changement climatique, ou celle d'un affaissement des sols. Cela est dû notamment aux activités humaines. Il s'agit donc d'une pression anthropique caractérisée par l'accroissement de la population. Malheureusement, les signes ne sont pas encourageants, car les résidents et les touristes sont toujours plus présents.

La mise en place du programme met en exergue l'hypothèse selon laquelle la plupart des conflits et problèmes physiques observés dans les zones côtières d'Europe sont imputables à des carences, étant elles-mêmes liées à une absence notoire de l'importance économique et sociale d'une gestion durable des zones côtières. Une réponse juridique est la seule viable pour un environnement sain, économiquement rentable et socialement équitable. Certains veulent dépasser cette notion notamment par le concept d'Aménagement Intégré des Zones Côtières<sup>553</sup> (AIZC) en qualité de processus susceptible de faciliter l'application de ces principes, et souhaitent mettre en place une stratégie européenne. La question de l'application concrète et de la mise en place de ladite politique fait débat.

Le rôle de l'Union européenne<sup>554</sup> dans la promotion de l'AIZC est directement lié aux traités européens, qui en fixent aussi les limites. La politique européenne cherche à instaurer

---

<sup>551</sup> L'implantation y a été favorisée par la conquête des mers à des fins de transport et de commerce, ainsi que par l'abondance de denrées alimentaires provenant d'eaux littorales particulièrement fertiles. La plupart des villes et agglomérations côtières européennes ont une culture et un mode de vie qui remontent à plusieurs siècles.

<sup>552</sup> La productivité des lagons littoraux, des chenaux de marée, des marais salants et des estuaires apparaît en effet comme un facteur clé pour la production alimentaire – par le maintien de la pêche et de l'aquaculture – comme pour la protection de la nature et de la diversité biologique.

<sup>553</sup> Le Code de conduite est le mécanisme le plus flexible applicable à l'AIZC, mais, n'ayant pas force de loi, sa mise en œuvre relève de la volonté politique et ne peut dès lors être garantie. Un conseil non contraignant peut toutefois devenir beaucoup plus convaincant s'il s'accompagne d'incitations financières.

<sup>554</sup> La Commission européenne a lancé en 1996 un programme de démonstration sur l'aménagement intégré des zones côtières. Le programme s'articule autour de 35 projets locaux et régionaux visant à démontrer l'application de l'AIZC, d'une série d'analyses thématiques horizontales et de travaux de recherche, complétés de rencontres régulières avec un groupe d'experts (composé d'experts nationaux et de représentants des ...

un Cadre général de référence offrant une vision commune de développement des zones côtières, et à inciter les divers individus, organisations et administrations concernés à adopter une perspective à long terme.

La difficulté européenne est étroitement liée à la diversité des États membres et à la conception de leurs systèmes législatifs. De plus, toute politique de gestion intégrée des zones côtières doit se conformer à la compétence juridique de l'UE et au principe de subsidiarité. Dès lors, plusieurs instruments sont à la disposition de l'Union européenne pour mener une stratégie communautaire d'AIZC. Ces dernières sont répertoriées à l'article 189 du traité européen.

Comme cela a été dit précédemment, la question de l'application concrète reste en suspens. Une stratégie communautaire d'AIZC n'impose-t-elle pas un instrument juridique spécifique au niveau européen ? Si tel est le cas, quel serait son champ d'application territorial ? Quelle forme faudrait-il lui donner : un règlement ? une directive ? une recommandation ? ou une décision ?

Il y a donc par conséquent un point commun dans ces deux opérations, car les deux OIN s'appuient sur la mer. Cela démontre au passage qu'un littoral est une composante importante des OIN de la Méditerranée.

L'OIN Euroméditerranée ne se manifeste pas uniquement par des opérations « *phares* », mais aussi par un programme de réhabilitation de fond, englobant des quartiers. En 2001, a été lancée l'Opération programmée d'amélioration de l'habitat (OPAH) dans plusieurs endroits.

Il y a donc une politique en faveur de la réhabilitation des quartiers, qui passe notamment par un réaménagement des façades, cages d'escaliers ou toitures. Des espaces publics de proximité ont par ailleurs été aménagés<sup>555</sup>.

Outre l'action déjà engagée, un programme de requalification des bâtiments les plus dégradés (dossier ANRU<sup>556</sup>) va être lancé en fin d'année. Il aura vocation à créer plus de 1385

---

administrations locales, des partenaires socio-économiques et d'ONG) et de multiples contacts avec d'autres opérateurs extérieurs.

<sup>555</sup> Parvis d'école Hozier, Peyssonnel et Kléber, place Dunoyer de Ségonzac, square Ruffi, d'autres sont en cours de lancement : square Kléber et places Strasbourg et Roussel.

<sup>556</sup> L'ANRU, l'Agence Nationale de Rénovation Urbaine, a été créée en 2003. L'objectif général est d'accompagner des projets urbains globaux pour transformer les quartiers en profondeur :

- En réinsérant les quartiers dans la ville ;
- En créant la mixité sociale dans l'habitat ;
- ...

logements sociaux (dont 568 neufs) sur le secteur en remplacement des Bâtiments vus comme insalubres, et à rénover les équipements de proximité, écoles, centres sociaux et équipements sportifs.

Parallèlement, en accord avec les habitants, Euroméditerranée apporte des actions de réhabilitation importantes sur des ensembles immobiliers plus dégradés à propos des quartiers dits « *hors Zone d'Aménagement Concerté* ». Cela démontre que la ZAC n'est pas le seul outil applicable dans les OIN, même s'il demeure un des outils favoris.

Parallèlement, compte tenu du succès, États et collectivités locales ont décidé, à la fin de l'année 2007, d'étendre le périmètre de l'opération vers le nord, sur 169 hectares. Cette extension a été mise en place par un décret le 22 décembre 2007. D'un périmètre de 480 hectares, Euroméditerranée est désormais la plus grande opération de rénovation urbaine d'Europe. Ce développement est marqué par sa rapidité et sa profondeur. L'OIN veut pérenniser les résultats présents pour aller encore plus loin.

Comme pour l'Éco-Vallée et d'une manière générale, pour l'ensemble des règles d'urbanisme présentes dans les OIN, le mitage est prohibé. L'enjeu ici est de créer un véritable quartier se composant de l'ensemble des activités représentatives d'une ville. La mixité, notion fondamentale de l'Éco-Vallée, axe 2 du projet de territoire, retrouve ici son expression. Il est intéressant de noter que plusieurs principes sont topiques de l'urbanisme, et plus spécialement des OIN.

La raison de l'extension d'Euroméditerranée est de perpétuer son statut de grande métropole. Il ne faut pas s'y tromper. Si Marseille arrive à se hisser au rang de métropole européenne, c'est bien grâce à l'instrument d'OIN. Ce mécanisme par son levier juridique et financier permet d'y accéder. On en veut pour preuve le classement de la DATAR qui a fait passer Marseille, autrefois au stade de Manchester, Anvers ou Bilbao, au statut de villes comme Francfort, Dublin ou Lisbonne<sup>557</sup>.

L'extension poursuit plusieurs objectifs. Ces objectifs sont souvent communs à l'ensemble des OIN et, à plus forte raison, à celles se situant sur le littoral méditerranéen.

---

– En introduisant de la mixité par la diversification des fonctions (commerces, activités économiques, culturelles et de loisir).

L'ANRU est financée à parité par l'État et les partenaires sociaux. Ce financement sert ici à recomposer le tissu urbain en assurant une meilleure intégration de l'infrastructure autoroutière, mais aussi à désenclaver le collège de Versailles et à en améliorer les abords ou encore à participer à l'extension du centre social Kléber.

<sup>557</sup> Effectivement, elle est passée de la 28<sup>e</sup> (catégorie 5) à la 23<sup>e</sup> place (catégorie 4) des grandes métropoles européennes.

Cela a été facilité par les lois Grenelle (1 et 2). On retrouve, pêle-mêle, l'ambition de construire une ECOCITE<sup>558</sup> et mettre en place une coulée verte<sup>559</sup>, développer les transports en commun<sup>560</sup>, créer un modèle de développement durable méditerranéen<sup>561</sup>, instaurer un concours d'urbanisme et enfin développer les énergies renouvelables<sup>562</sup>. L'ensemble de ces principes sont en parfaite adéquation avec l'OIN plaine du Var.

Après cette analyse de l'OIN Euroméditerranée, nous comprenons l'intérêt d'une comparaison avec l'Éco-Vallée Plaine du Var. Il existe des ressemblances entre ces deux opérations comme le partage du même instrument juridique et d'un espace géographique similaire. D'ailleurs, la gestion de la Méditerranée est la pierre angulaire des deux OIN.

L'OIN, que nous allons étudier maintenant se situe également sur la façade méditerranéenne. Toutefois, elle s'écarte des deux autres par son objet.

## **Paragraphe 2 : La zone d'aménagement de Fos-sur-Mer**

Il est nécessaire de faire un bref rappel historique sur les raisons qui ont amené les pouvoirs publics à s'intéresser à ce territoire (A). Ces raisons, une fois examinées, nous permettront d'apprécier le régime de ladite OIN (B).

---

<sup>558</sup> Depuis son origine, Euroméditerranée applique les principes du développement en évitant de consommer de nouveaux espaces naturels et en densifiant intelligemment sur des endroits encore en friche, proches du centre-ville. Le projet extension en est la continuité naturelle. « *Construire la ville sur la ville* » permet de proposer au plus grand nombre des services et une qualité de vie tout en préservant les ressources naturelles. Cependant, le projet d'extension est l'occasion d'aller plus loin en matière d'écologie urbaine. Le label EcoCité lui a d'ailleurs été attribué au projet extension d'Euroméditerranée par le ministre de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de la Mer le 4 novembre 2009.

<sup>559</sup> Une « coulée verte » de 15 hectares (le Parc des Aygaldes) apportera un équipement précieux pour la qualité de vie, mais permettra également de résoudre les problèmes liés à l'inondabilité de certains secteurs.

<sup>560</sup> Ces moyens sont entre autres la prolongation du métro, du tram, des nouvelles lignes de bus en sites propres, des nouvelles stations de TER, des pôles d'échanges multimodaux avec des parkings relais, des pistes cyclables... il s'agit de créer des espaces dans les villes permettant de se passer le plus possible des voitures.

<sup>561</sup> L'EPA d'Euroméditerranée a pour objet de mettre en avant les spécificités méditerranéennes : 300 jours de soleil par an, 80 jours de mistral, des pluies concentrées... et la mer ! Se contenter de copier des modèles du Nord de l'Europe (Fribourg, Angleterre...) ne fonctionnerait probablement pas.

<sup>562</sup> Le but est d'exploiter les formidables gisements d'énergies renouvelables à notre disposition : le soleil (panneaux photovoltaïques), le vent et surtout la mer. Nous étudions ainsi la mise en place d'une « *Boucle à eau de mer* ». Une production de froid et de chaud, à partir de la géothermie de la mer.

## A. L'histoire de l'aménagement de Fos-sur-Mer

L'histoire de l'aménagement de Fos-sur-Mer passe d'abord par l'étude historique et cartographie de ladite ville (1) jusqu'à la construction d'un complexe industrialo-portuaire (2).

### 1. La cartographie de la ville des origines à nos jours

Depuis l'Antiquité, cette ville est marquée par son port<sup>563</sup>. On ne revient pas sur l'importance d'un port sur l'identité économique, sociale et culturelle d'une ville, cela ayant déjà été fait dans l'introduction et dans le Titre 2. Au Moyen Age, l'éperon rocheux appelé Hauture est un endroit inhérent à la construction d'un château<sup>564</sup>. L'autre phénomène marquant de la ville reste le choix dans les années 1960 de la création d'un projet d'aménagement du territoire dans le but de mettre en place un complexe industrialo-portuaire<sup>565</sup>.

La ville de Fos-sur-Mer est marquée par des espaces naturels grâce notamment aux étangs qui sont le réceptacle de nombres d'oiseaux migrateurs. Les salins<sup>566</sup> ainsi que la plaine de la Crau<sup>567</sup> sont des exemples de lieux naturels.

L'activité maritime<sup>568</sup> est également très importante, ne serait-ce que l'activité portuaire, élément fondateur de la ville<sup>569</sup>.

---

<sup>563</sup> Document officiel de l'office du tourisme de Fos-sur-Mer. Son nom Fossae Marianae (en référence au célèbre général romain Marius et à son canal) est à l'origine du nom actuel de la ville. Idéalement situé au fond du golfe de Fos, ce port en eaux profondes aura une activité importante jusqu'à la chute de l'Empire romain et même à l'époque mérovingienne.

<sup>564</sup> L'éperon rocheux appelé Hauture est un lieu idéal pour la construction d'un château.

<sup>565</sup> Office du tourisme de Fos-sur-Mer. Dans les années 60, un projet d'aménagement du territoire visant à la création d'un complexe industrialo-portuaire va bouleverser la vie paisible des Fosséens consacrée à l'agriculture et à la pêche, et modifier le paysage. 2000 ans séparent le port antique du port moderne, mais son installation bénéficie des mêmes atouts : port abrité, en eaux profondes, permettant l'accueil des plus gros navires du monde et situé au carrefour de l'Europe du Nord et l'Europe du Sud.

<sup>566</sup> Office du tourisme de Fos-sur-Mer. Les Salins, véritable richesse naturelle témoignant d'une industrialisation passée. Les salins sont en cours de réhabilitation et accueillent des milliers d'oiseaux migrateurs. Ils sont le domaine des flamants roses tirant leur couleur des petits crustacés pigmentés qui composent leur alimentation

<sup>567</sup> Office du tourisme de Fos-sur-Mer. La plaine de la Crau et ses coussouls s'étendent sur 470 hectares, où se mêlent faune exceptionnelle et rare, flore rase à caractère steppique unique en son genre. La Crau est l'un des principaux terroirs de l'élevage ovin transhumant.

<sup>568</sup> Office de tourisme de Fos-sur-Mer, lauréate du Pavillon Bleu d'Europe des ports et des plages depuis 1994, cette distinction récompense la commune pour ses actions en faveur de la protection de l'environnement aquatique. Une suite de plages de sable fin s'étend sur plus de 3 km et s'offre aux vacanciers. Elles sont toutes ...

## 2. La mise en place d'un complexe industrialo-portuaire

La mise en place d'un complexe industriel et portuaire dans le golfe de Fos est une des opérations d'aménagement du territoire les plus prometteuses qui soient se situant à l'est de Marseille, à proximité du delta du Rhône. L'emplacement du site et l'étendue des surfaces disponibles expliquent l'effort d'équipement. Dans cet endroit précis, une zone industrielle peut être créée en adéquation avec le port.

La justification d'un statut dérogatoire peut se comprendre, dans la mesure où la zone s'y prête de par sa nature propice. Les pétroliers et les minéraliers accostent les premiers quais. Il faut toutefois attendre quelques années pour que le port prenne ses dimensions définitives. Quant à la préparation des terrains industriels, elle se fait de façon concomitante.

Les matériaux présents sur le périmètre doivent être à la hauteur de l'opération envisagée. La difficulté tient au fait qu'il n'y aura pas d'établissements publics d'aménagement qui s'occuperont de ladite zone. C'est là une des exceptions au régime juridique des OIN.

La réussite d'une telle opération résulte d'un certain nombre de facteurs complexes et aléatoires. Il faut prévoir, outre les travaux, l'aménagement de zones d'habitation où viendront s'installer les travailleurs et leurs familles. Les pouvoirs publics ont mis en place des études de marché<sup>570</sup> afin de déterminer de la meilleure manière qui soit, les possibilités de réussite du projet. De 1970 à 1985, quatre hypothèses de développement ont eu lieu.

Effectivement, les bureaux d'études essayaient de prédire le nombre de branches industrielles qui allaient s'installer à Fos. Toutefois, face au manque de probabilité de

---

équipées, entretenues et accessibles en voiture avec parking gratuit à proximité. Des postes de secours sont mis en place durant l'été.

<sup>569</sup> La zone industrielle s'étend sur 10 000 hectares hors zone urbaine. Cette dernière fut implantée dans les années 1960. Elle offre aujourd'hui plus de 40 000 emplois (directs et indirects) dans différents secteurs : sidérurgie, pétrole, chimie. Non loin du plus grand pôle industrialo-portuaire du sud de l'Europe, la ville de Fos-sur-Mer développe depuis plus années le concept de tourisme industriel. Elle organise des visites par la mer des installations portuaires. Ces visites arrivent à allier intérêts technologiques et spectacles visuels. Ce lieu impressionnant par sa taille se découvre autour des montagnes de minerais, des colonies de vapeur, de la fonte en fusion, des quais où sont chargés et déchargés les plus gros bateaux du monde. Ces informations proviennent du site de l'office du tourisme de la ville.

<sup>570</sup> Les évaluations avant les véritables études de marché étaient les suivantes : dans les projets les plus récents, il ressort que la création de 18 000 à 40 000 emplois, selon que se réalisent l'ensemble des implantations projetées ou uniquement les implantations certaines, peuvent *in fine* créer des emplois de 80 000 à 200 000 travailleurs.

certaines hypothèses, on a estimé qu'il fallait prévoir plusieurs solutions<sup>571</sup> en préférant comme curseur le schéma le plus réaliste à celui le plus vaste.

Ces activités ont un effet multiplicateur. Cela permet de réaliser des économies d'énergie, car on est face à une industrie « *industrialisante* »<sup>572</sup>. C'est la raison pour laquelle les emplois initiaux ont un effet multiplicateur sur la population<sup>573</sup>.

La question du cadre de vie reste néanmoins posée<sup>574</sup>. On retrouve donc ici inévitablement, par le truchement des principes implicites d'une opération d'aménagement comme l'OIN, la question de l'aménagement urbain.

Après avoir montré l'importance et la stratégie du territoire, il faut se pencher sur le régime juridique que ce dernier va se voir appliquer. En la matière, on peut noter une certaine complexité, car il y a plusieurs normes qui se chevauchent<sup>575</sup>.

---

<sup>571</sup> L'implantation de l'unité sidérurgique fait l'objet de deux hypothèses, l'une forte avec une capacité de 6 millions de tonnes par an (16 000 emplois), l'autre faible avec seulement 1,5 million de tonnes (4000 emplois). Quant aux autres industries, elles sont qualifiées d'« incertaines » ou de « presque certaines ». Les industries sont dites « incertaines » quand la décision de les implanter n'est pas prévue dans un avenir immédiat. Elles sont au nombre de 2 : matériel électronique et électrodomestique (3000 emplois), production et transformation de l'aluminium (1600 emplois).

<sup>572</sup> Certains pays comme l'Union des Républiques Socialistes Soviétiques ont fait leur réussite sur le secteur secondaire, c'est-à-dire la sidérurgie et la métallurgie.

<sup>573</sup> Les implantations initiales donnent lieu ultérieurement à de nouvelles créations d'emploi. L'afflux de population active et inactive, en est lui-même à la source, notamment dans le bâtiment et les travaux publics ainsi que dans le secteur tertiaire. Ce processus peut être analysé sous deux effets : les effets d'entraînement et l'effet d'induction.

<sup>574</sup> Pour que les entreprises viennent s'installer sur ledit territoire, ce dernier doit proposer un service de qualité. C'est la raison pour laquelle elles y trouveront une gamme de services et des avantages divers, tels que postes à quai et embranchements ferroviaires. Toutefois, certaines firmes orientées vers le commerce ou les services s'implanteront vraisemblablement vers les zones d'habitation ou un grand centre urbain proche. Il est probable que la grosse industrie se fixera sur la zone industrielle de Fos tandis que les grands centres urbains de Marseille, Aix et Arles se concentreront sur les services d'usages de moindre importance. Au sein des unités urbaines proches de Fos, peu importe leurs dates de création, Port-Saint-Louis-du-Rhône, Port-de-Bouc, Istres, Martigues, seront destinées aux commerces et services usuels, là où sera fixée la population.

<sup>575</sup> Ces OIN poursuivent d'autres buts que l'aménagement du territoire, mais peuvent avoir des incidences sur l'occupation de l'espace environnant de par leur rayonnement, leurs effets structurants et la nature des restrictions (installations Seveso) qu'elles entraînent éventuellement. Le problème réside dans le fait que les périmètres de ces OIN n'intègrent pas les territoires censés supporter ces incidences, ce qui permet de douter de la pertinence de ces périmètres, dans la mesure où l'État n'y a pas de compétences particulières. Durant de nombreuses années, cette lacune n'a pas porté à conséquence pour l'OIN de la zone de Fos-sur-Mer, car son périmètre a jouté celui de la ville nouvelle des Rives de l'Étang-de-Berre. Ainsi, les territoires qui subissaient les effets structurants des activités du port (afflux de populations, création de logements et d'équipements, réseaux routiers, etc.) étaient compris dans le périmètre d'urbanisation de l'agglomération nouvelle voisine et l'État en conservait la maîtrise. Depuis le 31 décembre 2001, la situation a changé avec la dissolution de l'EPAREB, faisant sortir les Rives de l'Étang-de-Berre du régime des villes nouvelles en mettant fin à son aménagement. La zone de Fos-sur-Mer ne constitue plus une exception.

## B. Le choix du régime juridique

Il convient de passer en revue la nature juridique du complexe industrialo-portuaire de la zone de Fos-sur-Mer (1) pour ensuite étudier le statut juridique applicable à l'aménagement du complexe industrialo-portuaire (2).

### 1. La nature juridique du complexe industrialo-portuaire de la zone de Fos-sur-Mer

Il est difficile de connaître les raisons exactes de l'application du régime juridique de l'OIN à l'aménagement du complexe industrialo-portuaire de Fos-sur-Mer.

Effectivement, cela peut paraître paradoxal, car l'OIN, en tant que tel, existe depuis 1983, autrement dit, la décentralisation et l'aménagement de Fos-sur-Mer ont eu lieu dans les années 1960. Comme nous l'avons évoqué dans l'introduction, si la notion d'Opération d'intérêt national apparaît dans le paysage juridique le 7 janvier 1983, avec la première loi de décentralisation, les prémices se trouvent dans des opérations bien antérieures. Nous les nommerons sobrement les « *pré-OIN* », celles-ci existaient antérieurement à la notion et sont désormais qualifiées d'OIN<sup>576</sup>. Ce sont de grandes opérations d'aménagement, dans toutes les acceptions du terme, où l'État était omniprésent et a entendu le demeurer.

La problématique était la suivante : beaucoup d'opérations préexistantes à la décentralisation ne rentraient pas dans le cadre communal, du moins dans l'appréhension du droit de l'urbanisme. Il a donc fallu créer un statut sur mesure pour certaines opérations d'envergure. De ce fait, ces opérations, qu'on baptisa OIN, allaient laisser persister le droit antérieur. Cela signifie que l'autorité compétente, par nature et par essence, reste l'État<sup>577</sup>.

En procédant par ordre chronologique, il convient de les mentionner. Au premier chef, nous avons les complexes industrialo-portuaires, communément appelés « ports autonomes », l'aménagement de La Défense et enfin la création des villes nouvelles. On peut quand même valablement penser que ce statut n'est pas incongru. Effectivement, ce complexe

---

<sup>576</sup> À l'exception de certaines villes nouvelles qui sont sorties du régime des OIN.

<sup>577</sup> Il s'agit de grandes opérations d'aménagement du territoire qui avaient été réalisées avec la V<sup>e</sup> République. On a en premier lieu les agglomérations nouvelles qui sont à cheval sur les territoires communaux, qu'elles dépassent, qu'elles transcendent le plus souvent, sans pouvoir procéder à la décentralisation. On a ensuite La Défense, grande opération d'envergure permettant à Paris de se hisser au niveau des capitales européennes, avec un établissement public d'aménagement. C'était l'EPAD, donc aussi c'est une Opération d'intérêt national. Enfin, il y a également les grandes opérations d'aménagement industrialo-portuaires, prévues par le code. Il s'agit d'Antifer, le Verdon, Dunkerque, qui sont des zones d'intérêt national.



constitue un atout évident pour une région qui vit essentiellement du tourisme. Les OIN sont souvent liées à des données économiques, et celles-ci n'y échappent pas. Replaçons-nous également dans le contexte d'après-guerre, dans une période de relance économique où une puissante zone industrielle était un atout pour la France. Ce sont donc des lieux où s'exprime avec force la souveraineté étatique marquée par les pouvoirs de police du préfet<sup>578</sup> dans la zone portuaire.

## **2. Le statut juridique applicable à l'aménagement du complexe industrialo-portuaire**

Ce qu'il faut retenir, c'est l'enchevêtrement des mécanismes juridiques inhérents aux opérations d'aménagement. On a une opération d'aménagement avec un décret n° 65-990 du 19 novembre 1965 relatif à l'aménagement de la région du golfe de Fos. On sait également que cette zone relève de la compétence du port autonome de Marseille. La mise en place du statut d'OIN vient s'y ajouter.

On se retrouve face à un imbroglio de gestion d'autorité polymorphe. Une loi de 1920 a institué le statut de port autonome et ne visait à l'origine que deux ports, ceux de Bordeaux et du Havre. Il faut attendre la réforme du 29 juin 1965 pour que le régime soit étendu aux six grands ports français (ont été créés ceux de Marseille, Dunkerque, Rouen et Nantes-Saint-Nazaire). Avec la loi du 4 juillet 2008 ces ports sont devenus des grands ports maritimes. Seuls quatre sont considérés par l'article R. 121-4-1 du Code de l'urbanisme comme des OIN. Il s'agit des complexes industrialo-portuaires d'Antifer, dans le périmètre du port autonome du Havre, du Verdon, dépendant du port autonome de Bordeaux, de Dunkerque, et de celui de Fos-sur-Mer, sous la responsabilité du port autonome de Marseille.

Depuis leur création<sup>579</sup>, ce sont des établissements publics de l'État disposant d'une personnalité juridique et d'une autonomie financière, ayant des missions de service public administratif et à caractère industriel et commercial (EPIC), directement sous la tutelle du ministère chargé des Transports. Ce choix a été essentiellement pratique : « *Le but premier*

---

<sup>578</sup> L'article L. 302-1 du Code des ports maritimes précise que : « L'État fixe les règles relatives à la sécurité du transport maritime (...) et du contrôle de leur application. »

<sup>579</sup> Les ports autonomes n'ont pas vu leur régime juridique modifié avec les lois de décentralisation, et de plus leur mode de fonctionnement est resté inchangé, à tel point que, lors des multiples entretiens obtenus auprès des responsables des services juridiques et fonciers des ports autonomes de Bordeaux et de Marseille, L. SAINT-AMAN avait relevé avec étonnement que la notion d'OIN était passée totalement inaperçue.

*était de confier à une autorité portuaire unique et décentralisée la responsabilité de la gestion d'un site portuaire. »*<sup>580</sup>

Il existe un Conseil d'administration qui fait partie intégrante de l'Établissement public d'aménagement du port<sup>581</sup>. Leur composition doit se conformer aux dispositions du décret du 28 juin 1984<sup>582</sup> pris en application de la loi de décentralisation du 7 janvier 1983<sup>583</sup>.

Il est certes difficilement compréhensible que ces ports autonomes soient considérés comme des OIN, et la perplexité vient du fait que quatre des six ports autonomes le sont<sup>584</sup>. Par ailleurs, les effets du statut d'OIN sur les ports autonomes sont totalement inexistantes. La seule exception étant que le permis de construire est toujours délivré au nom de l'État, à l'intérieur du périmètre, la décentralisation ne marquant, sur ce point, aucun changement.

Notons qu'à côté du statut d'établissement public relevant du port autonome de Marseille, un décret n° 65-990 en date du 19 novembre 1965, relatif à l'aménagement de la région du golfe de Fos, a été instauré. Ce décret prévoyait donc les réalisations des opérations d'aménagement par un programme général d'aménagement, comme le décrète son article 1<sup>er</sup>. L'article 2 prévoyait la mise en place d'un plan comportant des dispositions faisant l'objet de plans d'urbanisme.

On apprend qu'à l'article 3 dudit décret, ces plans et programmes avaient valeur de directives d'aménagement national.

Nous pouvons cependant dégager la principale caractéristique d'un port de grande envergure à rayonnement international : son intérêt stratégique. Au-delà de cet aspect, nous percevons en filigrane le véritable but de conférer à ces ports le statut d'OIN : le développement de grande ampleur est une affaire que l'État s'estime être seul à pouvoir assurer.

Ainsi, nous venons de passer en revue les OIN situées sur la façade française de la Méditerranée. Deux d'entre elles (Éco-Vallée et Euroméditerranée) ont des liens plus

---

<sup>580</sup> L. SAINT-AMAN, *L'Opération d'intérêt national*, mémoire droit, Aix-en-Provence, 1991, p. 44.

<sup>581</sup> Les EPA ne sont apparus qu'avec la réforme de 1965.

<sup>582</sup> Décret numéro 84-533 du 28 juin 1984 modifiant les diverses dispositions du Code des ports maritimes relatives aux conseils d'administration des ports autonomes.

<sup>583</sup> Loi numéro 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements et les régions de l'État.

<sup>584</sup> Sur cette constatation L. SAINT-AMAN avait émis l'hypothèse selon laquelle cela tiendrait certainement à l'envergure, à l'importance et au rayonnement spécifique de chacun de ces ports, et qu'ainsi le « seuil d'accès à l'appellation OIN n'aurait pas été atteint par Rouen et Nantes-Saint-Nazaire ». Cependant cela semble peu probable eu égard à l'importance de celui de Nantes-Saint-Nazaire, plus grand que celui du Havre.

qu'étroits de par leur création et leur gestion. Quant à celle de Fos-sur-Mer, elle est particulière à plus d'un titre (il s'agit d'une création avant l'instrument juridique de l'OIN et qui concerne une zone portuaire). Leur point commun demeure au moins celui de la mer.

## **Section 2 : Les opérations d'aménagement européennes situées sur le littoral méditerranéen à travers l'Italie et L'Espagne**

L'étude se focalisera, d'une part, sur la France et d'autre part sur les pays de la Méditerranée au premier rang desquels se situent l'Italie et l'Espagne (P1). Dans la comparaison avec les autres pays, on étudiera à la fois le régime juridique utilisé et le but de l'opération pour savoir si l'un appelle nécessairement l'autre (P2).

On sait qu'en France, une ville durable ou un quartier durable peut très bien se mettre en place sans une OIN. Toutefois, par l'importance de l'opération et l'aura qu'elle dégage, elle est sans aucun doute un atout pour y arriver. De même, par son objet même, qui est l'aménagement, elle touche forcément à l'environnement et, *in fine*, à l'aménagement durable.

### **Paragraphe 1 : Les opérations s'inspirant du régime juridique de l'Opération d'intérêt national en Espagne et en Italie**

Étudions dès à présent le régime juridique du droit de l'urbanisme espagnol (A) et italien (B) afin de déterminer s'il y a lieu des ressemblances avec celui de la France, notamment du point de vue des procédures d'aménagement d'exception.

#### **A. L'Espagne**

Nous étudierons tout d'abord l'organisation administrative espagnole et ses effets sur les régimes d'aménagement (1) et nous aborderons ensuite la problématique de l'exception méditerranéenne espagnole des procédures d'aménagement. (2)

#### **1. L'organisation administrative espagnole et ses effets sur les régimes d'aménagement**

Il est important de noter en préambule que le présent paragraphe ne traitera pas de l'histoire de l'urbanisme espagnol, et l'abordera de manière succincte. Il en sera de même

concernant l'étude de l'organisation administrative du pays<sup>585</sup>. Les remarques qui suivent ne concernent pas spécifiquement la Méditerranée. Effectivement, compte tenu de la difficulté de trouver des informations, on s'est efforcé de traiter ce qu'on a pu trouver.

Cela étant, comme vous allez pouvoir le constater, l'ensemble des régimes s'apparentant à l'OIN concerne les ports et les aéroports. De ce fait, on voit donc des liens entre le régime des OIN en France et ceux qui s'y apparentent en Espagne.

D'ailleurs, l'exemple concret, à travers la douane d'Irun<sup>586</sup>, n'est autre qu'une ville méditerranéenne.

Concernant le fond, la caractéristique principale du droit de l'urbanisme est sa structure décentralisée. C'est ce qui ressort de la Constitution espagnole de 1978 dans son article 148.1.3. D'après la Constitution et les statuts d'autonomie qui forment le bloc de constitutionnalité, ce sont en principe ces communautés autonomes qui détiennent la prérogative dans l'aménagement du territoire et l'urbanisme. La compétence étatique y est officiellement inexistante. Néanmoins, il faut nuancer cette affirmation, car le système est plus complexe que cela et dépend de la propre complexité des matières dont il s'agit, au premier rang desquelles se situe l'aménagement du territoire<sup>587</sup>.

Parallèlement à cela, l'État se doit de respecter la frontière et de ne pas traiter ce qui ne relève pas de sa compétence. Comme dans la plupart des États de droit, c'est au juge, et en l'espèce au Tribunal constitutionnel<sup>588</sup>, qui s'occupe au cas par cas de la subtile frontière qui résulte du bloc de constitutionnalité, de déterminer la compétence de chacun.

---

<sup>585</sup> AUBIN E, ROCHE C., op. cit, p. 69. « *La République une et indivisible reconnaît et promeut les autonomies locales ; elles effectuent dans les services qui dépendent de l'État la plus large décentralisation administrative* ». Les auteurs montrent que l'article 5 de la Constitution italienne de 1947 peut être rapproché de l'article 2 de la Constitution espagnole de 1978 qui « reconnaît et garantit le droit à l'autonomie des nationalités et des régions ».

<sup>586</sup> Irun (basque : *Irun*, espagnol : *Irún* [i.'run]) est une commune du Guipuscoa dans la communauté autonome du Pays basque, située au nord de l'Espagne. C'est une ville frontière entre la France et l'Espagne délimitée par la Bidassoa. Cette ville-frontière commande le passage principal des Pyrénées occidentales.

<sup>587</sup> Selon la charte européenne, l'aménagement du territoire est « *l'expression spatiale de la politique économique, sociale, culturelle et écologique de toute société* » et qui, par là même, oblige à prendre en compte l'incidence territoriale de toutes les interventions des pouvoirs publics et exclut, en conséquence, que la compétence reconnue aux communautés autonomes pour l'exercice de cette fonction d'aménagement soit entendue « *en termes si absolus qu'elle éliminerait ou détruirait les compétences que la propre Constitution réserve à l'État, même si l'usage qu'il peut être conduit à en faire conditionne nécessairement l'aménagement du territoire* ».

<sup>588</sup> L'État, selon la fameuse sentence du Tribunal constitutionnel 61/1997, du 20 mars 1997, continue à conserver des compétences précises lui permettant de légiférer, directement ou indirectement, en matière d'urbanisme : des conditions garantissant l'égalité lors de l'exercice des droits et devoirs constitutionnels en rapport avec le sol dans tout le territoire national ; sur les bases économiques et environnementales du sol ; sur le régime et les ...

Sur le plan procédural, il est important de relever que l'État dispose d'une procédure exceptionnelle<sup>589</sup> pour décider, moyennant l'accord du Conseil des ministres, de l'exécution des projets de travaux et des installations principales en vigueur pour ordonner, le cas échéant, la modification ou la révision subséquente de celle-ci. Cette procédure a été déclarée conforme à la Constitution par la sentence constitutionnelle du 13 mai 1996, qui s'est prononcée sur le conflit de compétence soulevé par le gouvernement basque, à propos de la construction d'une caserne de la police nationale et d'un édifice de la douane d'Irun de sa propre compétence, y compris lorsqu'ils ne sont pas en conformité avec la planification municipale.

Concernant l'expropriation, elle est partagée en deux : l'État et les collectivités territoriales<sup>590</sup>.

## **2. Existe-t-il une exception méditerranéenne espagnole des procédures d'aménagement ?**

On note donc qu'il existe en Espagne une procédure similaire à l'OIN française. Irun se situant sur la côte atlantique, on ne peut donc pas à proprement parler d'un régime uniforme et cohérent le long du littoral méditerranéen. Cela étant, la ville d'Irun se situe sur une zone littorale, ce qui démontre au passage le rôle attractif de cette interface entre la terre et la mer. Il y a donc un aspect maritime à prendre en compte, mais celui-ci est relatif dans la mesure où l'édifice de la douane et de la caserne ne se situe pas forcément sur le littoral.

Le lien de causalité susceptible d'être commun est le suivant : beaucoup d'opérations d'aménagement d'exception, espagnoles, se trouvent sur des zones stratégiques de son territoire, à l'instar de ce que l'on retrouve en France (ports, aéroports, douanes, casernes...).

---

règles d'évaluation du sol (ayant un caractère exclusif) et le système de responsabilité patrimoniale des administrations publiques. Après la Constitution de 1978, l'État a promulgué la loi du sol de 1992 (décret législatif 1/1992 du 26 juin 1992), comptant 310 articles, qui fut déclarée inconstitutionnelle pratiquement dans sa totalité car elle envahissait les compétences des communautés autonomes selon la sentence du Tribunal constitutionnel 61/1997.

<sup>589</sup> Le régime juridique du droit de l'urbanisme en Espagne ressemble peu ou prou à celui de la France. Effectivement, on assiste à un partage de compétences de l'aménagement du sol, un peu comme en France entre l'État et les collectivités locales.

C'est intéressant, car l'Espagne est un État régionalisé, alors qu'en France on est dans un État décentralisé. On voit également une procédure particulière qui ressemble à celle de l'OIN.

<sup>590</sup> Enfin, les communes peuvent plus simplement choisir l'expropriation pour motifs d'urbanisme (84) comme mode d'exécution de la planification, dans les périmètres qu'elles délimitent. D'un point de vue constitutionnel, si la compétence appartient exclusivement à l'État en matière de garanties et de procédure d'expropriation, les Communautés autonomes ont néanmoins moins de compétences pour fixer les causes d'expropriation et les modalités d'exécution des plans urbains.

Ce serait donc les lieux qui justifieraient une politique d'aménagement d'exception. Quant au littoral, cette comparaison demeure tout à fait relative, car ces aménagements ne se situent pas forcément sur le littoral. Force est de constater que la comparaison est difficile à faire. Qu'en est-il de l'Italie ?

## **B. L'Italie**

Abordons l'organisation administrative italienne de l'urbanisme (1) pour ensuite nous pencher sur l'existence de régimes d'exception d'urbanisme sur le littoral italien. (2)

### **1. L'organisation administrative italienne de l'urbanisme**

L'Italie, tout en étant une République unitaire, a une base régionale<sup>591</sup>. Les régions sont au nombre de vingt, dont quinze jouissent d'une autonomie ordinaire établie par la Constitution, et cinq de forme et conditions spéciales,

Parmi ces dernières, le Trentin-Haut Adige bénéficie de conditions d'autonomie tout à fait particulières, car il est divisé en deux provinces autonomes (Trente et Bolzano) qui jouissent d'une plus grande autonomie que celle des régions.

Toutes les régions ont une autonomie législative et administrative dans différents domaines, parmi lesquels on compte l'urbanisme. Les régions ordinaires exercent l'autonomie législative dans le respect des principes fondamentaux établis par les lois nationales. Ces lois prennent le nom de lois cadres, ou plus exactement de « *lois-encadrements* ». Les régions spéciales exercent dans de nombreux domaines, dont l'urbanisme, un pouvoir législatif exclusif et ne sont donc pas tenues de respecter les principes fondamentaux des lois nationales ; elles doivent seulement respecter la Constitution, les principes généraux de l'organisation juridique et ceux des réformes économiques et sociales de la République.

Cependant, les lois nationales peuvent également établir une réglementation de détail qui s'applique à chaque région (ou province autonome), en attendant que celle-ci approuve la sienne. En effet, pendant la mise en place de la législation régionale, de nombreuses lois nationales ont été promulguées, qui ont régi à la fois des aspects importants et secondaires en la matière.

---

<sup>591</sup> AUBIN E, ROCHE C., op. cit, p. 69.

Suite à la régionalisation, la législation sur l'urbanisme n'est plus unitaire. La loi de 1942 sur l'urbanisme ainsi que les autres lois nationales en matière d'urbanisme constituent seulement un tronc commun d'où se détachent les lois régionales, qui ont introduit de nombreuses nouveautés, parfois d'une certaine importance. Au sein d'un exposé sur la réglementation de l'urbanisme, quelques approximations sont donc inévitables, cependant, elles n'altèrent toutefois pas de façon sensible le cadre général.

La législation nationale détient en matière d'urbanisme un rôle plus important que la législation régionale. En revanche, suite à la régionalisation, le rôle de l'Administration nationale en matière d'urbanisme s'est considérablement amenuisé.

En effet, selon la Constitution (art. 118), dans les domaines où les régions sont dotées de pouvoirs législatifs, ces dernières exercent également les fonctions administratives qui étaient auparavant attribuées aux ministères. Le transfert des fonctions administratives nationales en matière d'urbanisme aux régions ordinaires a eu lieu grâce au DPR n° 8 (art. 1) du 15 janvier 1972, prenant effet au 1<sup>er</sup> avril 1972.

Suite à la régionalisation, l'Administration nationale a perdu son rôle le plus important qui consistait à approuver les plans d'urbanisme municipaux. Une planification à caractère national n'est pas envisageable, seul un pouvoir national d'orientation et de coordination des activités régionales a été envisagé, mais n'a jamais été réellement exercé en matière d'urbanisme. La branche de l'Administration nationale qui s'occupait de l'urbanisme était le ministère des Travaux publics. La tâche que ce ministère conserve en matière d'urbanisme concerne les grands travaux publics attribués à la compétence de l'État.

## **2. Les régimes d'exception d'urbanisme sur le littoral italien**

Après avoir pris connaissance de l'ensemble des sources disponibles concernant l'existence éventuelle de régimes d'exception d'urbanisme sur l'Italie, force est d'admettre qu'il y a une absence de régime similaire. Il serait tentant de se poser la question : *quid* de la comparaison. La comparaison ou plutôt l'absence de comparaison permet de faire un constat : celui de la singularité du régime OIN à l'échelle des pays de l'Europe méditerranéenne. Cela tient sans doute à l'histoire du pays. On sait qu'en Italie, l'organisation administrative a toujours été très décentralisée, voire régionalisée, contrairement à la France. De plus, l'unification italienne ne date que de 1870. La jeunesse de l'État italien ne lui permet pas de pouvoir imposer des règles à l'image de celles de la France. D'ailleurs, on a en tête le plus

souvent la fracture entre l'Italie du Nord et l'Italie du Sud. Cela explique aussi que l'on ne retrouve pas, en partie, la même réglementation des sols. L'organisation administrative italienne étudiée ci-dessus le prouve bien.

On imagine bien qu'une ville durable ou un quartier durable peut très bien se mettre en place sans une OIN. Toutefois, par l'importance de l'opération, l'aura qu'elle dégage, elle est sans aucun doute un atout pour y arriver. De même, par son objet même, qui est l'aménagement, elle touche forcément à l'environnement et, *in fine*, à l'aménagement durable.

Le temps est venu donc d'aborder le concept de ville durable qui a émergé depuis quelques années, pour se pencher ensuite sur des réalisations qui ont vu le jour. Le lien avec le sujet de thèse est évident. C'est ici l'approche matérielle (l'objectif concret) qui est mise en avant. L'approche institutionnelle de droit comparé (la structure) a été étudiée dans le premier paragraphe.

Cette méthode d'analyse bicéphale « institutionnelle et matérielle » est tout à fait indiquée. Elle est souvent privilégiée dans les sciences juridiques<sup>592</sup>.

## **Paragraphe 2 : Les opérations s'inspirant du but poursuivi : la ville durable**

Dans ce paragraphe, on étudiera l'approche institutionnelle c'est-à-dire l'étude de la notion de ville durable (A) avant d'étudier, l'approche matérielle à travers des exemples de réalisations (B).

### **A. Le concept**

Commençons par une définition (1) pour arriver ensuite à déterminer la nature juridique de ce concept ville durable (2).

#### **1. La définition**

La question de la ville durable est une question mêlant plusieurs notions. Évidemment, elle est teintée fortement du concept de développement durable. C'est en quelque sorte le

---

<sup>592</sup> Pour ne donner qu'un seul exemple, en droit de l'Union européenne, on a une approche matérielle du droit de l'UE (le fond du droit de l'Union européenne marqué par la réalisation des quatre grandes libertés ainsi que le droit de la concurrence). S'agissant de l'approche institutionnelle, celle-ci concerne la structure en pilier et la forme juridique, objet de tant de débats, pour la nature juridique de l'UE.



principe du développement durable et ce qui en découle à l'échelle d'une ville. Effectivement, il ne s'agit plus de l'appliquer à des documents techniques qui composent l'architecture d'une ville. C'est l'ensemble de la ville qui est innervé par le concept du développement durable.

Cela étant, restons mesurés, l'ensemble de la ville ne sera pas « *juridicisé* » par des règles techniques. Il s'agit d'un concept fonctionnant comme un outil de communication. Il y a donc dans une ville durable une stratégie politique, juridique et médiatique. L'adjectif juridique étant renforcé par les lois Grenelle 1 et 2, qui le prévoient *in situ*.<sup>593</sup>

Commençons par une définition de la ville durable. C'est une expression qualifiant une ville ou une unité urbaine respectant les principes du développement durable et de l'urbanisme écologique, voulant prendre en compte les enjeux sociaux, économiques, environnementaux, et culturels de l'urbanisme pour et avec les habitants. Par gestion intégrée et durable, on vise à permettre une approche globale d'un territoire littoral (terre et mer) en prenant en compte :

- le contexte physique,
- le contexte écologique et biogéographique,
- le contexte socio-économique,
- le contexte juridico-administratif.

La durabilité est présente à tous les niveaux : projet de territoire avec les trois axes, éco-cité, labels certifications, zone Natura 2000, l'éco-exemplarité, le Guide de protection de la biodiversité, Cadre de référence ; documents qui vont au-delà des lois grenelles 1 et 2, trames vertes et bleues.

Par gestion intégrée et durable, on entend un mode de gestion de certaines activités qui intègre, dès la phase de conception, l'ensemble des facteurs écologiques, économiques et sociaux qui leur sont liés<sup>594</sup>.

Il s'agit le plus souvent « *d'éco-ville* »<sup>595</sup> ou « *d'éco-quartiers* » cherchant à baisser leur « *empreinte écologique* »<sup>596</sup> en faisant un bilan coût-avantage afin de s'acquitter de la « *dette écologique* »<sup>597</sup>.

---

<sup>593</sup> Concernant le chapitre sur la ville durable, ce dernier prévoit à l'échelle du quartier : un concours éco-quartiers afin de rassembler les projets de qualité au sein d'un « *club opérationnel* ».

<sup>594</sup> Ces notions de durabilité ont été développées dans l'introduction lorsqu'on aborde la section « intérêt du sujet annonce de la problématique ».

<sup>595</sup> Le Grenelle de l'environnement a rappelé l'importance du développement de ce type d'habitat, de même que la Commission Attali qui, dans son rapport pour la libération de la croissance française remis au président de la ...

Bien que le concept de ville durable relève d'une démarche volontaire, des textes sont là pour lui donner de la consistance. Ces villes durables s'appuient sur le principe de l'Agenda 21 local,<sup>598</sup> avec, comme mode d'échange, la démocratie participative.

## 2. La nature juridique

Notons que ce concept est souvent promu par l'ONU et l'Europe, qui ont mis en place, à travers leurs institutions du Programme des Nations Unies pour l'Environnement<sup>599</sup> et du Comité des Régions<sup>600</sup> d'Europe, un accord de partenariat pour des villes et des régions durables. Il s'agissait d'ailleurs, à ce moment-là, de marquer l'événement, car cela faisait vingt ans qu'avait eu lieu la première conférence des Nations Unies sur le développement, dite « *Sommet de Rio* ».

D'une manière générale, on a une consécration législative de la notion sur les trois ordres de juridiction : droit international, droit européen et droit national. Effectivement, si on analyse la protection du triptyque juridique, il ressort trois idées fortes :

La première est celle du rôle des villes dans le développement durable. Cela peut sembler être une évidence dans la mesure où ce sont les villes qui se veulent durables. Il est normal qu'elles soient concernées au premier rang. Les initiatives d'Agendas 21 locaux, déjà évoquées ci-dessus, sont un instrument indispensable. Elles peuvent également s'appuyer sur l'expérience d'habitat en matière de gestion de l'environnement urbain consacré par la

---

République en janvier 2008, appelle à la construction d'ici 2012 de dix « *Ecopolis, villes ou quartiers d'au moins 50 000 habitants intégrant technologies vertes et technologies de communication* ».

<sup>596</sup> Définition de la notion d'empreinte écologique : L'empreinte écologique est une mesure de la pression qu'exerce l'homme sur la nature. C'est un outil qui évalue la surface productive nécessaire à une population pour répondre à sa consommation de ressources et à ses besoins d'absorption de déchets.

<sup>597</sup> Le concept de dette écologique ne connaît pas de définition officielle. La définition de l'ONG équatorienne Accion Ecologica, souvent reprise, définit la dette écologique comme : « *La responsabilité qu'ont les pays industrialisés pour la destruction progressive de la planète du fait de leur modeste production et de consommation, des caractéristiques de ce modèle de développement, favorisée par la globalisation et menaçant la souveraineté des peuples.* »

<sup>598</sup> Coopération internationale pour un Développement durable urbain en région méditerranéenne par Ruen KELE - Document préparé pour la Réunion méditerranéenne sur « *Gestion des villes et développement durable* » Barcelone, 3-5 septembre 2001. L'Agenda 21, un Programme d'Action, approuvé par 179 États lors du Sommet de la Terre de Rio (1992), reflète un consensus mondial vers une politique intégrée pour l'environnement et le développement. Le Chapitre 28 de l'Agenda 21 incite les autorités locales de chaque pays à entreprendre un processus de consultation de leurs populations afin d'atteindre un consensus sur l'Agenda 21 local, pour et avec leurs communautés. Les partenaires clés du processus de l'Agenda 21 local sont les différents niveaux de l'administration gouvernementale, la société civile et le secteur privé, avec un rôle moteur pour l'autorité locale.

<sup>599</sup> ROCHE C., Droit de l'environnement, Gualino éditeur, 2<sup>ème</sup> édition, 2006, pp 64-67. L'auteur rappelle le rôle important du PNUE en qualité d'institution internationale pour la protection de l'environnement.

<sup>600</sup> AUBIN E, ROCHE C., *Droit de la nouvelle décentralisation*, Gualino éditeur, 1<sup>ère</sup> édition, 2005, pp 97-98

Déclaration d'Istanbul en 1996<sup>601</sup>. Le plan d'action de Lisbonne en 1996<sup>602</sup> peut se retrouver également dans la troisième catégorie. Ce plan d'action se voulait être la suite de la charte d'Aalborg. En 1999 a eu lieu la déclaration de Séville du 23 janvier 1999<sup>603</sup>, qui reprend les mêmes idées que le plan d'action mais circonscrit aux villes méditerranéennes.

La Charte de Leipzig<sup>604</sup> sur la ville européenne durable de l'Union européenne doit être également citée. L'appel de Hanovre<sup>605</sup> a dégagé la volonté des maires de se saisir de la problématique du développement durable des villes.

---

<sup>601</sup> La Déclaration d'Istanbul (1996) adopte une stratégie et des principes de partenariat et de participation, comme étant l'approche la plus démocratique et efficace possible pour la réalisation des engagements pris lors de la Conférence HABITAT II. Les chefs d'État ou de gouvernement ont admis que les autorités locales étaient leurs partenaires les plus proches et essentiels dans la mise en œuvre de l'Agenda Habitat. Ils ont décidé de promouvoir une décentralisation passant par les autorités locales démocratiques et de renforcer les capacités financières et institutionnelles de celles-ci selon la situation des pays, tout en assurant leur *transparence, responsabilité et réponse* aux besoins des gens.

Le paragraphe 180 du chapitre de l'Agenda Habitat, consacré au renforcement institutionnel et des capacités, porte sur la décentralisation et le renforcement des autorités locales et de leurs associations.

<sup>602</sup> 1000 représentants de pouvoirs locaux et régionaux de toute l'Europe ont participé à la deuxième conférence européenne sur les villes durables organisée du 6 au 8 octobre à Lisbonne (Portugal). Les participants ont été informés de l'évolution du processus Agendas Local 21 dans 35 entités européennes sur des projets communs. Ils ont identifié les besoins des autorités locales participant aux processus Agenda Local 21 et ont participé à la mise en forme de la phase suivante de la campagne. Les participants ont échangé de nombreuses idées et expériences sur les pratiques au niveau local et ont envisagé des possibilités de collaboration avec d'autres entités européennes sur des projets communs. Ils ont identifié les besoins des autorités locales participant aux processus Agenda Local 21 et ont participé à la mise en forme de la phase suivante de la campagne. Les participants à la conférence de Lisbonne ont approuvé le document intitulé « *De la charte à la pratique* ». Ce document se base sur les expériences vécues au niveau local telles que rapportées et discutées au sein des 26 groupes de travail de la conférence, et prend en considération les recommandations et les principes repris dans la Charte d'Aalborg, le « *Guide pas à pas* » du Comité de direction des pouvoirs locaux britanniques, du Rapport sur le développement durable des villes du Groupe d'experts de la Commission européenne sur l'Environnement urbain, et le Guide de planification de l'Agenda Local 21 du Conseil international pour les Initiatives environnementales locales. En s'engageant dans la deuxième phase de la campagne des villes européennes durables, les participants à cette première conférence européenne de pouvoirs locaux – conférence suivant la Conférence Habitat II (Istanbul, juin 1996) – souhaitent contribuer à la mise en œuvre de l'Agenda Habitat.

<sup>603</sup> Extrait de la déclaration de Séville : « *Nous nous engageons à développer cette campagne avec tous les acteurs du Bassin méditerranéen, (...) à encourager la progression vers le développement durable dans le cadre du V<sup>ème</sup> Programme d'Action pour l'Environnement.* »

<sup>604</sup> La Charte de Leipzig sur la ville européenne durable est un document des États membres qui a été élaboré avec une large participation des groupements d'intérêts européens. Les ministres en charge du développement urbain des États membres ont pris acte des défis, des perspectives et des différentes origines historiques, économiques, sociales et écologiques des villes européennes et se sont mis d'accord sur une série de principes et de concepts communs pour la politique de développement urbain.

<sup>605</sup> « *Notre appel* » : renforcer son soutien à la mise en œuvre de l'Agenda 21 (document directeur du Sommet de la Terre de Rio en 1992) et de l'Agenda Habitat (document directeur de la seconde Conférence des Nations Unies sur les établissements humains qui s'est tenue à Istanbul en 1997) dans les pays qui ne se sont pas encore engagés sur la voie du développement durable.

La seconde est l'ensemble des activités épaulées par les Nations Unies sur l'environnement urbain. Dans cette catégorie, on retrouve le Programme des Villes Durables<sup>606</sup> (Sustainable Cities Programme – SCP), les Agendas 21 locaux bien entendu, le Programme de Gestion Urbaine (Urban Management Programme)<sup>607</sup>, les Partenaires pour Istanbul +5<sup>608</sup>, et enfin les chances des villes moyennes.

La troisième idée est celle du renforcement des autorités locales autonomes en Europe.

Une bonne gestion du développement urbain se prévoit à l'échelon local avec lesdites autorités. Les gouvernements centraux sont bien trop loin pour juger de la bonne application des textes. En principe, les conventions sont écrites de manière générale pour être acceptées par l'ensemble des États qui veillent à leur souveraineté.

De ce fait, ont été établies la Charte européenne de l'autonomie locale, la Charte d'Aalborg<sup>609</sup> (dont son ancêtre fut la Charte d'Athènes de 1933<sup>610</sup>), la Convention d'Aarhus<sup>611</sup>

---

<sup>606</sup> Le Programme des villes durables (SCP) est un programme commun CNUEH/PNUE pour le développement d'un environnement urbain durable. Ses projets pilotes incluent deux pays méditerranéens, l'Égypte et la Tunisie. Le programme est réalisé dans plus de 40 villes. Son but est de mettre en place des capacités de planification et de gestion de l'environnement urbain aux niveaux local, régional et national en réalisant des forums où tous peuvent se faire entendre et qui permettent de mobiliser diverses ressources locales.

<sup>607</sup> Le Programme de gestion urbaine est un autre programme sur l'environnement urbain, géré et soutenu par les Nations Unies. Il est conjointement financé par le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) et des agences bilatérales. Il est exécuté par le CNUEH (HABITAT) en association avec la Banque Mondiale. Le programme porte sur les domaines suivants : gestion des terres urbaines, mise en place et entretien des infrastructures urbaines, financement des municipalités, réduction de la pauvreté dans les villes et protection de l'environnement urbain. Depuis 1990, le PNUD a aidé certaines villes à définir de vastes stratégies environnementales et à renforcer leur capacité à gérer les problèmes urbains.

<sup>608</sup> Suite à des efforts soutenus de partenariat, les Nations Unies, les autorités locales, la Banque Mondiale et quelques organisations non gouvernementales ont fait d'importants progrès depuis la Conférence HABITAT II. L'un de ces progrès est le rôle joué par la Fédération Mondiale des Cités Unies (FMCU, anciennement UTO, Organisation des Villes Unies) dans le *développement urbain durable*. Toutes les organisations susmentionnées ainsi que l'Union Internationale des Autorités Locales et le WACLAC (World Association of Cities and Local Authorities Coordination – Association Mondiale pour la Coordination des Villes et des Autorités Locales) ont coopéré afin de jouer un rôle actif dans les phases préparatoires de la réunion d'Istanbul+5, qui s'est tenue en juin 2001. Afin de promouvoir le principe d'autonomie locale, d'améliorer et de perpétuer le développement durable, la FMCU, qui représente 1.500 autorités locales, et l'UIAL essaient de créer une organisation unifiée mondiale des autorités locales.

<sup>609</sup> La première Conférence européenne sur les villes durables s'est tenue à Aalborg, Danemark, en 1994. Elle a donné naissance à l'un des documents les plus importants sur le développement durable au niveau local. Il s'agit de la Charte d'Aalborg. Environ cinq cents autorités locales, de 35 pays européens et représentant plus de 100 millions d'Européens, ont signé la Charte. En signant cette charte, une autorité locale s'engage fortement envers le développement durable et l'Agenda 21 local. La Charte d'Aalborg donne un message clair : le développement économique, le bien-être social et la protection de l'environnement ne peuvent être atteints séparément. La Campagne européenne sur les Villes Durables, initiée lors de l'approbation de la Charte, a aussi pour objet d'engager toutes les parties intéressées dans les processus de l'Agenda 21 local. Cette campagne s'articule autour d'un partenariat entre les cinq réseaux et associations d'autorités locales suivants : Eurocités, CEMR (Conseil des ...

dont nous avons déjà parlé et enfin la coopération transfrontalière entre les villes moyennes<sup>612</sup>. Enfin, la Charte de Torremolinos<sup>613</sup> adoptée le 20 mai 1983, par le Conseil de l'Europe, est également à mentionner en marge de cette catégorie, car elle concerne l'aménagement du territoire dans son ensemble.

En conclusion, ce concept est donc consacré de manière pleine et entière. La notion est donc connue et sue de tous. Les traités en premier lieu ont donc une effectivité juridique qui est réelle. Toutefois, il faut relativiser cette consécration. En principe, les conventions sont écrites de manière générale pour être acceptées par l'ensemble des États qui veillent à leur souveraineté.

Ensuite, beaucoup de textes consacrés à la ville durable relèvent de la *soft law*<sup>614</sup>. Cette catégorie juridique a connu un essor dans les années 1970. Le paysage international s'est vu caractérisé par une institutionnalisation des activités politico-juridiques et par une évolution de la fabrication du droit public. On a donc à cette époque, pléthore d'instruments dénommés *soft law*, dont la nature juridique, à l'inverse du droit des traités, n'est pas clairement définie. Cette *soft law* est particulièrement exacerbée en droit international de l'environnement.

---

Municipalités et Régions Européennes), ICLEI (Conseil International pour les Initiatives Environnementales Locales), FMCU Fédération Mondiale des Cités Unies) et l'OMS (Organisation Mondiale de la Santé).

<sup>610</sup> La charte d'Athènes a été mise en place en 1933 dans le cadre des Congrès Internationaux des Architectes Modernes (CIAM) avec comme objectif de définir les bases de l'urbanisme « moderne », « progressiste », « fonctionnaliste », qui va envahir le monde pendant plusieurs décennies.

<sup>611</sup> Toute personne a le droit d'être informée, de s'impliquer dans les décisions et d'exercer des recours en matière d'environnement. C'est l'objet de la Convention d'Aarhus. Ce texte est fondamental, car il crée un rapport de confiance des citoyens envers ses institutions. Elle permet au citoyen d'obtenir une place dans les débats environnementaux et satisfait aux exigences de transparence et de proximité dans un objectif de bonne gouvernance publique. Ladite Convention consacre trois droits fondamentaux pour les citoyens et les associations qui les représentent : l'accès à l'information sur l'environnement, la participation au processus décisionnel et enfin l'accès à la justice.

<sup>612</sup> Une convention, adoptée par le Conseil de l'Europe, encourage les autorités locales européennes à établir des relations transfrontalières dans les domaines économiques, sociaux, culturels et environnementaux. Il s'agit de la *Convention Cadre Européenne sur la Coopération Transfrontalière entre Collectivités Territoriales et Autorités Locales* (Madrid, 21.05.1980). Cette Convention cadre fut renforcée par deux protocoles ultérieurs, respectivement en 1995 et 1998.

<sup>613</sup> Texte de la Charte européenne de l'aménagement du territoire, qui définit pour la 1<sup>re</sup> fois au plan européen la notion d'aménagement du territoire, ses caractéristiques : le développement socio-économique équilibré des régions, l'amélioration de la qualité de la vie, la gestion responsable des ressources naturelles et la protection de l'environnement, l'utilisation rationnelle du territoire.

<sup>614</sup> Chatzistavrou Filippa., « *L'usage du soft law dans le système juridique international et ses implications sémantiques et pratiques sur la notion de règle de droit* » ; cet article propose une réflexion autour de la *soft law* et de son usage croissant dans les pratiques internationales. En vue de saisir les raisons du déploiement de la *soft law*, l'idée d'une graduation de la « légalisation » au niveau international est mise en avant. Après avoir essayé d'identifier ces actes de la *soft law*, l'attention se porte sur leur « juridicité atténuée », qui constitue leur principale spécificité sur le plan conceptuel.

Si le droit doit prendre en compte la nature intrinsèquement internationale de la plupart des atteintes à l'environnement qui appellent résolument une action de la communauté internationale, il faut noter un paradoxe. Là où l'effectivité du droit international devait être présente, ce sont des mécanismes de *soft law* qui règnent en maître.

D'une part, les instruments sont des mécanismes particulièrement mous. Cela tient plus aux mécanismes utilisés qu'aux normes en elles-mêmes. En effet, on note une multitude de déclarations de principe qui sont des résolutions sans la moindre force obligatoire. Pour qu'une norme soit contraignante, il faut qu'elle soit énoncée dans un traité<sup>615</sup>, et son insociabilité est soumise à trois caractères cumulatifs : sa précision, sa clarté et son inconditionnalité.

D'autre part, un second trait marquant est celui de l'impact du facteur temps. Le temps des politiques de l'environnement est un temps long. C'est pour cette raison que nous avons recours à des notions telles que la planification et la programmation.

Inévitablement, fatalement, la nature juridique de la norme influe sur le régime de responsabilité. S'agissant de la théorie classique de responsabilité en droit international, celle-ci est profondément remise en cause. En effet, le droit commun de la responsabilité prévoit que l'État engage sa responsabilité pour fait internationalement illicite. Cependant, en droit international de l'environnement, on a vu l'apparition de mécanismes de responsabilité molle. Par conséquent, on peut noter trois sortes de mécanismes alternatifs de responsabilité.

Tout d'abord, des organismes de contrôle de « non-respect » mis en œuvre dans le cadre du Protocole de Kyoto ou encore des systèmes d'inspection.

Ensuite, on constate une prépondérance des règles de prévention qui imposent aux États de mettre en place les mesures en vue d'empêcher la survenance de dommages<sup>616</sup>.

Enfin, on notera qu'il y a une criminalisation des atteintes graves à l'environnement. En effet, l'article 19 du projet de la commission du droit international, relatif à la responsabilité des États, citait parmi les exemples de crimes internationaux de l'État, ceux résultant d'une violation grave d'une obligation internationale d'importance essentielle, pour

---

<sup>615</sup> Même en présence de traité, leur maturité normative est inégale et leurs vertus pédagogiques sont, dans certains cas, plus visibles que leur valeur proprement juridique. Les principes y tiennent une place considérable ; les engagements précis y sont rares. Voir *Droit international Public*, p. 1430 note 740.

<sup>616</sup> Au lieu de se placer sur le terrain des règles nouvelles, « secondaires » caractéristiques du droit de la responsabilité, des règles nouvelles, « primaires » apparaissent, qui imposent aux États de prendre des mesures en vue ou non de ne pas réparer les dommages causés à l'environnement mais d'en empêcher la survenance. Voir *droit international public* p. 1441.

la sauvegarde de l'environnement humain, comme celle interdisant la pollution massive de l'atmosphère ou des mers.

La question des villes durables se heurte souvent à la conciliation difficile entre les enjeux publics et les intérêts privés<sup>617</sup>, ainsi qu'à la contradiction à des principes, à l'image du principe de précaution<sup>618</sup>.

Le concept ayant été étudié, il convient maintenant de se pencher sur les exemples réalisés.

## **B. Les exemples de réalisation**

Dans ce présent paragraphe, seront étudiés quelques exemples existants de ville durable. Les projets en construction, déjà abordés à plusieurs reprises dans ladite thèse, ne seront pas développés. De plus, les exemples qui vont suivre ne sont pas exhaustifs.

La question des opérations d'aménagement des OIN, dont l'un des buts est de créer une ville durable, peut se poser. Elle ne sera pas examinée ici, car cette question a en partie été étayée dans l'introduction et dans le premier titre de la thèse.

La notion de ville durable est souvent en contradiction avec les intérêts du privé et les enjeux publics<sup>619</sup>, mais également avec des notions comme le principe de précaution. Notons

---

<sup>617</sup> Devant la forte attractivité que peut constituer une friche, dans un contexte de limitation de l'extension urbaine et de politique volontariste s'agissant du renouvellement urbain, le secteur privé subit de plein fouet la pression foncière induite.

<sup>618</sup> Plusieurs circulaires renforcent la politique nationale des sites et sols pollués pour une meilleure protection de la santé et de l'environnement. Conjointement, la jurisprudence fait évoluer le rôle du maire vers une responsabilité accrue en matière de gestion des sols pollués. Le ministère considère que ce n'est pas à la DRIRE d'imposer des mesures rendues nécessaires par un changement d'usage et que la gestion des risques éventuels relève des pouvoirs généraux de salubrité du maire, auquel il appartient donc de diligenter les investigations qu'il estime nécessaires. Par conséquent, les communes et les promoteurs privés endossent la responsabilité du changement d'usage, notamment vis-à-vis des risques pour la santé des personnes qui occuperont le site. Le rôle du maire évolue donc vers une responsabilité accrue en matière de sols pollués, même si cette évolution n'est pas actée par une clarification de la législation.

De ce fait, mettre en œuvre le principe du renouvellement urbain devient juridiquement complexe au regard des précautions sanitaires à prendre, et très onéreux au regard du coût foncier en zone urbaine, des coûts de déconstruction et des coûts de dépollution. L'avenir de cette politique est donc incertain pour la collectivité.

<sup>619</sup> Devant la forte attractivité que peut constituer une friche, dans un contexte de limitation de l'extension urbaine et de politique volontariste s'agissant du renouvellement urbain, le secteur privé subit de plein fouet la pression foncière induite. D'autre part, les capacités financières du secteur public s'amointrissent aussi bien pour les collectivités locales que pour l'État. Si l'arrivée du secteur privé peut présenter une opportunité en termes d'apport financier et d'expertise, il convient néanmoins d'être conscient que ses intérêts peuvent être opposés à l'intérêt général, communautaire ou communal. Il est souhaitable de définir les modalités à l'avance pour que chacune des parties y trouve son compte, et que chacun amène sa responsabilité dans le processus de renouvellement urbain.

qu'il n'y a pas de ligne de conduite pour mettre en place une ville durable, c'est-à-dire que l'ensemble des textes que nous avons passés en revue donne des objectifs, mais ne dit pas concrètement comment les mettre en place<sup>620</sup>.

En tout état de cause, prenons des exemples nationaux (1), européens (2), et enfin internationaux (3) pour avoir une idée la plus complète possible de réalisation de ville durable.

## 1. En France

### a. Perpignan

La ville de Perpignan est une des villes qu'on peut considérer comme durable. Effectivement, Jean-Louis BORLOO, ministre de l'Environnement, et le maire de Perpignan ont signé, en janvier 2008, une convention cadre devant faire de la communauté d'agglomération Perpignan<sup>621</sup> Méditerranée la première cité à énergie positive d'ici 2015 (elle produira plus d'énergie qu'elle n'en consommera).

Pour atteindre cet objectif, la ville catalane a développé un important bouquet d'énergies renouvelables : parcs éoliens, panneaux solaires individuels, centrales solaires, valorisation de la biomasse et développement des réseaux de chaleur (l'implantation de toitures solaires représentera 11 % de la production d'énergie renouvelable, 70 % pour le parc éolien, 10 % pour les centrales solaires et 9 % pour le réseau de chaleur).

Le coût extrêmement élevé de ces différentes installations, 500 millions d'euros, pourrait être rentabilisé en une décennie. L'objectif est le passage d'une énergie centralisée à un mode de production où chaque acteur sera responsabilisé, État, région, ville, entreprises et citoyens...

---

<sup>620</sup> La notion de ville durable est le plus souvent appréhendée par rapport à un idéal d'harmonie – dont les éco-quartiers seraient une sorte de préfiguration – ou par rapport à des référentiels de performance écologique (Agendas 21, labels éco-quartiers). Cette approche utopique ou normative a le grand mérite de fixer des objectifs, mais elle ne dit pas comment les atteindre, ni dans quel ordre. Elle doit donc être complétée par une autre approche s'intéressant à la dynamique des villes, c'est-à-dire aux notions de compétition, de tension, de système, de rupture, notions qui renvoient toutes à celle de stratégie.

<sup>621</sup> Ces informations se trouvent sur le site Perpignan Méditerranée. L'Agenda 21 signifie littéralement « *Ce qu'il faut faire pour le XXI<sup>e</sup> siècle* ». C'est un programme d'actions concrètes définissant les objectifs et les moyens de mise en œuvre du développement durable sur le territoire, en intégrant les trois dimensions : environnement, économie et social. Un Agenda 21 est par ailleurs élaboré dans un cadre de démocratie participative avec tous les acteurs locaux (habitants, associations, entreprises...). Pourquoi un Agenda 21 d'Agglomération ? Consciente de ses responsabilités, la Communauté d'Agglomération Perpignan Méditerranée s'est engagée dans la construction d'un Agenda 21 communautaire avec les communes, voté à l'unanimité par les élus communautaires le 28 novembre 2011. Sa stratégie repose sur le principe de subsidiarité avec les communes qui souhaitent s'engager dans un Agenda 21 communal, et une mutualisation des moyens techniques et de participation des acteurs pour un développement durable cohérent sur l'ensemble du territoire.



Ville à énergie positive et ville écologique ne sont pas réductibles entre elles, la municipalité n'ayant toujours pas généralisé le tri sélectif des déchets.

## **b. Lille**

Lille métropole communauté urbaine<sup>622</sup>(LMCU) rassemble 85 communes et environ 1 100 000 habitants pour 611,45 km<sup>2</sup>, sur un territoire comprenant deux grandes agglomérations, mais dont la moitié est classée en zone agricole. Outre ses compétences « historiques » en matière d'aménagement, de foncier et d'habitat à travers l'élaboration de documents de planification, l'adoption, en juillet 1999, de la loi relative au renforcement de l'intercommunalité, place LMCU face à de nouveaux enjeux. Les nouvelles compétences communautaires (développement économique, patrimoine naturel...) s'accompagnent de la création de la taxe professionnelle d'agglomération. LMCU<sup>623</sup> devient ainsi un outil stratégique de développement du territoire.

La Communauté Urbaine de Lille est constituée de deux pôles urbains : Roubaix-Tourcoing (200 000 habitants) et Lille (230 000 habitants). Ce polycentrisme urbain s'est construit autour de l'activité industrielle et de la mono-industrialisation textile du XIX<sup>e</sup> siècle. Depuis 1991, LMCU mène une politique de « *ville renouvelée* ». Ce principe est inscrit au Plan Local d'Urbanisme (PLU) et se traduit par la lutte contre l'étalement urbain, notamment en fixant comme objectif la construction de 2/3 des logements dans le tissu existant. Ces

---

<sup>622</sup> Lille Métropole se veut un territoire exemplaire en matière de développement durable et solidaire, et s'est donc fixé comme objectifs de diminuer l'impact sur l'environnement et de favoriser le mieux-être de tous les habitants. Lille Métropole se dote d'une stratégie ambitieuse en matière de développement territorial et durable et d'un Plan Climat-énergies territorial. Des mesures concrètes ont été prises sur plusieurs axes, notamment une économie solidaire, une ville renouvelée, des déplacements maîtrisés et enfin des déchets rentabilisés. Lille Métropole rédige son rapport annuel de développement durable. Au-delà de répondre à une obligation légale, le rapport annuel de développement durable s'inscrit comme un outil de gouvernance à l'échelle du territoire lillois, dans un contexte de transparence et d'information à destination des citoyens. Plus qu'une simple photographie, ce rapport montre que le développement durable irrigue l'ensemble de nos politiques municipales et qu'il se construit dans une dynamique partenariale sur notre territoire, pour bâtir ensemble une ville plus durable. En application de l'article 255 de la loi Grenelle 2, le décret du 19 juin 2011 rend l'établissement d'un rapport « *développement durable* » obligatoire pour les collectivités territoriales et EPCI à fiscalité propre de plus de 50 000 habitants, en préalable aux débats sur le projet de budget. Lille Métropole a mis en place également un nouvel outil stratégique : les contrats de territoire. Cela permet un renforcement de leur cohérence dans une logique de développement durable. Les contrats de territoire ont également permis d'engager une démarche de coopération qui vise à mutualiser les moyens entre les collectivités territoriales. Ces dernières ont mis en place un appel à projets pour élaborer des Agendas 21 intercommunaux. Ces informations se trouvent sur le site de Lille Métropole,

<sup>623</sup> Premier plan dossier Villes durables en Europe. Entre enjeux de territoires et objectifs de développement durable. Plan Urbanisme Construction Architecture PUCA p. 13.

zones correspondent à des territoires jugés défavorisés au sens large, susceptibles de subir des inégalités écologiques.

En vertu du décret du 13 septembre 2005, LMCU intervient en qualité de gestionnaire du document d'urbanisme, d'une part, dans le processus de remise en état du site à l'occasion de l'autorisation et, d'autre part, dans la détermination de son usage à l'occasion de la cession d'activité des Installations Classées pour la Protection de l'Environnement (ICPE).

## **2. En Europe**

### **a. Bilbao**

La mise en place d'une ville durable est parfois liée à l'obsolescence d'un modèle industriel et à une activité spécifique à la ville. C'est le cas pour Bilbao, considérée comme ville stratège<sup>624</sup>. Les responsables municipaux, régionaux, appuyés par le gouvernement central, ont dépassé l'économie post-industrielle reposant sur les services et l'économie de la connaissance. À cette fin, le Plan Stratégique de 1989 donne quatre orientations majeures pour le développement et l'aménagement de Bilbao.

Tout d'abord, l'accessibilité externe et la mobilité de la métropole. Concrètement, on a vu apparaître un nouvel aéroport, l'extension du port de Bilbao, une nouvelle gare de marchandises pour le fret ferroviaire, la plateforme intermodale, deux nouveaux ponts (Euskalduna et Zubizuri) sur l'estuaire, effectués par l'architecte (S. Calatrava), les autoroutes de l'information par la fibre optique et enfin la réalisation du tramway Atari-San Mames.

Ensuite, l'édification d'une politique de régénération urbaine. La phase s'est située en deux temps. Tout d'abord sur l'aire de la ville *stricto sensu*, ensuite sur l'aire métropolitaine. La phase de l'agglomération a débuté en 1987 par le Plan de revitalisation de l'espace urbain de Bilbao. Ce sont les documents d'urbanisme qui ont donc été modifiés en vue de la

---

<sup>624</sup> Les notions de villes durables et de villes stratégiques sont, depuis quelques années, en train de converger. La complexité des systèmes urbains, les fortes tensions auxquelles ils sont soumis, font qu'il est impossible de les faire changer de direction sans mettre en œuvre une approche globale et transversale, jouant sur tous les champs du développement.

Ces villes stratégiques sont cependant encore loin d'être des modèles achevés de la ville durable. Mais leur méthode est la bonne. Tout indique que seules les villes s'étant donné les moyens d'imaginer et de tenir une stratégie réussiront à être durables. Cela démontre au passage qu'une politique cosmétique ou de vœu pieux est insuffisante pour la mise en place d'une ville durable.

réalisation de ces objectifs<sup>625</sup>. La transformation technologique est également à citer dans la mise en place d'une ville durable. Comme beaucoup de villes, Bilbao a misé sur l'économie du tertiaire c'est-à-dire sur la technologie et l'innovation<sup>626</sup>.

L'image culturelle et architecturale est le quatrième pilier qui vient parachever la politique de Bilbao dans son renouveau urbain. C'est même peut-être l'élément clé de la ville. On parle d'« effet Bilbao »<sup>627</sup>.

Notons que Bilbao a reçu plusieurs prix pour sa reconversion urbaine. Comme cela a été précisé en amont dans la thèse, la problématique du label et des certifications s'intègre au droit de l'urbanisme. Bilbao est également à citer car elle essaye de mettre en place une nouvelle forme de gouvernance, notamment par le biais de Métropoli 30<sup>628</sup>.

## **b. Berlin**

À Berlin, au-delà de l'Agenda 21 municipal, chaque quartier a son propre Agenda 21. Cette ville<sup>629</sup> est aussi marquée par une forte expérience de la participation, mais la politique sociale est davantage en jeu que la politique environnementale. Lors de la phase de construction, la logistique mise en place a permis d'acheminer les matériaux par chemin de

---

<sup>625</sup> Le Schéma directeur du projet s'appuie sur un axe d'urbanisation qui suit les rives du fleuve et son estuaire destinés à accueillir de nouvelles activités à dominante résidentielle, commerciale, culturelle et ludique. Les grandes friches industrielles le long du Ria ont été dépolluées, les activités portuaires ont été transférées en aval, sur le front de mer avec la création d'un nouveau port.

Concomitamment, s'est engagée la réhabilitation du centre de Bilbao, notamment du centre ancien et la revitalisation du quartier d'Abandoibarra en quartier d'affaires et en espace culturel de prestige.

<sup>626</sup> Sur le plan urbain, cette stratégie se traduit par des quartiers d'affaires (Abandoibarra), des parcs technologiques (Zamudio), des grands équipements (Palais Euskalduna des Congrès), des immeubles de bureaux (Tour Iberdrola).

<sup>627</sup> Le nouveau port de plaisance de Getxo et plusieurs terrains de golf sont les éléments clés de la réussite de cette politique d'image et nécessite le recours à des architectes à la renommée internationale : F. Gehry, Z. Hadid, C. Pelli, F. Soriano, S. Calatrava.

<sup>628</sup> Métropoli 30 est née pour mobiliser le maximum de ressources de la métropole basque, pour définir et mettre en œuvre le plan stratégique. C'est une association créée en 1991 à l'initiative du pouvoir politique (mairie de Bilbao, Diputacion, Gouvernement basque), afin d'intégrer la société civile de Bilbao en amont du projet de revitalisation de la métropole. Métropoli 30 réunit une centaine d'associés (les socios) : institutions privées, grandes entreprises, banques et fondations, chambre de commerce, société pour la promotion et la reconversion industrielle, autorités portuaires de Bilbao, consortium des eaux, foire internationale d'exposition, parc technologique ; des institutions publiques, Gouvernement basque, Diputacion de Biscaye et l'ensemble des municipalités de l'agglomération. La fonction essentielle de Métropoli 30 est de promouvoir une vision informelle de la société locale, sous forme de nombreuses publications de qualité : bilan annuel, analyses générales du développement de la métropole. Pour cela, elle vend l'image de Bilbao à l'extérieur, vers l'international.

<sup>629</sup> Premier plan dossier Villes durables en Europe Entre enjeux de territoires et objectifs de développement durable. Plan Urbanisme Construction Architecture PUCA p. 23.

fer afin de réduire la pollution et le bruit dans la ville. Le choix de ces matériaux s'est fait en lien avec leurs émissions polluantes, leur consommation d'énergie, et leur impact sur la santé.

L'emblème de cette ville durable est le quartier de la Postdamer Platz. Alors qu'il s'agissait d'un quartier sans vie du temps de la séparation, il était l'un des plus importants de l'avant-guerre. Depuis la réunification, il a été entièrement reconstruit en tenant compte des contraintes environnementales. La Postdamer Platz a été élaborée sur un concept écologique couvrant aussi bien la période de construction que son fonctionnement, une fois achevée.

La problématique du chauffage et de la ventilation est réglée par une usine moderne de cogénération.

La politique de ville durable apparaît également dans la récupération d'eau de pluie. Les toits des bâtiments ont un système pour collecter la pluie dans des cuves souterraines permettant l'alimentation des toilettes et des points d'arrosage. 12 000 m<sup>2</sup> de toitures sont végétalisés, permettant à ¼ des bâtiments de devenir des espaces propices à la biodiversité.

L'énergie est également au cœur de la politique durable de Berlin. En presque 20 ans, les immeubles d'habitation ont également réduit leur consommation d'énergie de moitié.

Comme cela a déjà été précisé dans la thèse, la question du transport est essentielle dans l'aménagement du territoire. Ce dernier est très développé et beaucoup usité par la population. Sur les 3,5 millions d'habitants, seuls un tiers utiliseraient leur voiture. De plus, une zone verte a été instaurée à Berlin, zone environnementale dont l'accès n'est autorisé qu'aux véhicules répondant à certaines normes d'émission de particules.

Enfin, notons que 40 % de la superficie de la ville est dédiée aux espaces verts<sup>630</sup>.

### **c. Copenhague**

Copenhague a sa réputation comme leader dans la lutte contre le changement climatique. La ville est également célèbre pour ses bicyclettes, avec environ un tiers de la population qui utilise en priorité le vélo pour aller en ville.

Copenhague a reçu officiellement le titre de « Capitale verte de l'Europe 2014 », lors d'une cérémonie de remise des prix à Bruxelles, succédant ainsi à la ville de Nantes, lauréate

---

<sup>630</sup> Berlin jouit d'un tissu naturel important. Traversée par plusieurs rivières et canaux, elle bénéficie également de plusieurs parcs et lacs qui font le poumon de la ville. Très étendue, elle a la chance aussi d'avoir une densité de population plutôt faible, 5 fois moins grande que Paris, ce qui laisse une large place à la nature.

de l'année précédente. La capitale danoise a remporté ce titre au terme d'une compétition très disputée à l'échelle européenne.

### **3. Dans le monde**

#### **a. Abu Dhabi**

L'émirat d'Abu Dhabi a annoncé en 2007 la construction d'une ville écologique modèle pour un montant de 10 milliards d'euros.

Baptisée « Masdar » (la source, en arabe), cette ville sera érigée près de l'aéroport d'Abu Dhabi et devrait accueillir 50 000 habitants en 2015. Elle deviendrait alors la première ville « sans émissions de carbone, sans déchets et sans voitures ». L'architecture inspirée des médinas traditionnelles doit permettre de protéger les maisons des vents chauds venant du désert. Les ruelles seront bordées de petits cours d'eaux destinés à rafraîchir l'atmosphère. Les voitures seront interdites, la marche et le vélo étant privilégiés.

#### **b. Vancouver**

Vancouver est la ville la plus écologique du Canada, et la seconde d'Amérique du Nord après San Francisco. Son ambition est de devenir la ville numéro un du développement durable d'ici 2020. Elle encourage activement la baisse des émissions carbone et favorise les innovations « cleantech ». 90 % de la ville est alimentée par des énergies renouvelables, pour la plupart d'origine hydraulique.

En juillet 2011, la ville a adopté un plan d'action en ligne droite avec son objectif de devenir la ville la plus verte du monde d'ici 2020. L'objectif principal est de réduire les gaz à effet de serre (GES). La municipalité souhaite éliminer la dépendance envers les sources d'énergies fossiles.

Ensuite, toujours dans cette perspective de ville durable, Vancouver a mis en place son propre Code du bâtiment<sup>631</sup>. La question des transports est également un pilier tout aussi important de la ville durable<sup>632</sup>.

---

<sup>631</sup> Le 27 avril 2013 Etienne Plamondon EMOND | Actualités sur l'environnement. Le village olympique, construit pour la grand-messe du sport hivernal en 2010, « a été le premier quartier certifié LEED Platine », s'est vantée Mme BALLEM, qui y voit une expérience exemplaire. Tous les bâtiments qui seront érigés dans la métropole à partir de 2020 devront être conçus de façon à avoir une empreinte de carbone nulle. Réduire la ...

Vancouver souhaite faire baisser l’empreinte écologique par un développement des circuits courts au niveau de l’alimentation.

La question du verdissement et de l’économie verte est aussi très importante pour elle.<sup>633</sup> C’est la raison pour laquelle elle a mis en place une politique incitative.

...

---

consommation d’énergie des bâtiments déjà construits et diminuer de 20 % les GES qu’ils émettent, figurent aussi parmi les cibles que s’est fixées la métropole. Ce dernier aspect est pris au sérieux, puisque la municipalité a estimé, en 2008, que les bâtiments étaient responsables de 54 % des GES émis à Vancouver.

<sup>632</sup> Vancouver veut qu’en 2020 plus de la moitié des déplacements sur son territoire s’effectuent à pied, à vélo ou en transport en commun. Elle a cessé d’investir dans la construction de nouvelles routes pour concentrer ses efforts sur l’élaboration d’infrastructures favorisant ces moyens de locomotion durables. Dans ses projections, la métropole souhaite réduire de 20 % les distances parcourues en automobile par ses habitants à l’intérieur de la ville.

<sup>633</sup> Vancouver est aussi souvent cité en exemple comme un endroit où la densification de certains quartiers a été bien acceptée par la population.

## Conclusion de la Partie 1

À travers la première partie (PARTIE 1), nous avons vu qu'il existait en France plusieurs régimes juridiques pour aménager le territoire. Certains territoires ont une particularité qui nécessite une mainmise de l'État. Ces derniers sont choisis pour leur attractivité supposée mais mal exploitée. Cette mainmise se manifeste par un outil juridique qui est estampillé « *Opération d'intérêt national* » (TITRE 1). Ce régime juridique dérogatoire marque un retour de l'État sur le terrain de l'urbanisme opérationnel, provoquant une diversification des régimes d'intervention. Il en ressort un régime « *sui generis* » (Chapitre 1) (absence de définition, absence de contrôle réel notamment sur la concertation du public et sur les aménagements de l'environnement, fait du prince dans la décision de choisir tel ou tel territoire).

Il n'en demeure pas moins que ces carences ne suffisent pas à emporter son abrogation en raison de son unicité (Chapitre 2). Effectivement, s'il est contestable sur le plan juridique, l'OIN est sur le plan économique et urbanistique indispensable. L'instrument a réussi à faire de ses défauts une qualité, car chaque Opération d'intérêt national a des caractéristiques à la fois communes et différenciées applicables en fonction du particularisme des territoires désignés. La pratique nous permettra de voir, d'une part, concrètement comment l'opération se manifeste et, d'autre part, de pouvoir comparer les différentes OIN. Cette typologie permettra *de facto* de comprendre la spécificité de l'Opération d'intérêt national de la Plaine du Var, qui a pour but essentiellement d'être la ville durable de la Méditerranée (TITRE 2).

Toutefois, l'attractivité économique n'est pas oubliée pour autant. Cette présentation se formalisera par l'étude des enjeux de la zone géographique, imposant l'élaboration d'un projet de territoire. Cela nous a permis d'étudier la spécificité du projet de territoire de la plaine du Var et ses effets sur celle-ci (Chapitre 1). Le choix de créer une ville durable par la mise en place d'une OIN impose de faire les aménagements à leur juste mesure. Dans le cas d'espèce, le projet de territoire, véritable « constitution » de l'OIN, doit avoir une approche structurante.

Enfin, dans le chapitre 2, il était nécessaire de procéder à une comparaison des OIN se situant sur le littoral méditerranéen. On a donc étudié si ces opérations d'aménagement partageaient effectivement, en plus dudit littoral, des points de comparaison<sup>634</sup>. Même si

---

<sup>634</sup> Il y a une influence réciproque, une affinité élective, comme dirait Max WEBER de la terre vers le littoral et du littoral vers la terre pour gérer durablement le territoire. Cette gestion se fait par la mise en place de ...

chacune d'elles se différencie dans leurs objets principaux, des ressemblances sont présentes, par la souplesse du régime juridique et par une coutume implicite.

La raison de l'utilisation d'un mécanisme juridique dérogatoire au droit commun et sa justification dans ce territoire (Pourquoi l'OIN ?) était un préalable au fonctionnement et à la manière dont cela allait se traduire sur le terrain (Comment l'OIN ?).

C'est la raison pour laquelle bon nombre de notions sont transversales et se chevauchent. Le prisme et la consistance des notions seront différents en fonction d'où l'on se situe dans la thèse (le pourquoi ou le comment ?).

Quant à la seconde partie, elle a pour but d'étudier le fonctionnement de l'Éco-Vallée à l'aune de la première partie, qui est un prérequis nécessaire. On verra donc comment le cadre juridique et institutionnel est applicable et comment, à partir de celui-ci, les acteurs de l'Éco-Vallée ont élaboré le leur, propre à cette opération (Titre 1). Celui-ci se manifeste essentiellement par la mise en œuvre de documents. Ces derniers mettent en exergue une politique de protection dès l'utilisation des matériaux, jusqu'à l'édification d'un document d'urbanisme. L'approche juridique est à la fois transversale (sur n'importe quelle matière : eau énergie, etc.) et verticale (de la norme générale la DTA, à la norme de construction d'un bâtiment jusqu'à la conception d'un parking à vélos).

L'encadrement se fait par le biais d'infrastructures du XXI<sup>e</sup> siècle, destinées à assurer le bien-être quotidien des individus dans leurs villes. Ces institutions sont censées être la vitrine de la nouvelle Éco-Vallée. Dans cette ville durable de la plaine du Var, la gestion est polymorphe. Il s'agit d'un Établissement public d'aménagement, démembrement de l'État, mais avec la collaboration des trois intercommunalités présentes ainsi que du département et de la région, sans oublier la société civile. En somme, ce sont toutes les personnes publiques qui s'unissent pour créer une ville durable.

Enfin, on étudiera également les opérations d'aménagement, c'est-à-dire les opérations urbanistiques qui seront l'identité de l'Éco-Vallée par l'aspect visuel, immédiatement beaucoup plus perceptibles que le régime juridique (Titre 2). Toutefois, il sera étudié les règles juridiques qui procèdent aux opérations de construction dans les Alpes-Maritimes.

---

dispositions juridiques qui apporte à la fois la coercition étatique et la manne financière dans une perspective d'intérêt général.



## **PARTIE 2 : LA MISE EN ŒUVRE DE L'OPERATION D'INTERET NATIONAL À TRAVERS L'ECO-VALLEE**

Dans cette partie relative au fonctionnement de l'OIN, c'est-à-dire l'application concrète des articles L. 101-1 et L. 101-2 du Code de l'urbanisme, l'étude de la nomenclature juridique le cas échéant adapté au territoire est un prérequis nécessaire (Titre 1<sup>er</sup>). Étant située dans une opération d'urbanisme, la prépondérance de l'œuvre urbaine doit être étudiée (Titre 2).

### **TITRE 1<sup>er</sup> : Le cadre institutionnel et juridique français, adapté à l'Éco-Vallée**

Dans ce titre, c'est le cadre juridique adapté au territoire en cause reprenant à la fois la législation applicable au droit commun (Grenelle 2 pour la plaine du Var) et celle des OIN. (Chapitre 1) (délimitation d'une Opération d'intérêt national et exclusion de la règle de la constructibilité limitée, assujettissement des documents locaux d'urbanisme aux « OIN », attribution à l'état des compétences d'urbanisme au sein des OIN). Dans le chapitre 2, c'est l'étude du cadre juridique *ad hoc*<sup>635</sup> qui sera abordé. Ce chapitre 2 relève en quelque sorte de la coutume des OIN, qui s'exprime par des documents propres à chaque opération et qui s'appuie à la fois sur la législation existante et sur la nature du projet en cause.

### **Chapitre 1 : Le cadre juridique classique applicable à l'Éco-Vallée**

Le territoire de la plaine du Var est appréhendé par toute une série de contraintes légales et réglementaires. Certaines prennent la forme de réglementations plus ou moins coercitives sur un sujet précis (Section 1), alors que d'autres<sup>636</sup> ont une approche programmatique et correspondent à une vision précise du droit de l'urbanisme (Section 2)

---

<sup>635</sup> Définition de « *ad hoc* » : « D'une manière qui convient. » Larousse.

<sup>636</sup> CE, 17 janv. 1997, n° 183072, Association de défense du site de l'environnement de GALLUIS, BJDU 1997, n° 1, p. 58, concl. BONICHOT J.-C. Un document d'urbanisme existe si et seulement si l'acte administratif réglementaire considéré remplit les critères jurisprudentiels dégagés par le juge administratif. L'absence de définition législative du document d'urbanisme a, en effet, conduit le juge administratif à dégager une définition permettant d'appréhender, en droit positif, ce qu'est un document d'urbanisme. Ce fut l'apport juridique déterminant de l'avis contentieux du Conseil d'État du 17 janvier 1997. Il a posé à la fois un critère matériel, un critère organique, un critère de l'objet et un critère territorial.

## **Section 1 : Les contraintes juridiques générales applicables à l'Éco-Vallée**

Les obligations qui pèsent sur le territoire de l'Éco-Vallée relèvent d'une réglementation au sens large puisque plusieurs textes ont vocation à régir le territoire. (P1). On entend par là, des conventions, des traités, des lois mais aussi des documents d'urbanisme. Nous les aborderons successivement. D'autres documents, qui résultent de la *soft law*, marquent une position de principe (P2).

### **Paragraphe 1 : Les réglementations contraignantes**

Dans ce paragraphe seront abordés trois outils juridiques utilisés au sein la plaine du Var. Le premier (dont l'utilité n'est plus à démontrer) pour la mise en place d'une OIN a déjà été abordé dans le Titre 1<sup>ER</sup> de la thèse comme mode d'expression de l'OIN pour acquérir du foncier. On se bornera donc à une présentation sommaire du mécanisme (A). On s'attachera aux ZAD et ZAC applicables à l'Éco-Vallée. Les deux autres mécanismes (loi littoral et loi montagne) ont une approche protectrice du territoire (B). L'Éco-Vallée, par son objet de ville durable, ne peut que reprendre à son compte ces lois.

#### **A. Les ZAC et ZAD en vigueur**

L'EPA va d'abord tenter d'obtenir la maîtrise foncière en utilisant le droit de préemption dans la ZAD. La mise en œuvre concrète se fera à travers l'utilisation de la ZAC.

La ZAD est une zone dans laquelle le droit de préemption va permettre à son titulaire d'être prioritaire en cas de vente d'un bien. Il sert également d'intervention sur le marché foncier dans certains cas pour des zones sensibles<sup>637</sup>.

S'agissant de la ZAC, c'est un prélude nécessaire pour engager la phase opérationnelle matérialisée par un autre outil juridique : la ZAC.

Cette dernière est mise en place avec la loi d'orientation foncière du 30 décembre 1967. Cette procédure permet, à l'initiative de la personne publique et dans l'intérêt général,

---

<sup>637</sup> C. SAINT-ALARY-HOUIN, Le droit de préemption, LGDJ 1979. J. CHAPUISAT, Réflexions sur le droit de préemption, RD imm, 1980, p. 59.

d'aménager et d'équiper des terrains en vue de réaliser une opération d'aménagement (C. urb. article L. 311-1<sup>638</sup>).

Cette opération doit donc contenir au moins une des formalités énumérées par l'article L. 103-2<sup>639</sup> du même code, mais également comprendre une intervention foncière ou immobilière et avoir une incidence relativement importante<sup>640</sup>.

Cet instrument sert à la fois aux opérations d'extension urbaine et aux opérations visant le renouvellement urbain. Les deux points essentiels sont l'initiative publique et la réalisation d'équipements publics.

Toutefois, la création d'une ZAC ne peut plus être accompagnée de l'élaboration d'un document d'urbanisme *stricto sensu*. Le Plan d'Aménagement de Zone (PAZ) n'existe plus depuis la loi du 1<sup>er</sup> avril 2001<sup>641</sup>.

Comme pour la ZAC, la pré-ZAD l'emporte sur la DPU. Ce mécanisme juridique du droit de l'urbanisme semble pleinement justifié dans le cadre d'une OIN, dont l'un des effets est bel est bien « *l'envolée des prix*. » Effectivement, si l'on fait une analyse de l'ensemble des OIN, ces dernières sont toujours utilisées parce qu'elles sont faciles à mettre en œuvre

L'instrument de la ZAC est, comme la ZAD, un outil juridique très apprécié dans le cadre d'une OIN.

Dans l'Éco-Vallée sont usités les deux mécanismes. L'étude de chaque projet se fera dans le Titre 2, relatif à l'approche juridique des projets de l'Éco-Vallée, car elle est la constitution de chacun des projets de l'OIN.

---

<sup>638</sup> L'article L. 311-1 du Code de l'urbanisme modifié par la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 - art. 7 dispose que : « *Les zones d'aménagement concertées sont les zones à l'intérieur desquelles une collectivité publique ou un établissement public y ayant vocation décide d'intervenir. (...) Une même zone d'aménagement concerté peut être créée sur plusieurs emplacements territorialement distincts.* »

<sup>639</sup> L'article L. 300-1 du Code de l'urbanisme modifié par la loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 - art. 67 (VD) dispose que : « *Les actions ou opérations d'aménagement ont pour objet de mettre en œuvre un projet urbain, une politique locale de l'habitat, d'organiser le maintien, l'extension ou l'accueil des activités économiques, de favoriser le développement des loisirs et du tourisme (...), à assurer l'harmonisation de ces actions ou de ces opérations.* »

<sup>640</sup> Conseil d'État 28 juillet 1993, n° 124099, Rec.

<sup>641</sup> Les PAZ approuvés avant ladite date demeurent applicables jusqu'à l'approbation d'un PLU par la commune, ou l'EPCI, et bénéficient de la même qualité que les PLU dans la zone intéressée. La seule exception, c'est qu'ils n'ont aucune exigence vis-à-vis du PADD. Les PAZ peuvent aussi changer dans la mesure où ils peuvent faire l'objet d'une modification, d'une révision simplifiée ou d'une mise en compatibilité au titre de l'article L. 123-16 du Code de l'urbanisme.

## **B. Les lois de protections particulières**

Ces lois sont de deux ordres et correspondent à deux endroits spécifiques du territoire nécessitant une approche différente par le droit. Il s'agit du littoral (1) et de la montagne (2).

### **1. La loi littoral et l'Éco-Vallée**

Avant toute chose, il est utile de préciser le contenu et le rôle de la loi littoral (a). Cela permettra d'apprécier ses effets sur le littoral azuréen notamment, sur le périmètre concernant l'Éco-Vallée (b). L'étude se portera essentiellement sur la loi littoral et son intégration dans les documents d'urbanisme, notamment la DTA des Alpes-Maritimes, qui y consacre un chapitre.

#### **a. La loi littoral : définition**

C'est une loi du 3 janvier 1986 et des décrets d'application qui déterminent son contenu. La philosophie de cette loi n'est pas nouvelle<sup>642</sup>, mais elle n'a pu voir le jour que récemment. Elle s'inscrit dans un contexte européen et international<sup>643</sup>. Ladite loi est assez novatrice, car elle est très protectrice. De plus, un conservatoire du littoral a été créé. Il s'agit d'un Établissement public administratif placé sous la tutelle du ministre chargé de la protection de la nature<sup>644</sup>.

---

<sup>642</sup> Il existait une ordonnance de COLBERT sous Louis XIV en 1681 qui concernait le domaine public maritime. Il a fallu attendre les années 1960 pour voir apparaître une nouvelle législation spécifique au littoral correspondant à l'urbanisation des zones côtières. Il a donc été nécessaire de l'encadrer. Cela a été un premier effort. Plus récemment, on a eu la circulaire CHIRAC du 10/07/1975 de création du Conservatoire du littoral et des rivages lacustres. Établissement public de l'État dont le but est d'acquérir des terrains pour éviter l'urbanisation sur le littoral. La directive DORNANO et la loi de protection du littoral de 1986 sont également à citer. On encadre l'urbanisation sur les zones côtières.

<sup>643</sup> La France n'est pas la seule à s'être dotée d'une loi protégeant le littoral. Dès les années 1970 sont apparues des règles visant à réglementer l'urbanisation et l'aménagement du littoral. Ainsi, le 10 décembre 1971, la Norvège a promulgué une nouvelle loi protégeant la montagne et le littoral. En Italie, on a eu la loi GALASSO du 8/8/1985 concernant, en partie, le littoral. L'Espagne a, elle, institué une loi littoral : Ley de costas du 28 juillet 1988. D'autres pays européens ont institué une loi littoral. En Égypte, avec une bande littorale de 300 m et l'Algérie en 2002. C'est un mouvement général et ce ne sont là que des exemples. Plus récemment, le 21/1/08, l'ensemble des pays riverains de la Méditerranée ont signé un protocole de Madrid, protocole relatif à la gestion intégrée des zones côtières (GIZC). La France l'a ratifié.

<sup>644</sup> ROCHE C., op. cit, pp.133-136. L'auteur rappelle la définition du littoral et notamment le rôle important du conservatoire du littoral. Elle fait également l'analyse des dispositions de la loi littoral.

Elle a pour objet de définir les conditions d'utilisation et de mise en valeur des espaces terrestres, maritimes et lacustres. Elle s'applique aux communes riveraines des océans, mers étangs salés et plans d'eau naturelle ou artificielle de plus de 1000 hectares.

C'est une loi particulière à plus d'un titre. Chaque notion<sup>645</sup> a donné lieu à de vifs débats et à une interprétation jurisprudentielle précise. Cela s'explique par l'importance du littoral qui représente de multiples enjeux<sup>646</sup>. Le juge administratif<sup>647</sup> est donc le premier défenseur du littoral, avant même le législateur.

Bien que la décentralisation de l'urbanisme ait eu lieu en 1983, le préfet joue toujours un rôle de gardien de la légalité des actes administratifs. Entre parenthèses, on a coutume de dire que le droit de dire de l'urbanisme est « *décentralisé* ». Une telle présentation est pour le moins approximative. D'ailleurs, la mise en place de l'OIN le prouve. De même, la loi du 7 janvier 1983 a décentralisé au niveau communal l'élaboration de la règle d'urbanisme sous conditions, à travers une planification.

Il y a donc un partage dans l'appropriation des territoires, comme le rappelle en termes solennels l'article L. 101-1<sup>648</sup> du Code de l'urbanisme. Du reste, le principe de libre

---

<sup>645</sup> Il faut définir une notion géographique du littoral. Ce littoral a en effet évolué dans la perception des hommes au cours des dernières décennies. On constate une concentration privilégiée des populations sur les zones côtières aussi bien pour les zones méditerranéennes que sur l'Atlantique. La loi de 1986 parle du littoral comme d'une entité géographique. Il faut donc se référer aux analyses des géographes. Le professeur Bousquet évoque quatre notions du littoral : le littoral nature, d'écoumène, juridique et le littoral monde.

<sup>646</sup> Il y a des enjeux économiques, politiques, démographiques.

<sup>647</sup> Extrait du livre de CALDERARO : « La loi littoral a institué un ensemble de règles juridiques précises et contraignantes destinées à encadrer l'urbanisation massive du littoral, en premier lieu méditerranéen, et à organiser la préservation de certains espaces terrestres et marins de ce même littoral. Pour l'essentiel intégrée sous les articles L. 146-1 et suivants du Code de l'urbanisme, elle a néanmoins connu une mise en application relativement lente et on peut encore observer quelques exemples caractéristiques de violation de cette loi, lesquels révèlent que, même en France, l'État de droit, confronté à la puissance de certains lobbies immobiliers et financiers, ne s'impose pas toujours. »

Il faut le reconnaître : seule l'intervention efficace du juge administratif a permis de mettre en pratique les dispositions de la loi littoral. S'exprimant à propos de la jurisprudence, importante, rendue par les tribunaux administratifs (TA) pour l'application de cette loi, Mme Jacqueline MORAND-DEVILLER (Université Paris I) a pu à cet égard écrire : « *On voudrait rendre aux juges l'hommage qui leur est dû. Si les préoccupations d'environnement et d'urbanisme ont désormais droit de cité, c'est à leur détermination, qui dans certaines affaires s'accompagne de courage, à leur indépendance, leur neutralité, leur sérénité et, bien entendu, leurs talents de juristes qu'on le doit.* »

<sup>648</sup> Article L. 101-1 du Code de l'urbanisme : « *Le territoire français est le patrimoine commun de la nation. Les collectivités publiques en sont les gestionnaires et les garantes dans le cadre de leurs compétences.* » Ce principe fonde d'abord la légitimité de l'État à assurer la réalité de l'assujettissement des prévisions locales d'urbanisme aux principes de la politique nationale de l'aménagement et de l'urbanisme. La loi l'habilite sur des modes variés allant des mécanismes classiques du contrôle de légalité, à l'exercice de véritables pouvoirs de tutelle, en passant par un partenariat entre les communes. Notons pour être exhaustif que l'article L. 110 comporte également une exigence d'harmonisation des projets publics qui ont une implication spatiale sur le territoire dans le respect réciproque par les collectivités publiques de leur autonomie. La loi assure donc par ...

administration des collectivités territoriales est assujetti au respect de finalités d'intérêt général<sup>649</sup>. En réalité, l'État doit répertorier les règles qui définissent la volonté de l'État sur les territoires et ainsi préciser la dimension de l'encadrement normatif des documents locaux d'urbanisme.

Toutefois, force est de constater que ce dernier n'a pas correctement fonctionné<sup>650</sup>. La problématique était la suivante : comme cela a été écrit plus haut, il n'existe pas un littoral, mais des littoraux. Dès lors, il faudrait territorialiser le littoral. La possibilité n'a jamais été utilisée.

Effectivement, le droit de l'urbanisme se perçoit à juste titre comme un instrument très sophistiqué. Cette vérité nous amène à nous pencher sur une réflexion mitigée à la fois sur le plan idéologique et technique. Sur le plan idéologique, deux valeurs s'affrontent : celle, d'une part, du droit de construire lié à la propriété du sol, droit inviolable et sacré. D'autre part, celle d'un Code de l'urbanisme qui permet d'en réglementer l'exercice de manière très contraignante dans une mesure qui n'est peut-être pas toujours proportionnée<sup>651</sup>.

Sur le plan technique, le droit de l'urbanisme est victime de sa sophistication avérée, qui provoque une insécurité reconnue et sue de tous<sup>652</sup>.

La loi littoral a été faite en raison essentielle de la protection du littoral méditerranéen. La loi littoral représente bien l'intérêt juridique de cet espace géographique. Ce n'est sans doute pas un hasard si, ces dernières années, les concepts de GIZC, de politique marine intégrée sont en train d'éclorre. La gestion durable est sur tous les fronts. La question de l'enchevêtrement des documents de planification sur un même territoire reste néanmoins en suspens.

---

divers moyens cette obligation de partenariat, même si l'on peut avoir des hésitations sur le caractère normatif dudit article.

<sup>649</sup> On pense aux nouvelles fonctions du droit de l'urbanisme, qui défend un certain nombre d'enjeux majeurs en matière environnementale, de protection contre les risques, mais également de valeurs sociales, comme l'atteste l'article L. 121-1 du Code de l'urbanisme. Il revient à l'État de fixer un certain nombre d'enjeux.

<sup>650</sup> Extrait du livre de CALDERARO Norbert : « *L'urbanisme ayant été décentralisé au profit des communes en 1983, ces cartes ne sont que des recommandations de l'État, que celui-ci porte à la connaissance de ces mêmes communes lors de l'élaboration des documents d'urbanisme. Si celles-ci retranscrivent, de manière générale, ces recommandations dans leur POS, elles peuvent résister et refuser, sur telle ou telle zone, d'appliquer la loi. Devant une telle violation de la loi, le préfet, gardien du respect des lois, peut déférer au juge administratif, dans le cadre du contrôle de légalité, les POS, les zones d'aménagement concerté et les permis de construire qui ne respectent pas la loi. Mais il n'en a pas l'obligation.* »

<sup>651</sup> E. CARPENTIER et TREMEAU, in « *La question prioritaire de constitutionnalité et l'aménagement du territoire* », Cah. GRIDAUH 22/2011, p. 19 et 31.

<sup>652</sup> CARPENTIER E, SOLER-COUTEAUX P., « *Droit de l'urbanisme* » Dalloz 5<sup>e</sup> édition.

Les buts de la loi littoral sont présentés à l'article L. 321-1 du Code de l'environnement et traduisent une volonté de développement durable :

- Innovation : *“la mise en œuvre d'un effort de recherche et d'innovation portant sur les particularités et les ressources du littoral”* ;
- Préservation de l'environnement : *“la protection des équilibres biologiques et écologiques, la lutte contre l'érosion, la préservation des sites et paysages et du patrimoine”* ;
- Pérennité d'une économie aquatique : *“la préservation et le développement des activités économiques liées à la proximité de l'eau, telles que la pêche, les cultures marines, les activités portuaires, la construction et la réparation navale et les transports maritimes”* ;
- Pérennité d'une économie non aquatique : *“le maintien ou le développement, dans la zone littorale, des activités agricoles ou sylvicoles, de l'industrie, de l'artisanat et du tourisme”*.

La loi littoral promeut l'orientation et la limitation de l'urbanisation dans les zones littorales, l'affectation du littoral au public, la gestion de l'implantation des nouvelles routes et des terrains de camping et de caravanage. De plus, elle vise à la protection des espaces remarquables, caractéristiques du patrimoine naturel et culturel du littoral, des espaces boisés les plus significatifs. La préservation des milieux nécessaires au maintien des équilibres biologiques et écologiques, ainsi que la préservation et le développement des activités économiques liées à la proximité de l'eau rentrent également dans les objectifs de la loi littoral. Enfin, cette loi s'inscrit dans une logique de recherche et d'innovation portant sur les particularités et les ressources du littoral.

Le champ d'application de la loi littoral s'articule autour des articles L 321-2 et R 321-1 du Code de l'environnement : *“sont considérées comme communes littorales (...) les communes de métropole et des départements d'outre-mer, riveraines des mers et océans, des étangs salés, des plans d'eau intérieurs d'une superficie supérieure à 1000 hectares.”* L'article R. 321-1 du code est également à prendre en compte.

Les dispositions de la loi Littoral s'appliquent donc :

- Aux communes riveraines des mers et océans, des étangs salés et des plans d'eau d'une superficie supérieure à 1000 hectares (la loi montagne étant applicable quant à elle aux plans d'eau d'une superficie inférieure à 1000 hectares).
- Aux communes riveraines des estuaires et des deltas lorsqu'elles sont situées en aval de la salure des eaux et participent aux équilibres économiques et écologiques littoraux.
- Aux communes proches des précédentes, qui participent aux équilibres économiques et écologiques littoraux, lorsqu'elles en font la demande auprès du représentant de l'État au sein du département. Les communes qui rentrent dans ladite catégorie sont fixées par décret en Conseil d'État après avis du conservatoire du littoral. Aucun décret n'a encore été pris à ce titre.

Les deux dernières catégories de communes ont été désignées par le décret n°2014-311 du 29 mars 2014. Ce décret a également arrêté la liste des rives des estuaires les plus importants où s'appliquent les règles d'extension limitée de l'urbanisation et d'inconstructibilité de la bande littorale des 100 mètres.

Cette loi s'applique sur l'ensemble des documents de programmation et de planification (DTA, PIG, PSMV) nationale et locale, des autorisations individuelles d'occupation du sol.

Un des points importants de la loi littoral est celui de la protection des espaces remarquables. Effectivement, le code de l'urbanisme a pour objectif de préserver “ *les espaces terrestres et marins, sites et paysages remarquables ou caractéristiques du patrimoine naturel et culturel du littoral et les milieux nécessaires au maintien des équilibres biologiques*”. Il y a donc des espaces remarquables présumés qui seront inscrits dans des régimes de protection à l'instar de celui de la ZNIEFF ou Natura 2000. Dans ces espaces, l'ouverture à l'urbanisation est impossible. Ce régime exclut déjà les espaces urbanisés.

Seuls les aménagements légers dans ces espaces sont autorisés. Ce sont par exemple ceux qui sont “ *nécessaires à leur gestion, à leur mise en valeur notamment économique ou, le cas échéant, à leur ouverture au public*”.

Le conseil d'État dans un arrêt du 13 février 2009, *Communauté de communes Saint-Malo-de-la-Lande*, précise qu'une cale d'accès à la mer en béton n'est pas un aménagement léger. La jurisprudence vient donc limiter la notion « d'aménagement légers ». Ces



aménagements ne doivent pas porter atteinte à la préservation des milieux ni dénaturer le caractère des sites.

Par ailleurs, la loi littoral dans le droit fil de sa maîtrise de l'urbanisation interdit toute construction et installation à moins de 100 mètres du rivage en dehors des zones urbanisées. Le plan local d'urbanisme peut porter la largeur à plus de 100 mètres, lorsque les motifs liés à la sensibilité ou à l'érosion des côtes le justifient. Plus précisément, il convient de faire le distinguo entre 4 situations : les espaces déjà urbanisés, l'extension de l'urbanisation, l'extension limitée de l'urbanisation au sein des espaces proches du rivage et enfin, l'inconstructibilité dans la bande des 100 mètres.

La première situation est celle des espaces déjà urbanisés. Dans ces espaces, peuvent être exécutés :

- Les opérations de rénovation des quartiers ou de réhabilitation de l'habitat existant
- L'amélioration, l'intention ou la reconstruction des constructions existantes.

La deuxième situation est celle de l'extension de l'urbanisation. L'extension de l'urbanisation doit s'effectuer en continuité avec les agglomérations et villages existants ou hameaux nouveaux intégrés à l'environnement, sous couvert de respecter ces espaces.

Dans ce cadre-là, peuvent être autorisés en dehors des espaces du rivage, par exception à la règle de continuité, des constructions ou installations liées aux activités agricoles, forestières qui sont incompatible avec le voisinage des zones habitées. Également par exception au principe de continuité, peuvent être implantés des ouvrages de production d'énergie mécanique du vent incompatibles avec le voisinage des zones habitées, suite à la Commission de protection des sites. Cette dérogation est exclue dans les espaces proches du village et dans une borne de 1 kilomètre à partir du rivage de la mer.

La troisième configuration concerne l'extension limitée de l'urbanisation dans les espaces proches du rivage. Dans l'objectif d'apprécier si un espace est proche du rivage, il convient de prendre plusieurs éléments en considération :

- La distance qui sépare l'espace considéré du rivage,
- Le caractère visible du rivage par rapport à l'espace,
- Le fait qu'il soit séparé du rivage par des espaces urbanisés,

- L'urbanisation limitée car on tient compte de l'importance des surfaces et de la destination des constructions.

Plus tard, la jurisprudence du Conseil d'État dans un arrêt en date du 12 février 1993 Commune de Gassin dégage trois critères pour apprécier si un espace est proche du rivage : « *la visibilité appréciée aussi bien depuis le rivage que de l'intérieur des terres, celui de la distance, celui du relief et de la configuration particulière des lieux* ». Le Conseil d'État a précisé postérieurement dans un arrêt du 28 juillet 2000, Fed. Espaces naturels paysages catalans, que l'existence d'une route ou d'une voie ferrée n'est pas une condition pour qu'un espace ne soit pas considéré comme proche du rivage. En outre, les juges du Palais Royal ont apporté des précisions concernant la notion d'extension limitée. Ils regardent l'importance de la construction envisagée, la densité et le lieu d'implantation.

La quatrième hypothèse de la loi littoral est l'inconstructibilité dans la bande des 100 mètres. Il s'agit d'un principe essentiel du droit de l'urbanisme. Il existe une dérogation à ce principe concernant les constructions et installations nécessaires à des services publics pour des activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau<sup>653</sup>.

En conclusion, et avant de passer à l'étude de la loi littoral dans les Alpes-Maritimes, l'application de la loi littorale reste compliquée<sup>654</sup>. Il y a comme un manque de confiance de

---

<sup>653</sup> Il y avait une dérogation exceptionnelle concernant la construction d'une station d'épuration située dans la ville de Fréjus dans la bande des 100 mètres. Dans cette bande, il est possible de réaliser des équipements de canalisation et de jonction comme la réalisation des éoliennes de mer. La loi du 17 août 2015 autorise ces installations. Il ressort d'un arrêt du Conseil d'État du 9 octobre 1996, Union départementale Vie et Nature 83 n°161555 que la construction d'un restaurant n'est pas nécessaire à une activité économique exigeant la proximité immédiate de l'eau, malgré l'obligation à la charge de l'exploitant pour favoriser la sécurité des baigneurs.

<sup>654</sup> Un examen un tant soit peu exhaustif de la jurisprudence administrative sur plus de vingt ans d'application de la loi littoral permet donc de dire qu'en dépit d'immenses enjeux financiers et de quelques cas, choquants, de non-application de ses dispositions, celle-ci est de manière générale mise en œuvre sur la façade méditerranéenne. Ainsi, on a pu notamment éviter le développement d'une urbanisation ininterrompue sur la côte varoise et l'apparition, inéluctable sans son intervention, d'une conurbation unique de Marseille à la frontière italienne, sur le modèle de ce qui avait été réalisé sur le littoral des Alpes-Maritimes, aujourd'hui totalement urbanisé, à l'exception, toute relative, des îles de Lérins, du cap d'Antibes, du cap Ferrat et du cap Martin. Néanmoins, l'application de la loi du 3 janvier 1986 reste toujours fortement conflictuelle et repose essentiellement sur la vigilance des associations et l'intervention du juge administratif. Jusqu'ici, la loi littorale, à la différence de la loi montagne, a pu conserver l'intégralité de ses dispositions et n'a été amendée que de façon toute marginale (réalisation d'un schéma d'aménagement cohérent de la plage de Pampelune, régularisation à titre exceptionnel de la station d'épuration de Toulon, liste des *espaces naturels remarquables* par l'Assemblée de Corse). Mais il existe toujours la volonté, chez certains, notamment en Corse, de l'amender fortement afin de permettre l'urbanisation diffuse ou massive qu'appelle toujours une fréquentation touristique, qui ne faiblit pas, du littoral méditerranéen.

la part de l'administration étatique pour décentraliser l'urbanisme<sup>655</sup>. Un rapport du Sénat propose des modifications pour améliorer l'application de la loi sans remettre en cause le dispositif<sup>656</sup>.

## **b. L'application à l'Éco-Vallée**

Concernant le littoral azuréen, il concerne seize communes du département qui ont une façade maritime. Cet espace est particulier dans la bande côtière en raison de ses particularités paysagères, socio-économiques et culturelles. Le littoral azuréen est marqué par trois phénomènes, topiques du département.

D'une part, ce sont des caractéristiques physiques et climatiques remarquables<sup>657</sup>. D'autre part, c'est un territoire fortement urbanisé et très peuplé<sup>658</sup>. Enfin, c'est un espace naturel et culturel de qualité<sup>659</sup>.

On va donc aborder dans un premier temps les effets de la loi littoral en matière de protection. Comme cela a été dit précédemment, le littoral des Alpes-Maritimes représente différents enjeux différents (culturel, naturel, patrimonial) qu'il convient de protéger. La protection est consacrée à travers le prisme de deux types de dispositions juridiques : les

---

<sup>655</sup> L'Administration ne fait fondamentalement pas confiance aux élus locaux pour l'exercice de leur compétence d'urbanisme sur le littoral. Depuis le début, elle utilise ses prérogatives pour être le véritable meneur de jeu. Le « porter à connaissance » sert ainsi de prétexte pour imposer aux élus une certaine lecture de la loi. Cette lecture est d'ailleurs souvent restrictive, car l'Administration craint le contentieux

<sup>656</sup> Commission du développement durable, des infrastructures, de l'équipement et de l'aménagement du territoire, Rapport n° 297 (2013-2014) présenté par Odette HERVIAUX (Soc. – Morbihan) et Jean BIZET (UMP – Manche), Plaidoyer pour une décentralisation de la loi littoral : un retour aux origines. Il faut tout d'abord décentraliser l'interprétation et l'application de la loi littoral, ajuster trois règles d'urbanisme, durcir le régime des coupures d'urbanisation en précisant qu'elles doivent être de taille significative par rapport à l'urbanisation adjacente, ajouter un troisième motif d'extension de la bande littoral pour les risques naturels liés aux submersions marines, et enfin renforcer le volet économique de la loi.

<sup>657</sup> Les caractéristiques physiques et climatiques du littoral ont fondé l'attractivité de la Côte d'Azur, qui s'est traduite par un fort développement du tourisme depuis le siècle dernier.

Ces principales caractéristiques concernent le relief, les fleuves et les rivières, la côte, la végétation et le climat.

<sup>658</sup> L'urbanisation est presque continue sur les 80 kilomètres du littoral du département, depuis Théoule-sur-Mer à l'ouest, jusqu'à Menton et la frontière italienne à l'est. De 1962 à 1999, les seize communes du littoral ont connu une croissance forte, puisque leur population est passée de 471 000 à 668 000 habitants. En intégrant Monaco et ses 30 000 habitants, le littoral accueille 70 % de la population sur seulement 6 % du territoire départemental, soit une densité moyenne de 2 650 habitants/km<sup>2</sup>.

<sup>659</sup> Le patrimoine du littoral est riche et varié. Ancrée sur des sites et des paysages exceptionnels, l'urbanisation du littoral a engendré en de nombreux endroits, des formes et des ensembles bâtis de grande qualité qui concourent à l'image véhiculée par le vocable « Côte d'Azur ».

A côté des vieilles villes et des villages, le patrimoine « aménagé » du littoral est caractérisé par des espaces de villégiature créés à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle et au début du XX<sup>e</sup> siècle.

modalités d'application de la loi littoral, considérées comme la base du dispositif juridique, et les « *principaux objectifs de préservation des espaces naturels, des sites et des paysages* » prévus par la loi, venant compléter les modalités d'application de la loi littoral.

La loi littoral et son application aux Alpes-Maritimes ont dégagé trois types de protections :

- Les protections liées à la qualité d'espaces remarquables du littoral, à travers les articles L. 121-23 et suivants ainsi que l'article R. 146-1 du Code de l'urbanisme, qui font l'objet d'une cartographie.
- Les protections des parcs et ensembles boisés existants les plus significatifs au titre de l'article L. 121-23 dernier alinéa du Code de l'urbanisme.
- Les protections de coupure d'urbanisation au titre des articles L. 121-22 et 23 du Code de l'urbanisme visant à limiter le processus d'urbanisation linéaire.

La loi littoral règlemente tout d'abord les espaces naturels remarquables aux articles L. 121-23 et suivants, mais également les espaces boisés les plus significatifs (article L. 121-27) et enfin les coupures d'urbanisation (article L. 121-22 du Code de l'urbanisme). Toutefois, des extensions mesurées des constructions existantes peuvent y être admises, ainsi que des aménagements visant à faciliter la préservation de leur caractère naturel et à gérer leur fréquentation par le public.

Les situations très différentes de ces espaces, ainsi que la nature des activités qui sont présentes, doivent se faire au cas par cas. De ce fait, alors que dans la plupart des zones agricoles peuvent être admises les constructions liées et nécessaires aux exploitations agricoles mettant en valeur au moins une unité de référence, au sens de l'article L. 312-5 du Code rural, les aménagements utiles à l'exercice de ces activités dans les espaces remarquables, au titre des articles L. 121-23 et suivants, sont définis, de façon limitative, par l'article R. 146-2-b.

La loi littoral n'a pas uniquement vocation à protéger les espaces naturels ou culturels. Elle a également une force de proposition dans son rôle d'aménageur.

Ses orientations et modalités d'application en matière d'aménagement prennent en compte les objectifs généraux pour l'ensemble de la bande côtière (gestion économe des sols en évitant le mitage, promouvoir la mixité des quartiers entre les activités). Ces orientations s'inscrivent également dans les particularités géographiques des communes littorales des Alpes-Maritimes.

Dès lors, trois axes ont été dégagés pour arriver à un aménagement durable du littoral. Tout d'abord, avoir une gestion économe de l'espace. C'est une nécessité. L'objectif est de construire ou de reconstruire la ville sur la ville, en optant pour la restructuration et la densification des espaces peu ou mal aménagés, tout en respectant le principe de l'extension de l'urbanisation en continuité de l'agglomération dans les conditions définies aux articles L. 121-8 et suivants du Code de l'urbanisme.

Enfin, concernant la politique de l'aménagement du territoire, une extension limitée de l'urbanisation est préconisée. Les dispositions de l'article L. 121-10 et suivants du Code de l'urbanisme précisent que l'extension de l'urbanisation dans les espaces proches du rivage doit être limitée (articles L. 121-13, L. 121-14 et L. 121-15 du Code de l'urbanisme).

On se rend compte que l'urbanisation est une constante le long de la côte. Le critère mathématique, c'est-à-dire la distance, est à utiliser avec rigueur. Il est préférable de se pencher sur le critère de réalité, c'est-à-dire sur les relations visuelles de proximité, pour se rendre compte de la différence entre les espaces proches du rivage et ceux qui ne le sont pas. Effectivement, l'approche sera différente si l'on se situe sur des espaces urbanisés sensibles<sup>660</sup>, des espaces-enjeux<sup>661</sup>, et des espaces neutres.

En matière d'aménagement, concernant la bande côtière, la loi littoral n'a pas uniquement défini les orientations générales. Elle a également précisé l'extension limitée de l'urbanisation dans les espaces selon les modalités d'application de ladite loi. C'est l'article L. 121-13 du Code de l'urbanisme<sup>662</sup> qui définit les espaces proches du rivage.

Comme cela a été précisé ci-dessus, en dehors de la loi littoral et de ces modalités d'application, il a été mis en place une typologie des espaces proches du rivage de la bande

---

<sup>660</sup> Ils représentent environ 25 % des secteurs urbanisés proches du rivage où l'extension de l'urbanisation sera strictement limitée aux seules parcelles interstitielles du tissu urbain, ou "dents creuses" des îlots bâtis, ainsi qu'à la reconstruction et à la réhabilitation des bâtiments existants.

<sup>661</sup> Qui représentent environ 5 % des espaces proches du rivage, où l'extension limitée de l'urbanisation doit s'apprécier compte tenu de la capacité de ces espaces à accueillir une partie des besoins actuels et futurs de l'agglomération en matière d'habitat, d'activités et de services, et de l'intégration de cette extension dans son environnement, les sites et les paysages.

<sup>662</sup> L'article L. 121-13 du Code de l'urbanisme créé par l'ordonnance n° 2015-1174 du 23 septembre 2015 dispose que : « *L'extension limitée de l'urbanisation des espaces proches du rivage ou des rives des plans d'eau intérieurs désignés au 1° de l'article L. 321-2 du Code de l'environnement est justifiée (..) vaut accord de l'autorité administrative compétente de l'État au titre du troisième alinéa du présent article.* »

côtière azurée. Il s'agit des espaces urbanisés sensibles<sup>663</sup>, des espaces enjeux<sup>664</sup>, ou des espaces neutres<sup>665</sup>.

La loi littoral vient en quelque sorte légitimer l'ensemble du projet OIN. La plaine du Var est délimitée par la mer, où se situe l'aéroport. Elle s'étire jusqu'à Saint-Martin-du-Var au Nord et sur les villages du Moyen-Pays d'est en ouest, application de la loi montagne. Dès lors, l'ensemble du périmètre Éco-Vallée est marqué par la protection. Ce n'est peut-être pas un hasard si ces lois ont influencé la mise en œuvre d'une ville durable dans cette zone. Une fois de plus, l'outil juridique vient protéger l'environnement. Ce sont des lois novatrices, car elles sont d'une protection redoutable. L'ensemble du droit de l'urbanisme est tourné en faveur de la protection de l'environnement.

L'Opération d'intérêt national n'a pas vocation à protéger le littoral. Toutefois, cette opération dont une partie de son périmètre se situe sur le littoral se voit donc appliquer ladite loi. L'opération est donc contrainte de respecter les règles émises par la loi et contrôlées par le Conseil d'administration. Cela impose donc un double contrôle sur la protection du littoral à la fois par le Conseil d'administration de l'EPA de la plaine du Var. Cela signifie que pour la construction de la ville durable, l'EPA devra tenir compte des dispositions de la loi littoral ce qui peut être perçu comme un renforcement de la protection du territoire.

## **2. La loi montagne et l'Éco-Vallée**

Le Moyen-Pays est constitué de territoires très diversifiés ayant des caractéristiques communes. Ces territoires ont conservé une grande valeur paysagère et offrent un cadre de vie recherché. Les orientations pour le Moyen-Pays doivent favoriser un développement modéré,

---

<sup>663</sup> Pour le patrimoine urbain, une bonne gestion de l'espace public, et le respect des formes urbaines (tracés, structure des îlots, morphologie du bâti, grandes perspectives, jardins, arbres d'alignement, etc.). La construction des îlots pourra être achevée selon les hauteurs, les densités et les volumes architecturaux des îlots voisins ; les opérations de démolition-reconstruction respectant ces critères pourront être autorisées.

<sup>664</sup> Ces espaces peuvent être structurés ou restructurés compte tenu de leur capacité à accueillir une partie des besoins actuels et futurs de l'agglomération en matière d'habitat, d'activités, d'équipements et de services. Compte tenu des enjeux que ces espaces représentent pour l'agglomération, et en particulier pour sa partie littorale, leur structuration ou restructuration devra s'inscrire dans une réflexion d'ensemble quant à leur conception et dans un aménagement cohérent quant à leur réalisation. L'extension de l'urbanisation visera à requalifier le paysage urbain. Elle sera intégrée dans son environnement, dans les sites et le paysage. Les secteurs situés à proximité immédiate de la mer devront privilégier les relations avec le rivage.

<sup>665</sup> L'extension de l'urbanisation sera limitée en tenant compte des formes urbaines (densités, hauteurs, gabarits) des quartiers environnants.

maîtrisé et moins dépendant du littoral. Un état des lieux est donc nécessaire (a) pour appliquer une politique spécifique au territoire en cause (b).

### **a. L'état des lieux**

Les buts de la loi montagne et des orientations prises par la DTA des Alpes-Maritimes, est de valoriser les atouts spécifiques du Moyen-Pays, en améliorant son rôle urbain. Il faut noter que la « loi montagne » s'applique dans 32 des 60 communes du Moyen-Pays. De ce fait, pour ces 32 communes qu'on prénomme la « *Frange sud* » de la zone montagne des Alpes-Maritimes, des modalités d'application de cette loi ont été définies. La délimitation pour qu'une entité se voit appliqué la loi montagne fonctionne de la manière suivante : pour les métropoles, les communes ou parties de communes incluses dans une zone de montagne délimitée par des arrêtés ministériels en date du 6 septembre 1985, tenant compte de l'altitude, des conditions climatiques et de la déclivité des sols. En métropole, par exemple, chaque zone de montagne et les zones qui lui immédiatement contiguës et forment avec elle une même entité géographique, économique et sociale constituent un massif.

Le champ d'application prend en compte les entités territoriales constituées par sept massifs : Alpes du Nord, Alpes du Sud, Corse, massif Jurassien, massif Vosgien, Pyrénées. Chaque zone de montagne est délimitée par un arrêté interministériel et rattachée par décret à l'un de ces massifs. Des facteurs particuliers associant altitude et déclivité ont été choisis pour chacun des départements d'outre-mer concernés : Guadeloupe, Martinique et la Réunion.

La loi montagne relative au développement et à la protection de la montagne tente d'établir un équilibre entre le développement et la protection de la montagne. L'article 1 de la loi n°85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et la protection de la montagne liste ces objectifs :

- engager l'économie de la montagne dans des politiques de qualité, de maîtrise de filière, d'accroissement de la valeur ajoutée et rechercher toutes les moyens de diversification ;
- mettre en œuvre la protection des espaces naturels et des paysages et la promotion sur le patrimoine culturel et la réfection du bâti existant ;
- revoir le niveau de la qualité de services en montagnes et assurer leur pérennité et à travers une généralisation de la contractualisation des obligations.

A l'instar de la loi littoral, l'objectif est la maîtrise de l'urbanisation qui soit commune à l'ensemble des zones de montagne. Ces dernières couvrent 21% du territoire national et ne représentent que 6% de la population. La liste des communes situées en zone de montagne est établie par arrêté. Trois institutions sont spécifiques à la montagne : Conseil national de la montagne, les ententes interrégionales de massif et des comités de massif. Ils ont un rôle d'avis et de proposition en matière d'urbanisme. On peut donc dire que la loi montagne est une contingence supplémentaire pour l'EPA et dans les zones d'aménagements.

La loi montagne consacre trois principes essentiels : le principe d'urbanisation en continuité ou hameaux intégrée (l'extension de l'urbanisation doit se réaliser soit en continuité avec les agglomérations et les villages existants, soit en hameaux nouveaux intégrés à l'environnement), la préservation des espaces remarquables (La loi montagne contient des dispositions en vue de protéger les espaces, paysages et milieux les plus remarquables du patrimoine naturel et culturel montagnard. Cette protection se manifeste à travers les DTADD qui sont adaptés en fonction de la sensibilité des milieux concernés.) et enfin la préservation des zones agricoles.

Avant de nous intéresser aux orientations prises pour l'aménagement du territoire et les modalités d'application de la « loi montagne », penchons-nous sur les particularités géographiques de la Frange sud de la zone montagne.

Cette Frange est marquée par une très forte dynamique démographique et un habitat de faible densité majoritaire.

On constate la proximité de la mer et des grands pôles urbains de l'agglomération. Il y a également une altitude assez faible des villages. Le grand cadre paysagé de l'agglomération ainsi qu'une activité agricole en déclin sont également topiques du cadre montagneux.

## **b. Les préconisations**

La particularité du Moyen-Pays des Alpes-Maritimes étant évoquée, examinons à présent les orientations pour l'aménagement du territoire. Le principe d'équilibre précédemment énoncé à l'ensemble de la bande côtière et les orientations définies, pour le Moyen-Pays, doivent respecter les particularités géographiques de la Frange sud de la zone montagne. À l'intérieur de cette Frange sud de la zone montagne, ce sont les espaces naturels qui sont le plus intéressants.



Au sein de ces espaces naturels, il faut faire le distinguo entre les espaces et les paysages les plus remarquables, au titre de la loi montagne, et les terres nécessaires au maintien et au développement des activités agricoles, pastorales et forestières, selon les dispositions des articles L. 122-10 et suivants du Code de l'urbanisme.

Les orientations de la loi montagne prévoient également une gestion économe de l'espace, ainsi qu'une extension de l'urbanisation encadrée. De toute manière, ces principes ne peuvent pas faire échec à de nouveaux aménagements urbains, mais ils devront être pris en compte par les documents d'urbanisme, notamment dans le SCOT. Ces nouveaux espaces d'urbanisation se situeront en dehors des espaces naturels et seront probablement réalisés car ils correspondront à une augmentation de la population.

Dans la Frange sud, les modalités concernent plusieurs espaces.

Tout d'abord, les espaces de terres agricoles et pastoraux à préserver sont codifiés à l'article L. 122-10 et suivants du Code de l'urbanisme. Cela signifie que les terres agricoles et pastorales à préserver sont, d'une part, celles déjà utilisées et, d'autre part, celles inexploitées notamment par l'abandon, mais qui peuvent être mises en valeur moyennant quelques aménagements facilement réalisables.

Ensuite, les espaces, paysages et milieux caractéristiques du patrimoine naturel et culturel montagnard sont une catégorie importante de la Frange sud (article L. 145-3-2 du Code de l'urbanisme).

En outre, la loi montagne règlemente les secteurs urbanisés et leurs extensions (article L. 122-11 du Code de l'urbanisme).

L'article fait le distinguo entre les communes dotées d'un PLU et celles qui ne le sont pas. L'article prévoit enfin toute une série d'exceptions au premier alinéa, permettant une urbanisation non continue, avec les bourgs, villages, hameaux et groupes de constructions traditionnelles ou d'habitations existants. La loi montagne prévoit également une protection des espaces, paysages et milieux les plus remarquables. Ce sont les articles L. 122-24 et L. 122-25 du Code de l'urbanisme qui en expliquent les modalités.

La qualification des espaces paysages et milieux les plus remarquables a été réalisée selon une diversité de critères. Ceux-ci sont, par exemple, la diversité et la richesse des écosystèmes ou des paysages, la variété d'espèces, la flore ou la faune, le caractère typique et

la notoriété de certains sites ou espaces<sup>666</sup>. La loi montagne n'interdit pas toute urbanisation. Par exemple, pour Gattières, seule commune de l'Éco-Vallée soumise à la loi montagne, a été conduite dans le cadre de l'élaboration du PLU, une étude de discontinuité présentée à la commission départementale de la nature, des paysages et des sites du 20 juin 2012. Cette étude a permis d'autoriser l'ouverture à l'urbanisation de ce secteur, en continuité du pôle secondaire de la Bastide.

Une analogie peut être effectuée sur le raisonnement applicable à la loi littoral sur l'incidence du régime juridique de l'OIN avec celui de la loi montagne. Effectivement, l'analogie repose sur le constat suivant : dans les communes où la loi montagne est applicable, l'EPA devra tenir compte des règles d'urbanisme qui vont dans le renforcement de la protection de l'environnement d'autant plus que dans le cas précis, c'est celui de la construction d'une ville durable. De ce point de vue là, les lois montagnes et littorales ont sans doute plus d'intérêt que lorsqu'il s'agit d'OIN, poursuivant un but différent que celui de la construction d'une ville.

Comme cela a déjà été évoqué dans la thèse, la *soft law* est très présente dans le droit de l'environnement<sup>667</sup>. Dans le paragraphe que nous allons aborder maintenant, il s'agira de présenter un panel de la réglementation internationale et européenne.

## **Paragraphe 2 : La réglementation non contraignante**

On se contentera dans ce paragraphe de les énumérer et d'apporter une définition. Il s'agit de textes, de conventions, et de déclarations qui ont déjà été abordées dans le Titre 1/ Chapitre 2/Section 2/P2) sous l'angle du droit comparé des villes durables. Elles trouvent leur justification ici, comme support textuel de l'Éco-Vallée. Ladite Éco-Vallée est la traduction des principes énoncés dans ces chartes, documents, déclarations d'intention. Pour reprendre une image constitutionnaliste, c'est comme si elle faisait partie du bloc de constitutionnalité

---

<sup>666</sup> Dans les Alpes-Maritimes, par exemple, le grand cadre paysager représente les crêtes et les versants des Préalpes de Grasse, et des « Baous » au nord de Tourrettes-sur-Loup et de Saint-Jeannet, les crêtes et les versants des monts dominant la rive droite du Var, les monts Chauve d'Aspremont et de Tourette-Levens, la chaîne du Férion, le mont Agel et les monts du Mentonnais, les gorges des rivières Siagne, Loup et Cagne ainsi que d'une partie de la basse vallée de la Vésubie et du Moyen-Var, la partie sud-est du parc national du Mercantour, à Sospel, les grottes et vestiges préhistoriques des plateaux de Saint-Cézaire-sur-Siagne et de Saint-Vallier-de-Thiery.

<sup>667</sup> (cf. Chapitre 2/Section 2/Paragraphe 2).

des villes durables. Penchons-nous sur la législation internationale et européenne (A) pour ensuite étudier la législation française applicable en la matière (B).

### **A. La réglementation internationale et européenne**

Nous ne revenons pas sur la notion de ville durable et ses effets, cette dernière ayant déjà été étudiée, il convient de se reporter au paragraphe 2 de la section 2 du chapitre 2.

Bien que le concept de ville durable relève d'une démarche volontaire, des textes sont là pour lui donner de la consistance. Ces villes durables s'appuient sur le principe de l'Agenda 21 local<sup>668</sup> avec, comme mode d'échange, la démocratie participative. Notons que ce concept est souvent promu par l'ONU et l'Europe, qui ont mis en place, à travers leurs institutions du PNUE et du Comité des Régions d'Europe, un accord de partenariat pour des villes et des régions durables. Il s'agissait d'ailleurs, à ce moment-là, de marquer l'événement car cela faisait vingt ans qu'avait eu lieu la première conférence des Nations Unies sur le développement, dite « *Sommet de Rio* ».

D'une manière générale, on a une consécration législative de la notion sur les trois ordres de juridiction : droit international, droit européen et droit national. Effectivement, si on analyse la protection du triptyque juridique, l'ensemble de ces textes ont promu le rôle des villes dans le développement durable. Au niveau du droit européen, il y a toutes sortes de déclarations, chartes, programmes, agendas.

Les initiatives d'Agendas 21 locaux, déjà évoquées ci-dessus, sont un instrument indispensable. Elles peuvent également s'appuyer sur l'expérience de la conférence Habitat, en matière de gestion de l'environnement urbain consacré par la Déclaration d'Istanbul en 1996<sup>669</sup>.

---

<sup>668</sup> Coopération internationale pour un Développement durable urbain en région méditerranéenne *par Ruen KELE* -Document préparé pour la Réunion méditerranéenne sur « Gestion des villes et développement durable » Barcelone, 3-5 septembre 2001. L'Agenda 21, un Programme d'Action, approuvé par 179 États lors du Sommet de la Terre de Rio (1992), reflète un consensus mondial vers une politique intégrée pour l'environnement et le développement. Le Chapitre 28 de l'Agenda 21 incite les autorités locales de chaque pays à entreprendre un processus de consultation de leurs populations afin d'atteindre un consensus sur l'Agenda 21 local, pour et avec leurs communautés.

<sup>669</sup> Déclaration d'Istanbul et programme Habitat des Nations Unies. À l'occasion de la conférence Habitat II d'Istanbul en 1996, et forts de l'expérience acquise depuis la première Conférence des Nations Unies sur les établissements humains, tenue à Vancouver (Canada) en 1976, les conclusions des conférences mondiales précédentes ont abouti à un programme des établissements humains : « le Programme pour l'habitat ».

En outre, le plan d'action de Lisbonne en 1996<sup>670</sup> est également à évoquer. Ce plan d'action se voulait être la suite de la Charte d'Aalborg. En 1999, a eu lieu la déclaration de Séville du 23 janvier 1999<sup>671</sup> qui reprend les mêmes idées que le plan d'action mais reste circonscrit aux villes méditerranéennes. La Charte de Leipzig<sup>672</sup> sur la ville européenne durable de l'Union européenne doit être également citée. L'appel de Hanovre a dégagé la volonté des maires de se saisir de la problématique du développement durable des villes. Au niveau du droit international, il y a pléthore de textes sur l'environnement urbain émanant notamment des Nations Unies.

## **B. La réglementation française**

L'Éco-Vallée n'est pas seulement une compilation de textes ayant une force coercitive. C'est également le lieu d'expressions de la « *soft law* ». C'est dire la richesse juridique qui s'exprime autour de l'Éco-Vallée. Cela démontre au passage la technicité du sujet, car on est face à un imbroglio juridique. Ces textes sont en lien avec le projet de territoire et notamment l'axe 1<sup>er</sup> (qui par son approche globale les intègre)<sup>673</sup>. Toutefois, à la différence de l'étude de l'axe 1 dans la globalité de la première partie, on se focalisera ici sur les textes non contraignants.

On a donc, tout d'abord, la Stratégie nationale de développement durable pour la période 2010-2013, qui se structure par neuf défis clés se traduisant par des objectifs stratégiques et des leviers d'actions devant s'appliquer au territoire. Cette stratégie est la

---

<sup>670</sup> 1000 représentants de pouvoirs locaux et régionaux de toute l'Europe ont participé à la deuxième conférence européenne sur les villes durables, organisée du 6 au 8 octobre à Lisbonne (Portugal). Les participants ont été informés de l'évolution du processus Agenda Local 21 dans 35 entités européennes sur des projets communs. Ils ont identifié les besoins des autorités locales participant aux processus Agenda Local 21 et ont participé à la mise en forme de la phase suivante de la campagne. pays européens et des progrès réalisés depuis la première conférence qui s'était tenue en mai 1994 à Aalborg (Danemark). Ils ont échangé de nombreuses idées et expériences sur les pratiques au niveau local et ont envisagé des possibilités de collaboration avec d'autres entités européennes sur des projets communs. Ils ont identifié les besoins des autorités locales participant aux processus Agenda Local 21 et ont participé à la mise en forme de la phase suivante de la Campagne.

<sup>671</sup> Se reporter au texte de la Déclaration de Séville.

<sup>672</sup> La « *Charte de Leipzig sur la ville européenne durable* » est un document des États membres qui a été élaboré avec une large participation des groupements d'intérêts européens. Les ministres en charge du développement urbain des États membres ont pris acte des défis, des perspectives et des différentes origines historiques, économiques, sociales et écologiques des villes européennes, et se sont mis d'accord sur une série de principes et de concepts communs pour la politique de développement urbain.

<sup>673</sup> Cf. les propos développés dans la partie 1, Titre 2, Section 2, Paragraphe A, 1.

traduction des objectifs du Grenelle et de ses décrets d'application. Ces neuf objectifs<sup>674</sup> abordent l'ensemble des sujets qui seront présents dans l'Éco-Vallée.

La Stratégie nationale pour la biodiversité 2011-2020 est également à mentionner. Elle s'intègre dans l'ensemble des sujets et des politiques publiques menées sur le territoire. Elle concerne l'eau, les sols, la mer, l'énergie, l'agriculture, la forêt, l'urbanisme, l'industrie, la recherche.

En termes de stratégie également, il faut évoquer celle qui a trait à l'adoption du texte « *Changement climatique, anticiper et agir 2011-2015* ». Il s'agit du Plan national d'adaptation au changement climatique (PNACC).

La *soft law* s'établit également avec des plans, et pas seulement sous la forme de stratégies. Il y a notamment le 2<sup>e</sup> plan Santé environnement 2009-2013 (PNSE). Il a pour but d'établir des priorités en matière de santé environnementale, en donnant une vision globale et une cohérence à l'ensemble.

En termes de déchets, on peut évoquer le plan départemental d'élimination des déchets ménagers et assimilés (PEDMA), pour une prévention et une valorisation des déchets<sup>675</sup>. Sur la base de ces huit objectifs déduits du Grenelle de l'Environnement, le Plan prévoit des actions fortes dans chacun des domaines concernés.

Concernant le climat, l'Éco-Vallée a chargé le Conseil général des Alpes-Maritimes d'adopter un plan climat énergie (PCE)<sup>676</sup>. Ce dernier veut qu'à l'horizon 2020,

---

<sup>674</sup> Le Projet de territoire définit les neuf objectifs. 1 une consommation et une production durables, 2 la société de la connaissance par le développement de l'information, de la formation, de l'éducation tout au long de la vie et de l'accès à la culture par un soutien accru à la recherche et à l'innovation, 3 la gouvernance qui doit faciliter notre adaptation au changement et aider notre société à évoluer en associant toutes les parties prenantes, 4 le changement climatique et l'énergie, 5 les transports et la mobilité durables, 6, la conservation et la gestion durable de la biodiversité et des ressources naturelles, 7 la santé publique, la prévention et la gestion des risques, 8 la démographie, l'immigration et l'inclusion sociale, 9 les défis internationaux en matière de développement durable et de lutte contre la pauvreté dans le monde.

<sup>675</sup> Le Projet de territoire explique comment ce PCE a pour but entre autres de réduire la production des déchets et d'inciter à la réutilisation et au réemploi, de trier et valoriser encore plus, de faire évoluer les traitements pour limiter le recours à l'incinération et au stockage en installation de stockage de déchets non dangereux (ISDND), avec des procédés fiables et éprouvés, tout en restant ouvert à des technologies innovantes, d'accepter en ISDND uniquement des déchets

<sup>676</sup> Le plan d'actions du PCE départemental qui a résulté de l'état des lieux évoqué plus haut a abouti à la rédaction de 53 propositions en matière de bâti, de transport, d'énergie, de développement économique, d'adaptation au changement climatique. Le montant total évalué s'élève à environ 560 millions d'euros, pour l'ensemble des partenaires du territoire des Alpes-Maritimes, tous acteurs confondus, pour l'ensemble des actions : immédiates, prioritaires ou complémentaires pour atteindre progressivement les objectifs de réduction de 20 % des émissions de GES émises par les Alpes-Maritimes. Conformément à l'application des lois Grenelle, ...

conformément aux ambitions du protocole de Kyoto, les émissions de gaz à effet de serre diminuent de 20 %, ce qui correspondrait à 700 000 tonnes équivalent carbone.

Toujours dans le domaine de l'énergie, le contrat d'objectifs pour une sécurisation de l'alimentation électrique de l'est de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur a été mis en place, de façon à garantir, à l'horizon 2030, la même sécurité d'approvisionnement électrique à l'Est PACA que dans le reste du territoire français, l'État et différents partenaires locaux ont donc signé le 21 janvier 2011 un contrat d'objectifs pour la sécurisation électrique de l'Est PACA.

L'Éco-Vallée veut également mettre en place toute une série de partenariats public-privé à l'échelle du territoire. Il s'agit de la démarche EcoCité qui propose un partenariat public-privé qui regroupe l'ensemble des entreprises et partenaires privés<sup>677</sup> du territoire, dans chaque domaine, en les intégrant dans ladite Éco-Vallée.

La législation non contraignante trouve effectivement sa place dans le domaine de l'agriculture et de la forêt. L'ensemble des acteurs ont passé une charte de développement les concernant.

À côté des documents non contraignants, des politiques de sensibilisation sont présentes.

L'Éco-Vallée mène une politique de sensibilisation des jeunes au développement durable. Cela s'appelle le projet éducatif sur l'Éco-Vallée. Le CRDP de l'académie de Nice, le Conseil général (départemental) et NCA en partenariat avec l'Université de Nice, la Ligue pour la protection des oiseaux et l'EPA ont uni leurs efforts, depuis plus d'un an et demi, pour créer des documents pédagogiques sur la vallée du Var. L'enjeu est de former des citoyens éco-responsables à travers des échanges d'informations et de relations.

Enfin, l'Éco-Vallée mène des réflexions à approfondir et des stratégies complémentaires à définir. Dans ce sens-là, c'est une autre façon de voir la mise en place de la *soft law*. Il s'agit de réflexions complémentaires qui pourront entraîner des modifications du cadrage actuel. Ce sont donc des pistes de réflexion qui viennent compléter l'ensemble du dispositif de l'Éco-Vallée, et notamment le premier axe.

---

NCA et la ville de Nice s'engagent également désormais dans un plan climat, auquel, comme pour l'échelle départementale, l'EPA est pleinement associé.

<sup>677</sup> Projet de territoire p. 23-84 « *NTIC et télécommunications : Demtech, IBM, CISCO, Orange - Energie et services urbains : Ecotémis, SAED, EDF, GDF Suez, ERDF, Veolia - Bailleurs et promoteurs : ICADE, Cogédim, etc.* »

Le développement de synergies avec le futur parc naturel régional des Préalpes-d'Azur est également une piste de réflexion. Un projet de charte, un plan de parc et un programme d'actions ont été élaborés avec l'ensemble des acteurs concernés. Six communes situées en rive droite du Var ont une partie de leur territoire inscrite dans les 2 périmètres PNR et OIN. Une labellisation du PNR est prévue début 2012. Cette dernière a été précédée d'une enquête publique donnant lieu à un avis favorable à la charte du projet. Toutefois, plusieurs questions restent en suspens : Quelle forme prendra l'adhésion commune à la charte du PNR et au projet de territoire ? à travers quels prismes ?

Une réflexion doit être menée : celle de l'intérêt de la *soft law*, par l'utilisation croissante de ce mécanisme, la question du rattachement de ces normes à une catégorie juridique précise. La *soft law* constituerait-elle une catégorie normative entre le droit et le non-droit ? C'est le cas de la conception normativiste de Hans Kelsen, qui voit la règle de droit comme une prescription qui par sa violation, doit être sanctionnée pour qu'elle soit juridique. Cette mutation vers un droit sans contrainte causée par l'usage croissant de la *soft law* nous amène à distinguer la notion de système juridique et celle de la sanction. L'unicité du système juridique est sa coercition. C'est « *l'État qui exerce le monopole de la violence légitime* », pour paraphraser Max Weber.

On vient de passer en revue l'ensemble des textes contraignants et non contraignants applicables à l'Éco-Vallée. Abordons maintenant le cœur de la législation du droit de l'urbanisme applicable à ladite plaine. Les documents d'urbanisme sont d'application naturelle sur l'ensemble du territoire français. Ils trouvent donc à s'appliquer naturellement à la plaine du Var. Une particularité est à noter néanmoins. Ici, il s'agit véritablement de la totalité ou de la quasi-totalité de la hiérarchie des normes en droit de l'urbanisme, sans compter la législation étudiée ci-dessus. Il s'agit véritablement d'un territoire d'exception dans tous les sens du terme.

## **Section 2 : Les contraintes du droit de l'urbanisme applicables à l'Éco-Vallée**

Rappelons, en préambule, les règles édictées par le Projet de territoire et son document d'actualisation : le Projet stratégique opérationnel (PSO) qui prend en compte les documents d'urbanisme. Effectivement, l'article L.321-18 du Code de l'urbanisme, issu de l'ordonnance n°2011-1068 du 8 septembre 2011, prévoit l'élaboration par chaque Établissement Public d'Aménagement d'un Projet Stratégique et Opérationnel (PSO). Cette élaboration doit prendre en

compte, d'une part, les « *Orientations Stratégiques de l'État* » (OSE) que la ministre en charge du Logement et de l'Égalité des territoires transmet à l'EPA, et d'autre part, les documents de planification et d'urbanisme portés par les collectivités territoriales sur leur territoire.

Le PSO doit conforter ou éventuellement amender le projet de territoire. Ce chantier est réalisé notamment par le Comité permanent de concertation. Il était intéressant d'en parler en préambule des documents de planification, car le comité a pour intérêt de jouer le rôle de facilitateur dans la relation avec l'OIN.

On a choisi d'opérer une dichotomie entre le territoire et le fleuve. Bien qu'ayant des interactions évidentes parce que le fleuve est au milieu du territoire, il s'agit de deux éléments différents. On a d'un côté la terre, et de l'autre la mer. D'ailleurs, le Code de l'urbanisme a choisi de procéder de cette manière, en mettant en place des documents d'urbanisme spécifiques à l'eau (P1) (comme pour le littoral ou la montagne, mais cette fois-ci par le biais des lois) et d'autres à l'aménagement terrestre du territoire (PLU/SCOT/DTA) (P2).

### **Paragraphe 1 : Les documents d'urbanisme et de planification relatifs à la gestion de l'eau et des inondations**

La sauvegarde du patrimoine, la protection de l'environnement et la prévention des risques sont des préoccupations majeures du droit de l'urbanisme et sont indiquées parmi les buts assignés à la règle édictée sur son fondement (art L. 101-1 et L. 101.2). Elles se traduisent par ce qu'il est coutume de dénommer des « *objets juridiques non identifiés* ». Il peut donc y avoir des chevauchements qu'il faut régler.

Ces contraintes extérieures à l'urbanisme sont relatives à la bonne gestion des eaux (A), mais également à la gestion des risques, qu'ils soient d'inondation, industriels ou technologiques, et même sismiques (B).

#### **A. Les schémas de gestion des eaux (SAGE ET SDAGE) sur la plaine du Var**

L'étude du schéma de gestion des eaux sur la plaine du Var passe par une contextualisation de la notion et son application au cas d'espèce (1), un rappel du diagnostic et des objectifs (2) et enfin les préconisations (3).



## 1. La contextualisation de la notion et son application au cas d'espèce

Le droit contemporain de l'eau est la résultante de la politique menée contre la pollution des eaux douces, entreprise par les pouvoirs publics en 1959. Une impulsion décisive a été donnée par la loi du 3 janvier 1992, modifiée à différentes reprises par la suite, avec notamment la directive européenne n° 2000/60/CE du 2 octobre 2000, établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau.

Cette loi prévoit une gestion équilibrée et durable de la ressource en eau, afin de concilier l'ensemble des intérêts contradictoires en présence. La loi a donc mis en place des outils de planification pour la gestion des bassins ou sous-bassins. Aux bassins, correspond le document le plus général, le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE ; Code de l'environnement. art. L. 212-1). Aux sous-bassins ou groupements de sous-bassins, correspond le schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE), qui doit fixer les objectifs généraux de gestion équilibrée prévue par le SDAGE<sup>678</sup> (C. envir. art. L. 212-3).

Dans le dernier état de la législation, la loi Grenelle 2 du 12 juillet 2010 a voulu faire du SCOT la clé de voûte de la hiérarchie des normes d'urbanisme, en consacrant le principe de compatibilité limitée. De ce fait, elle a réorganisé les rapports entre les instruments de planification des politiques de l'eau et les documents d'urbanisme. Les articles L. 131-1 jusqu'à l'article L. 131-7 du Code de l'urbanisme définissent le SCOT. L'article L. 131-1 impose désormais la compatibilité des SCOT avec les orientations fondamentales d'une gestion équilibrée de la ressource en eau et les objectifs de qualité et de quantité des eaux, définis par les SAGE. La législation donne trois ans aux autorités compétentes pour, le cas échéant, procéder à la mise en compatibilité. Ce n'est qu'à défaut de SCOT que les PLU doivent être compatibles. Concernant les cartes communales, l'exigence de compatibilité et de mise en compatibilité avec les SDAGE et les SAGE est prévue par les articles L. 131-4, L. 161-3, 161-4 ainsi que les articles L. 163-1 et suivants dudit code.

Le SAGE nappe Basse « *Vallée du Var* » a été élaboré dans un souci de cohérence physique et socio-économique, dans le but de permettre une gestion locale pertinente et efficace. Il a été approuvé par un arrêté préfectoral en date du 12 janvier 1995. Ce SAGE ne comprend ni la section en amont du fleuve Var, ni ses affluents ne présentant pas les mêmes caractéristiques physiques et socio-économiques (zone de montagne très peu urbanisée). Il

---

<sup>678</sup> ROCHE C., op. cit, pp.236-239. Pour un rappel complet du régime juridique du SDAGE.

comprend le fleuve Var et son bassin versant dans la basse vallée, notamment les vallons, ainsi que les aquifères alimentant cette nappe : coteaux de poudingues et versants des massifs calcaires.

Le SAGE a été élaboré en plusieurs étapes avec un calendrier très précis<sup>679</sup>. De ce diagnostic, plusieurs scénarios ont été envisagés et vus sous les thèmes importants, comme la gestion physique du lit et le traitement des ouvrages<sup>680</sup>.

Rappelons brièvement la portée juridique du SAGE<sup>681</sup>. C'est un programme de travail élaboré en commun par les acteurs du bassin, sur la base d'un constat partagé concernant la situation de la ressource en eau au niveau du bassin. Le SAGE ne crée pas de droit, mais comporte des implications précises sur le plan juridique. Vis-à-vis de l'acte privé, il n'y a pas d'opposabilité pour l'instant. Vis-à-vis de l'acte public, dans le domaine de l'eau, les programmes doivent être compatibles ou rendus compatibles<sup>682</sup> avec les dispositions du SAGE.

D'autre part, la loi sur l'eau demande aux SAGE de fixer des objectifs généraux et les priorités en découlant. Notons en préambule que le SAGE VAR a des interactions avec d'autres documents d'urbanisme, comme on l'a mentionné ci-dessus.

Tout d'abord, le SAGE Var doit être compatible avec les orientations fixées par le SDAGE (Code de l'environnement L. 212-5). Le SDAGE Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux, du Bassin Rhône-Méditerranée Corse, identifie la plaine alluviale et ripisylve du Var comme un « *milieu aquatique remarquable mais très dégradé physiquement* ». Le SDAGE veut mettre en place une gestion équilibrée, notamment en

---

<sup>679</sup> La Commission Locale de l'Eau, organe délibérant du SAGE, a été créée par arrêté préfectoral du 18 mars 1997. La communauté d'agglomération Nice Côte d'Azur (CANCA), a été créée par arrêté préfectoral du 10 décembre 2001.

<sup>680</sup> Au cours du travail de diagnostic, un principe général d'abaissement des seuils était apparu pertinent et avait été voté par la CLE le 10 janvier 2002 à Gattières. Des études ont ensuite été menées sur cet abaissement des seuils et son impact sur la nappe. Ces travaux d'études et de concertation ont permis à la CLE de valider les « objectifs et orientations stratégiques » du SAGE Var en séance plénière du 9 juin 2004 à Saint-Blaise.

<sup>681</sup> ROCHE C., op. cit, pp.239-240 . Il est question de la définition du SAGE, de son effet juridique et des rapports qu'il entretient avec les autres documents d'urbanisme.

<sup>682</sup> La notion de compatibilité signifie « non-contradiction ». Les dispositions d'un acte public ne peuvent donc pas contredire celles du SAGE. Cela ne signifie pas pour autant « conformité », ce qui constituerait un niveau supérieur d'opposabilité. La notion de prise en compte est plus vague. Il faut pouvoir justifier que le rapport de la décision avec le SAGE a été étudié. Au terme de cet examen, le contenu de l'acte final peut ne pas aller dans le même sens que le SAGE, à condition que cela soit motivé. Il s'agit là du premier des niveaux d'opposabilité possibles.

réduisant le risque lié aux inondations<sup>683</sup>, la lutte contre la pollution et la protection des réservoirs alluviaux. Né en décembre 1996, découlant de la loi sur l'eau du 3 janvier 1992, qui déclare l'eau « *patrimoine de la nation* », le SDAGE est un instrument de planification, dont les 10 orientations fondamentales s'imposent notamment aux administrations, collectivités locales et établissements publics.

Le SAGE a également des relations avec la Directive Territoriale d'Aménagement (DTA). La DTA avait depuis longtemps pointé la problématique du mitage et de l'absence de cohérence de ladite vallée. Il y a des dispositions juridiques précises ayant des portées juridiques à géométrie variable. La DTA avait d'ailleurs à ce titre, pu prévoir que « *compte tenu des risques d'inondation, il convient de limiter au strict minimum l'extension de l'urbanisation* »<sup>684</sup>. De ce fait, le SAGE reprend les dispositions de la DTA considérant la basse vallée comme un espace ressource en eau à part entière et faisant le lien entre les collines et le lit mineur.

Ce dernier rentre également en lien avec la Directive Cadre Européenne sur l'eau (DCE). Elle institue un cadre commun à tous les pays européens dans l'objectif de restauration du bon état écologique des masses d'eau. Le SAGE étant antérieur à la DCE, son contenu sert de mise en œuvre au plan de mesures en cours d'élaboration. Trois masses d'eau sont identifiées sur la basse vallée du Var<sup>685</sup>.

## 2. Le rappel du diagnostic et des objectifs

Tout d'abord, sera fait un rappel du diagnostic<sup>686</sup> et des objectifs du SAGE Var. Ensuite seront abordées les préconisations générales du document stratégique. La basse vallée du Var offre un environnement favorable à l'occupation de la plaine et au développement des

---

<sup>683</sup> On note une interaction notamment avec le PPRI et les PAPI, qui sont des documents propres aux risques d'inondation.

<sup>684</sup> Directive Territoriale d'Aménagement des Alpes-Maritimes.

<sup>685</sup> Lors du diagnostic DCE en 2003, deux masses d'eau ont tout d'abord été reconnues, soit celle des eaux superficielles du fleuve et celle de la nappe. Les eaux du fleuve, identifiées comme fortement modifiées, ont ensuite été séparées en deux masses d'eau distinctes du fait de leur situation différente : Ainsi, à l'aval, de l'embouchure jusqu'au seuil 7 (pont de la Manda), en raison des modifications hydromorphologiques du lit, le diagnostic DCE identifie pour cette masse d'eau un risque fort de « non-atteinte du bon état écologique » (risque NABE) en 2015. Une dérogation sur les délais nécessaires pour atteindre un objectif de « bon potentiel » écologique a donc été demandée. En amont du seuil 7, par contre, le risque NABE est faible et les conditions sont telles qu'il sera possible de restaurer pour cette masse d'eau superficielle un bon potentiel écologique.

<sup>686</sup> Pour plus d'informations, se reporter à la Partie 1, Titre 2, Chapitre 1, Section 1, Paragraphe 1 relatif aux prolégomènes de l'Eco-Vallée.

activités. Sa ressource naturelle en eaux souterraines abondantes et de qualité, ses milieux naturels d'une grande richesse, l'embouchure du fleuve avec la mer et la présence de matériaux nobles, en ont fait depuis des décennies un territoire stratégique pour l'implantation économique. Dans un lit aujourd'hui contraint par les aménagements, le Var nécessite cependant un entretien coûteux.

Le lit du Var, en effet, a, très tôt dans l'histoire, été endigué afin d'assurer le développement agricole de la plaine. Plus tard, l'aménagement de seuils a eu pour objectif de remonter et maintenir le niveau de la nappe après un épisode important de sécheresse et dans un contexte d'extraction. Plusieurs aménagements ont fragilisé le lit du Var, entraînant inondations et crues importantes, comme en 1994. De plus, les seuils ont augmenté le colmatage du fond du lit par les limons, rétrécissant ainsi les échanges entre le fleuve et la nappe. Il faut donc mettre en place des outils juridiques de planification pour le protéger et l'exploiter de manière raisonnable. C'est donc pour répondre à la demande sociale dans un objectif de cadre de vie serein que les acteurs locaux sont allés vers une démarche SAGE en lien avec les objectifs décidés par la CLE.

### **3. Les préconisations**

Les objectifs nous amènent donc à nous poser les préconisations générales du SAGE Var pour les atteindre. Le SAGE Var est un SAGE urbain : le fleuve Var est limité par l'espace et par la pression économique.

Tout d'abord, mettre en place un espace de prévention des eaux souterraines. Le SAGE va donc définir un « *espace nappe* » de préservation de la ressource en l'intitulant « *Attention, vous marchez sur la nappe* » afin de contrecarrer la pollution ou la pénurie compte tenu de la pression urbaine et économique, dues à la sécheresse ou au mauvais fonctionnement physique du lit dans un but d'amélioration de la ressource en eau souterraine.

Le SAGE définit également un « espace vital » de fonctionnalité écologique du Var correspondant aux problématiques physiques du lit, soit l'écoulement des crues, les périodes d'étiage, l'évolution du profil en long, le développement de la végétation dans le lit mineur, l'impact des ouvrages. Cet espace vital, emblématique de la basse vallée, a trait au bon écoulement des eaux, en particulier lors des épisodes de crues.

Enfin un « *espace vallée* » a été institué par le SAGE, pour sensibiliser la population à l'eau. Il est constitué par la partie du bassin versant du Var qui se trouve incluse dans le périmètre du SAGE jusqu'à l'embouchure, soit à la baie de Nice.

Le SAGE de la Basse Vallée du Var préconise trois grands axes à mettre en œuvre : le développement des liens entre les acteurs, la communication au public, et enfin un tableau de bord pour évaluer la pertinence des mesures prises.

La question de la protection de la ressource en eau n'est pas exclusive des autres problématiques que rencontre la plaine du Var. La prévention des risques<sup>687</sup> est également un facteur important à prendre en compte.

## **B. La gestion des risques**

La prévention des risques appartient à la catégorie des contingences extérieures à l'urbanisme. Toutefois, par les conséquences que ces risques provoquent sur l'occupation ou l'utilisation des sols, le droit de l'urbanisme y exerce pleinement son rôle. Il s'agit d'une responsabilité de la puissance publique. Cette responsabilité est appréhendée à travers les documents d'urbanisme traitant des risques naturels prévisibles, des risques technologiques, des pollutions et des nuisances de toute nature (art. L. 101-2 du Code de l'urbanisme). Même en l'absence de documents d'urbanisme, le règlement national d'urbanisme prévoit que l'autorité administrative peut refuser un projet, en mettant en jeu la sécurité publique (art. R. 111-2).

Notons que la prévention des risques reste une prérogative d'État à travers la mise en œuvre du PIG par le préfet. La problématique du risque nécessite une évaluation minutieuse dans l'identification et l'évaluation. Ce rôle incombe à l'État, qui doit établir des plans de prévention des risques (PPR) de différentes sortes<sup>688</sup>. Il y en a deux qui sont présents au sein de l'Éco-Vallée : les risques naturels (1) et les risques industriels et technologiques (2).

---

<sup>687</sup> Notons que même le SAGE a un volet « inondation ».

<sup>688</sup> Ce constat est un argument de plus, pour accréditer la thèse que la décentralisation de l'urbanisme se traduit en réalité par un partage de compétences entre État et une collectivité locale.

## 1. Les risques inondation

À l'origine, la prévention des risques ne faisait pas l'objet d'un document à part entière. Il s'agissait de servitudes d'utilité publique jointes aux POS (les ancêtres des PLU). C'était ce qui ressortait de la loi du 13 juillet 1982<sup>689</sup>. Toutefois, il existait quand même des documents, tels que les plans de surfaces submersibles<sup>690</sup>, ou les plans de zones sensibles aux incendies de forêt, qui provoquaient un certain désordre dans l'appréhension des risques naturels.

La loi du 2 février 1995, relative au renforcement de la protection de l'environnement, a mis en place les plans de prévention des risques naturels prévisibles (PPRNP) (a), qui avaient vocation à se substituer à l'ensemble des documents existants qui eux-mêmes allaient se convertir en PPRNP.

Postérieurement, plusieurs lois sont intervenues dans un but de renforcement des plans de prévention des risques naturels, notamment dans la prise en compte de certains risques supplémentaires, suite à certains événements. Plusieurs décrets sont intervenus pour inciter à la mise en place de PPRN et PPRT<sup>691</sup>. Les effets des PPR en droit de l'urbanisme seront précisés dans l'étude du PPRT pour des raisons de cohérence formelle<sup>692</sup>.

Aux termes de l'article L. 562-1 du Code de l'environnement, les PPRNP s'occupent des risques relatifs aux inondations, mouvements de terrains, avalanches, incendies de forêt,

---

<sup>689</sup> En 1982, la loi du 13 juillet 1982, 82-600, prévoit dans son article 5 des plans d'exposition aux risques naturels prévisibles (PER), qui sont arrêtés par le préfet, après enquête publique et avis des conseils municipaux des communes concernées, puis valent servitudes d'utilité publique et sont annexés au POS (Plan d'Occupation des Sols). Ces PER délimitent les zones de risques d'inondations, mouvements de terrain, avalanches. Les PSS (loi de 1935) valent PER. En 1987, la loi du 22 juillet 1987, 87-565, relative à l'indemnisation des victimes de catastrophe naturelles, renouvelle les PER dans son article 42. Ils listent des mesures de prévention, protection et sauvegarde des personnes et des biens, à mettre en œuvre pour supprimer ou limiter les impacts négatifs des événements exceptionnels. Des sanctions sont prévues pour le non-respect des prescriptions du plan.

<sup>690</sup> En 1935 l'article 2 du décret-loi du 30 octobre 1935 prévoit des PSS (*plan de Surfaces Submersibles*) pour gérer le risque d'inondation ; ces plans valent servitude d'utilité publique affectant l'usage du sol et permettent à l'Administration de s'opposer à toute action ou tout ouvrage susceptible de faire obstacle au libre écoulement des eaux ou à la conservation des champs d'inondation.

<sup>691</sup> Une circulaire du ministère de l'Écologie du 11 avril 2013 (publiée le 30 avril) accompagne un *Plan d'action national* présenté par Delphine BATHO. Il impose un planning d'approbation des PPRT qui ont pris du retard (la loi date du 30 juillet 2003, soit près de 10 ans avant). La circulaire vise 75 % des PPRT approuvés dans chaque région en 2013 et 95 % fin 2014.

<sup>692</sup> Les informations concernant le risque inondation est beaucoup plus important que le risque industriel et technologique, ou encore le séisme. C'est la raison pour laquelle nous préférons traiter des effets des PPR dans le paragraphe attrayant aux risques technologiques à la fois pour des raisons d'équilibrage des parties, mais également de cohérence dans l'information. Les informations des inondations sont complexes et il est préférable d'éviter toute confusion.

séismes, éruptions volcaniques, tempêtes ou cyclones. Dans chaque risque que nous venons de citer, la puissance publique a la compétence de délimiter la zone exposée et de la soumettre à des prérogatives particulières.

Il convient également d'étudier, dans un b, les programmes d'action de prévention contre les inondations (PAPI), qui est l'autre volet de protection et de gestion des risques relative aux inondations.

L'actualité est venue rappeler que le territoire des Alpes-Maritimes, est soumis à de forts risques d'inondation. Effectivement, le samedi 3 octobre 2015 entre 20 heures et 22 heures, les zones proches du littoral de l'ouest des Alpes-Maritimes ont été frappées par une ligne d'orages très violents, extrêmement pluvieux, brefs et localisés. À Cannes, Météo-France a relevé 107 mm de précipitations entre 20h et 21h, 174 mm au total entre 20h et 22h (la normale pour un mois d'octobre étant de 130 mm). Un tel cumul quotidien n'avait jamais été constaté depuis l'ouverture de la station en 1949, l'intensité horaire étant pour sa part inédite dans toutes les Alpes-Maritimes. Le bilan humain définitif est particulièrement lourd avec 20 morts et 2 disparus (chiffres du 6 octobre). Il faut remonter aux terribles inondations du Var du 5 juin 2010 pour retrouver une catastrophe climatique d'une telle ampleur dans le sud-est de la France, avec 27 morts et 7 disparus. Ces inondations du premier week-end d'octobre 2015 reposent la question des constructions en zone inondable<sup>693</sup> ainsi que des prévisions de Météo France<sup>694</sup>.

Les pouvoirs publics ont réagi par la réunion de la commission interministérielle réunie en urgence le 6 octobre selon la procédure exceptionnelle. L'arrêté reconnaissant l'État de catastrophe naturelle pour 32 communes des Alpes-Maritimes et du Var est paru au Journal Officiel en date du 8 octobre. Par ailleurs, d'autres demandes de communes sont en cours de traitement. Suite à une réunion exceptionnelle entre les pouvoirs publics, les assureurs et CCR, Bernard CAZENEUVE a annoncé, en Conseil des ministres, la création d'un groupe de travail interministériel sur l'adaptation des dispositifs de prévention, d'alerte et d'information, et l'instauration d'une culture du risque pour les populations.

---

<sup>693</sup> Effectivement, plusieurs questions viennent à l'esprit : pourquoi construit-on en zone inondable ? Pourquoi les bâtiments situés dans ces zones ne sont-ils pas construits en conséquence, sans sous-sol ? Pourquoi les pouvoirs publics ne sont-ils pas plus fermes ? Pourquoi des campings s'installent-ils toujours aussi dangereusement près des rivières ? Les municipalités ont-elles des obligations particulières selon le niveau d'alerte météo ?

<sup>694</sup> Quel est le degré d'erreur que se fixe Météo France et est-il respecté ?

En tout état de cause, l'ensemble des documents d'urbanisme relatifs aux inondations semble parfois être dépassé comme en témoignent les dernières inondations.

### **a. Les Plans de Prévention des Risques Naturels Prévisibles (PPRNP)**

Nous allons procéder par étapes dans la démonstration et l'analyse du PPRI. On se basera essentiellement sur le plan de prévention des risques naturels prévisibles d'inondations de la basse vallée du Var directement. On fera un bref rappel du contexte législatif concernant la prévention des risques (1)<sup>695</sup>. On abordera ensuite le secteur géographique et hydrologique (2). L'historique des crues du Var sera abordé (3). De manière concomitante, sera abordée l'évolution de la basse vallée du Var. La problématique des principes pour élaborer le PPRI sera enfin étudiée. Quant à l'étude du programme d'actions de prévention des risques d'inondations du Var, cette dernière viendra ensuite.

#### **1. La législation applicable**

Le décret 95-1089 du 5.10.95, modifié par les décrets n°2002-679 du 29 avril 2002 et n°2005-3 du 04 janvier 2005, organise la procédure d'élaboration des plans de prévention des risques naturels prévisibles. Il est aujourd'hui codifié aux articles R. 562-1 à R. 562-11 du Code de l'environnement. La loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 « *portant engagement national pour l'environnement* », dite « *loi Grenelle 2* », prévoit dans son article 222 la création d'une procédure de « modification » des PPR approuvés. Cette procédure, après parution du décret d'application correspondant, permettra de faire évoluer les PPR dans des délais restreints (pas d'enquête publique, pas de consultation des personnes publiques).

Il convient de rappeler que, même en l'absence de PPR, le Code de l'urbanisme traite également de la prévention des risques dans les documents d'urbanisme et la délivrance des autorisations d'occupation des sols.

L'article L. 101-2 du Code de l'urbanisme, créé par l'ordonnance n°2015-1174 du 23 septembre 2015, précise : « *Dans le respect des objectifs du développement durable, l'action des collectivités publiques en matière d'urbanisme vise à atteindre les objectifs suivants : 1° l'équilibre entre (...) 7° la lutte contre le changement climatique et l'adaptation à ce changement, la réduction des émissions de gaz à effet de serre, l'économie des ressources fossiles, la maîtrise de l'énergie et la production énergétique à partir de sources*

---

<sup>695</sup> Le cadre général a été rappelé ci-dessus. On se limitera donc à l'essentiel.



*renouvelables.* » Notons également l'importance du décret du 11 décembre 2007, relatif à la sécurité des ouvrages hydrauliques<sup>696</sup>.

La procédure d'élaboration des plans de prévention des risques naturels prévisibles (PPR) est organisée par les articles L. 562-1 à L. 562-9 du Code de l'environnement. Un PPR peut également faire l'objet d'une modification ou d'une révision.

La loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 *portant engagement national pour l'environnement*, dite « loi Grenelle 2 », prévoit dans son article 222 la création d'une procédure de « modification » des PPR approuvés. Cette procédure, après parution du décret d'application correspondant, permettra de faire évoluer les PPR dans des délais restreints.

## **2. Le contexte hydrologique**

Après avoir passé en revue les textes applicables en la matière, nous nous penchons rapidement sur l'historique du plan de prévention des risques d'inondation de la basse vallée du Var. Par arrêté du 24 décembre 1999, le préfet a prescrit l'élaboration d'un plan de prévention des risques naturels prévisibles (PPR) d'inondations sur la basse vallée du Var.

La Direction départementale des territoires et de la mer des Alpes-Maritimes (DDTM 06) est chargée d'instruire le projet de PPR. Elle a, dans un premier temps, réalisé les études préalables pour qualifier l'aléa inondation, sur la basse vallée du Var.

En 2002, le projet ex-RN202bis avait démarré mais n'était pas achevé. Étant donné son impact prévisible important sur le risque inondation, et la nécessité de le prendre en compte à terme, un premier projet de PPR de la basse vallée du Var a été élaboré sur la base des études réalisées en 2000 et 2001, puis mis en application anticipée le 2 avril 2002 pour les 16 communes hors secteur « *Aéroport-Arénas-Californie* » et le 2 juillet 2002 pour le secteur « *Aéroport-Arénas-Californie* ». L'objectif était d'attendre la fin de ces travaux routiers pour mettre à l'enquête publique un projet de PPR qui prendrait en compte tous les grands travaux

---

<sup>696</sup> Le décret n° 2007-1735 du 11 décembre 2007 relatif à la sécurité des ouvrages hydrauliques et au comité technique permanent des barrages et des ouvrages hydrauliques et modifiant le Code de l'environnement définit des classes de digues, selon leurs caractéristiques géométriques et selon le nombre d'habitants résidant dans la zone protégée. Ce décret fixe aussi, pour chaque classe, des obligations incombant au propriétaire, à l'exploitant ou au concessionnaire de l'ouvrage.

prévus sur la basse vallée du Var pour son approbation. La durée d'une application par anticipation est fixée à 3 ans<sup>697</sup>.

Néanmoins, pour tenir compte de la connaissance du risque apportée par le projet de PPR mis en application anticipée, le préfet des Alpes-Maritimes a notifié aux élus concernés, le 13 mai 2005, les différentes règles à prendre en compte.

Dans le premier projet de PPR appliqué par anticipation de 2002 à 2005, il n'y avait pas de prise en compte systématique des risques de rupture de digues. La problématique liée aux digues et aux conséquences d'un dysfonctionnement n'a pas été étudiée intégralement, et seuls les scénarios de crues les plus vraisemblables ont été abordés. L'application anticipée du premier projet de PPR étant devenue caduque à la mi-2005, un deuxième projet de PPR a été élaboré. Le deuxième projet a pris en compte les évolutions présentées plus haut.

De nouvelles études d'inondabilité ont été réalisées entre 2005 et 2007. Le périmètre géographique du projet de PPR a été précisé par arrêté préfectoral en janvier 2008. Le nouveau périmètre a été restreint à la basse vallée et aux pieds de coteaux.

Par ailleurs, abordons sans plus tarder le contexte lié à la politique de l'État en matière de prévention des risques naturels. Quatre documents de référence sont à considérer depuis les deux applications anticipées de 2002 – 3 circulaires et une « doctrine » :

- la circulaire du 30 avril 2002 relative à la politique de l'État en matière de risques naturels prévisibles et de gestion des espaces situés derrière les digues de protection contre les inondations et les submersions marines : « *circulaire digues* »,
- la circulaire du 6 août 2003 relative à l'organisation du contrôle des digues de protection contre les inondations fluviales intéressant la sécurité publique : « *circulaire DSP* »,
- la doctrine Rhône, validée en juillet 2006 (applicable au Rhône et ses affluents), décrit les principes d'élaboration des PPR inondation du Rhône et de ses affluents pour tous les départements concernés et les orientations stratégiques d'une politique de gestion du risque inondation sur le lit majeur du Rhône. A la suite de cela, ont eu lieu sur la basse vallée du Var à la fois l'application de la Directive territoriale d'aménagement<sup>698</sup> en

---

<sup>697</sup> Le 3 mai 2005 pour la basse vallée hors « Aéroport-Arénas-Californie », le 19 juillet 2005 pour la partie « Aéroport-Arénas-Californie ».

<sup>698</sup> La Directive Territoriale d'Aménagement des Alpes-Maritimes a été approuvée par décret du 2 décembre 2003. Ce document d'urbanisme qualifie la basse vallée du Var de « secteur stratégique ».

2003, et l'OIN plaine du Var<sup>699</sup>. Enfin, le porter-à-connaissance du risque a eu lieu le 17 juillet 2008. En effet, à cette date, une première version du deuxième projet de PPR a fait justement l'objet d'un porter-à-connaissance, du préfet des Alpes-Maritimes aux collectivités territoriales compétentes en matière d'urbanisme ainsi qu'aux institutions intéressées.

Appliquer une législation contraignante spécifique à la basse vallée du Var en étudiant son contexte hydrologique a permis d'endiguer mais non de supprimer le risque d'inondation. Faisons un bref rappel des inondations survenues dans la basse vallée du Var. Les informations concernant ces crues nous proviennent de différentes sources<sup>700</sup>.

### 3. Les crues importantes

Abordons pour finir les principes qui ont présidé à l'adoption du PPRI de la basse vallée du Var. Ceux-ci nous amènent à nous pencher sur les circulaires interministérielles et sur la doctrine Rhône.

La circulaire du 30 avril 2002 (MATE/METL), encore en vigueur, rappelle et précise la politique de l'État en matière d'information sur les risques naturels prévisibles et en matière d'aménagement, dans les espaces situés derrière les digues maritimes et fluviales. Les dispositions réglementaires applicables en matière de constructibilité définies pour toute zone submersible ou inondable sont également applicables lorsque cette zone est protégée par un système d'endiguement destiné à limiter les conséquences des submersions.

Enfin, ces principes visent, dans le même temps, à sauvegarder la qualité et l'équilibre des milieux naturels. La circulaire du 3 juillet devra notamment tenir compte du caractère

---

« La situation géographique de la basse vallée du Var, depuis l'embouchure du fleuve jusqu'à sa confluence avec la Vésubie, lui confère un rôle stratégique dans l'aménagement et le développement des Alpes-Maritimes. »  
Des orientations d'aménagement de ce secteur sont proposées par la DTA « sous réserve de la prise en compte des risques inondations... »

<sup>699</sup> L'Opération d'intérêt national de la plaine du Var a été créée par décret en Conseil d'État du 7 mars 2008 (cf. périmètre ci-contre). Le décret du 3 août 2008 a entériné la création de l'établissement public d'aménagement de la plaine du Var. Cet établissement est chargé de procéder à toutes opérations de nature à favoriser l'aménagement, le renouvellement urbain, le développement économique et la valorisation des espaces compris à l'intérieur du périmètre de l'OIN. Baptisée « Eco-Vallée », l'OIN plaine du Var renforce le caractère stratégique de la basse vallée, au-delà de l'échelle du département des Alpes-Maritimes. Un des préalables liés à l'aménagement de cet espace, demeure la prévention des risques naturels, en particulier le risque inondation du fleuve Var. Le présent PPR a pour objet d'y répondre.

<sup>700</sup> Elles proviennent notamment du journal Nice-Matin, Le petit Niçois, le livre « *Le comté de Nice* » de Raoul BLANCHARD, se consacre à l'étude globale du bassin versant du fleuve de 1999 menée suite aux inondations du Var de 1994.

stratégique de la basse vallée du Var affiché par la directive territoriale d'aménagement (DTA) des Alpes-Maritimes et confirmé par la création de l'Opération d'intérêt national (OIN) plaine du Var et des mutations à venir.

Les principes de mise en place du PPRI de la basse vallée du Var ne sont pas seulement issus des circulaires. Ils sont également inspirés de la doctrine Rhône. Cette dernière retient deux types de crues pour la caractérisation de l'aléa : la crue centennale et la crue exceptionnelle<sup>701</sup>.

Le zonage règlementaire du PPRI du Var doit donc définir en premier lieu la notion d'aléa d'inondation. En matière de prévention des risques naturels prévisibles, l'aléa est défini comme étant un phénomène naturel dangereux de probabilité et d'intensité données. Pour une crue de période de retour donnée ou de débit donné, l'intensité de l'aléa est différenciée en fonction des hauteurs d'eau et des vitesses possibles. Le PPRI va hiérarchiser l'aléa inondation en prenant un scénario correspondant à un aléa dit « *de base* » (comprenant cinq scénarios) et un aléa qualifié « *d'exceptionnel* » (quatre scénarios). Dans le guide méthodologique national d'élaboration des PPRI, la grille de croisement des aléas et des enjeux aboutit au zonage règlementaire de couleurs en faisant le distinguo entre zones non urbanisées devant être préservées et zones urbanisées.

Le PPRI met en place d'une part des mesures rendues obligatoires pour les biens et activités existants et d'autre part, des dispositions obligatoires pour les collectivités territoriales (la mise en place du projet de PAPI, de même, la réalisation du plan communal de sauvegarde, la mise à jour des DICRIM).

Ce dernier va donc prendre chaque zone en considérant les hypothèses suivantes (aléa de base, aléa exceptionnel, les zones urbanisées, le zonage règlementaire sur le secteur). Les PPRI sont de bons outils de lutte contre les inondations. Toutefois, depuis quelques années s'est développée l'idée de prévention des inondations par la mise en place d'un nouveau document : le PAPI.

---

<sup>701</sup> Absence de risques de rupture des digues jusqu'à la crue exceptionnelle et organisation maîtrisée des déversements ; maître d'ouvrage clairement identifié ; accessibilité de l'ouvrage en crue pour assurer les interventions d'urgence (piste en crête de 4,5 m de largeur minimale) ; garantie d'un entretien et d'une surveillance réguliers. Derrière les digues résistant à la crue de référence, une poursuite de l'urbanisation des zones déjà urbanisées est acceptée, avec urbanisation résiduelle des « dents creuses » dans le tissu urbain. Enfin, des « espaces stratégiques en mutation » sont identifiés et définis comme des zones peu urbanisées, situées en limite de centres urbains denses et porteurs d'équipements publics existants et structurants. Dans la mesure où ils sont situés derrière des digues résistantes à la crue de référence, hors des zones d'aléas forts, ils peuvent être urbanisés.

## **b. Le PAPI**

Sous l'impulsion de Mme BACHELOT, alors ministre de l'Écologie, les programmes d'action pour la prévention des inondations (PAPI) ont été une réponse aux inondations nombreuses que l'ensemble de la France a connues entre 1999 et 2002. Ces programmes ont été institués et organisés par la circulaire du 1<sup>er</sup> octobre 2002. Ces derniers prévoient un ensemble d'actions de communication et d'information, d'études et travaux de prévention ou de protection. L'objectif est de mettre en place une gestion intégrée du risque, à l'échelle du bassin versant des cours d'eau<sup>702</sup>. Le nouvel appel à projet PAPI doit permettre le maintien de la dynamique instaurée par le premier appel à projet de 2002.

Les PAPI constituent un dispositif de transition devant préparer la mise en œuvre de la directive inondation (DI). Ils s'inspirent à la fois des anciens PAPI, du bilan et de la nouvelle démarche PAPI présentant un caractère de nouveauté par rapport au précédent appel à projet PAPI.

Concernant les Alpes-Maritimes, en 2008, une convention PAPI était en cours de finalisation afin de définir les actions à mener sur la basse vallée du fleuve Var. Une convention<sup>703</sup> a donc été mise en place entre l'État et le Conseil général des Alpes-Maritimes, le 29 juillet 2009, par le préfet et le président du Conseil général, en présence du ministre de l'Industrie, maire de Nice, président de la CANCA. Le PAPI de la basse vallée du Var prévoit un montant de travaux de 23 millions d'euros hors taxes<sup>704</sup>.

Le premier PAPI de la basse vallée du Var, signé le 24 juillet 2009 entre l'État et le Département, a permis de réaliser et d'engager les travaux de protection les plus prioritaires. C'est la première fois qu'un programme d'actions aussi complet et d'une telle importance est mis en œuvre sur l'ensemble de la basse vallée du Var.

---

<sup>702</sup> L'intégration de la démarche PAPI avec les autres politiques, en particulier de préservation de l'environnement et d'aménagement du territoire, doit constituer un axe privilégié d'intervention, qui a été trop souvent négligé dans le passé. Cette intégration se fera selon 3 axes : la distinction entre trois types de PAPI, le renforcement de la gouvernance des PAPI et l'évaluation économique de la pertinence des mesures.

<sup>703</sup> Pour plus d'informations relatives aux contrats de droit public, se reporter à l'explication apportée dans la partie 1 de la thèse, notamment dans la section relative au protocole de partenariat financier.

<sup>704</sup> Le financement se décompose comme suit : 9,5 millions apportés par l'État, 5 millions par le Conseil général, 2,8 par la Région Provence-Alpes-Côte D'azur, 5,2 millions par les autres maîtres d'ouvrages concernés, dont notamment Nice Côte d'Azur et la société des autoroutes Estérel Côte d'Azur (Escota).

A ce jour, 98 % des actions du PAPI Var 1 ont été engagées<sup>705</sup>. Suite à l'appel à projet du 17 février 2011 du ministère de l'Écologie, du Développement durable, des Transports et du Logement, le département s'est engagé dans l'élaboration d'un deuxième PAPI, dit PAPI Var 2. Effectivement, nos connaissances sur le risque inondation se sont précisées, que ce soit dans le cadre du PAPI Var 1, du PPRI de la basse vallée du Var approuvé le 18 avril 2011, ou du Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SAGE) nappe et basse vallée du Var, et ont mis en évidence la nécessité d'engager un nouveau PAPI.

Le 28 octobre 2013 ont été signés les programmes d'action de prévention des inondations de la basse vallée du Var « PAPI VAR 1 & 2 »<sup>706</sup>. De plus, le Conseil d'administration de l'EPA a entériné ces mesures le 16 décembre 2013 dans un point n° 4, « *Signature de la convention cadre, relative aux programmes de prévention des inondations de la basse vallée du Var « PAPI VAR 1 et 2 pour les années 2012-2018 »* ». Les arguments qui suivent sont la traduction de la volonté dudit conseil.

Un programme ambitieux et équilibré, entre prévention, surveillance, protection et anticipation, est élaboré entre tous les acteurs concernés. Il y a 24 actions qui sont programmées sur la période 2013-2018<sup>707</sup>. Au travers des actions qu'il porte au titre du PAPI Var 2, l'EPA intervient en tant qu'aménageur mais aussi en tant qu'animateur du territoire de l'Éco-Vallée. Il se positionne en effet sur deux volets :

La réduction de la vulnérabilité des biens et des personnes vis-à-vis des opérations qu'il porte, au travers d'études de vulnérabilité et de plans d'alerte et de secours.

---

<sup>705</sup> Le confortement du seuil 7 (réalisé par le Conseil général des Alpes-Maritimes en 2008) ; le confortement des seuils 5 et 6 (réalisés par l'État en 2008-2009) ; le confortement de la digue du plan d'eau du Broc (réalisé en 2009 par le Conseil général des Alpes-Maritimes) ; le renforcement de la digue CADAM/MIN (réalisé par le Conseil général des Alpes-Maritimes en 2010) ; l'abaissement du seuil 9 réalisé en 2011 et du seuil 10 en 2012.

<sup>706</sup> MM. Adolphe COLRAT, préfet des Alpes-Maritimes, Patrick Allemand, 1<sup>er</sup> vice-président de la Région Provence-Alpes-Côte d'Azur, Éric CIOTTI, député, président du Conseil général des Alpes-Maritimes, Christian ESTROSI, député-maire de Nice, président de la Métropole Nice Côte d'Azur, Jean-Pierre TESTI, maire de Gattières, et Pascal GAUTHIER, directeur général de l'Établissement Public d'Aménagement Eco-Vallée Plaine du Var, en présence de M. Pierre-Guy MORANI, conseiller général des Alpes-Maritimes, maire de Gillette, président de la Communauté de Communes de la Vallée de l'Estéron, président de la Commission locale de l'Eau nappe et basse vallée du Var.

<sup>707</sup> Document officiel de l'Eco-Vallée : des travaux d'envergure sur les ouvrages de protection hydraulique, des actions de sensibilisation des communes et du grand public sur la culture inondation dans la plaine du Var ; l'amélioration des systèmes de surveillance des crues et des inondations, avec, par exemple, le développement d'un nouveau système de prévision des crues des vallons et des ruissellements urbains. L'amélioration des dispositifs d'alerte et de gestion de crise, des actions pour améliorer la prise en compte du risque inondation dans l'urbanisme.

La prise en compte du risque inondation dans l'urbanisme : à ce titre, s'il est déjà intervenu dans le cadre de l'élaboration d'un schéma hydraulique et d'aménagement d'ensemble<sup>708</sup>, sur le secteur du Grand Arénas qui a permis de concevoir les futurs aménagements en tenant compte du risque sans l'augmenter ni le déplacer, l'action qu'il va porter vise à promouvoir les bonnes pratiques en aménagement et en construction, considérant le risque inondation auprès des aménageurs.

Il s'inscrit ainsi pleinement dans la stratégie établie dans le cadre du projet de territoire de l'Éco-Vallée, notamment par son objectif : proposer des aménagements qui intègrent la prise en compte des risques naturels.

## **2. Les risques industriels et technologiques**

La prévention des risques technologiques est une préoccupation ancienne, comme, du reste, la prévention des risques naturels. Toutefois, c'est avec l'accident de l'usine AZF à Toulouse, en septembre 2001, que le projet de prévention des risques technologiques a été mis en place. Avant cela, des instruments de prévention des risques technologiques existaient. Il s'agissait notamment de la loi du 22 juillet 1987, donnant la prérogative aux préfets avec la possibilité de mettre en place des servitudes d'éloignement (C. envir. art. L. 515-8 à L. 515-2) présentant le caractère d'utilité publique. Toutefois, elles s'appliquaient uniquement aux installations existantes et non aux sites nouveaux<sup>709</sup>.

Aux termes de l'article L. 515-5 du Code de l'environnement, les PPRNT ne peuvent être institués qu'autour des installations classées comportant des risques importants susceptibles d'entraîner des conséquences sur la salubrité, la santé et la sécurité publiques directement ou de pollution par milieu. On pense aux servitudes d'éloignement qui pouvaient être instaurées sur le fondement de la loi du 22 juillet 1987, à ceci-près que les PPRNT peuvent concerner les établissements existants.

La loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages prévoit la mise en place de Plans

---

<sup>708</sup> Précisons que sur le secteur du Grand Arénas, le plan de prévention des risques inondation a prescrit l'élaboration d'un schéma de cohérence hydraulique et d'aménagement d'ensemble (SCHAE). L'EPA a engagé cette démarche au cours du second semestre 2011, et elle permettra de définir les modalités d'un aménagement urbain durable dans une zone située derrière un ouvrage de protection et sans augmenter le risque ni le déplacer.

<sup>709</sup> Un élargissement a eu lieu par la loi du 30 juillet 2003 en stipulant qu'elles pouvaient s'appliquer à raison des risques supplémentaires créés par une installation sur un site existant ou par la modification d'une installation existante, nécessitant la délivrance d'une nouvelle autorisation.

de Prévention des Risques Technologiques (PPRT), autour des installations figurant sur la liste prévue au IV de l'article L. 515-8 du Code de l'environnement.

L'exploitation Primagaz<sup>710</sup>, située dans la ZI de Carros-Le Broc, est soumise à cette réglementation. Le PPRT de cet établissement, prescrit par l'arrêté préfectoral n° 2009-73 0 du 16 octobre 2009 a été prorogé les 11/1/12, 27/12/12 et 14/04/14. Le préfet des Alpes-Maritimes a porté officiellement la connaissance du risque aux collectivités compétentes en matière d'urbanisme le 26 juin 2009, et la connaissance du risque sur le secteur doit être pris en compte au titre de l'article R.111-2 du Code de l'urbanisme. L'issue des études du PPRT est prévue pour la fin d'année 2014.

### **3. Les risques liés aux séismes**

Sur le plan du risque sismique, l'ensemble de la zone est en risque moyen, ce qui justifie l'obligation, pour tous les bâtiments neufs, de l'application des règles européennes en matière de constructions parasismiques (Eurocode 8). Prévus par la loi Barnier de 1995, les plans de prévention des risques naturels de séisme visent à mieux protéger les personnes et les biens exposés, en réglementant l'urbanisation nouvelle et, le cas échéant, en prévoyant des mesures pour réduire la vulnérabilité des constructions existantes. Leur intérêt majeur est d'adapter les règles nationales de génie parasismique afin de mieux prendre en compte les effets locaux des séismes (effets de site).

A ce jour, les PPR sismiques, complexes en termes scientifiques et méthodologiques, en sont au stade de la recherche opérationnelle, avec une forte implication du ministère de l'Écologie sur ce sujet. En matière de PPR sismique, le ministère de l'écologie a fait de Nice un site pilote pour la recherche opérationnelle. Les premiers travaux de recherche visant à

---

<sup>710</sup> L'établissement PRIMAGAZ sur la commune de Carros est une Installation Classée pour la Protection de l'Environnement (I.C.P.E.), soumise au régime d'autorisation Seveso seuil haut pour son activité de stockage et de distribution de gaz inflammable. À ce titre, un P.P.R.T. est un cours d'élaboration autour du site PRIMAGAZ afin d'étudier les effets thermiques et de surpression générés par cette installation.

L'arrêté préfectoral de prescription du P.P.R.T. du 16 octobre 2009, prorogé en date du 11 janvier 2012, fixe notamment : le périmètre d'étude à réglementer, les personnes et organismes associés à l'élaboration du P.P.R.T., les modalités de la concertation et du rendu public de son bilan.

Le risque technologique lié à l'établissement PRIMAGAZ a été officiellement porté à la connaissance des collectivités en charge de l'urbanisme par M. le préfet des Alpes-Maritimes en date du 26 juin 2009. Ce document prévoit un ensemble de dispositions préventives associées à un zonage délimitant des zones de risques. Il permet de délivrer sous conditions, voire de refuser, les autorisations d'urbanisme afin de satisfaire l'obligation de garantir la sécurité publique.



approfondir la connaissance des phénomènes possibles à l'échelon local remontent aux années 1980. Depuis 15 ans ont été réalisés trois projets de recherche dans les Alpes-Maritimes, dont un projet européen, réalisé en association avec la ville de Nice. Ces travaux permettront d'élaborer un PPR sismique à moyen terme et d'étendre progressivement la méthode à l'ensemble de la zone urbanisée.

Dans les Alpes-Maritimes, le volet séisme du plan ORSEC a été actualisé en 2010. Au niveau communal, les plans communaux de sauvegarde, prévus par la loi de 2004 relative à la modernisation de la sécurité civile, s'insèrent dans le dispositif de gestion de la crise. Ces plans relèvent de la responsabilité du maire. Notons que les mouvements de terrain sont également une préoccupation importante de l'Éco-Vallée. Les risques de coulées de boue et de glissements de terrain sont assez importants sur le territoire. Les PPR mouvements de terrain des communes de Saint-Jeannet, Gattières, Carros, Le Broc, Gillette, Levens, La Roquette-sur-Var, Saint-Martin-du-Var, Saint-Blaise, Castagniers, Colomars et Nice (secteur Cimiez), sont approuvés. Les PPR mouvements de terrain des communes de Bonson et de Nice (hors secteur Cimiez) prescrits respectivement le 21/06/10 et le 27/07/10 sont en cours d'études et l'état de la connaissance actuelle des aléas a été diffusé aux personnes publiques associées.<sup>711</sup>

Sur le territoire de l'OIN Éco-Vallée du Var, les mouvements de terrain constituent l'un des risques majeurs pour les habitants. La plupart de ces mouvements sont des glissements ou des éboulements de roches. Ils peuvent causer des dégâts importants sur les maisons et les immeubles, mais surtout être dangereux pour la population.

Enfin, mentionnons les risques de submersions marines. Le PSR est coordonné avec les programmes d'action, de prévention des inondations (PAPI), qui concernent désormais l'ensemble des aléas d'inondations, dont les phénomènes de submersion marine, crues soudaines et ruissellement pluvial, à l'exclusion des inondations dues aux débordements de réseaux. La politique de lutte contre les inondations sur le fleuve Var doit donc s'inscrire dans les objectifs du PSR et bien intégrer les risques littoraux.

L'étude des plans, programmes et documents de planification à titre particulier vient d'être examinée. Ces derniers étaient la traduction d'une spécificité du territoire. Tout autre est l'étude des documents d'urbanisme ayant trait à l'ensemble d'un territoire. D'ailleurs, leur philosophie et leurs effets juridiques sont très différents. Effectivement, le Code de

---

<sup>711</sup> Informations à travers le Projet stratégique opérationnel.

l'urbanisme introduit une hiérarchie entre les différents documents d'urbanisme, plans et programmes, et un rapport de compatibilité entre certains d'entre eux. La notion de compatibilité n'est pas définie juridiquement. Cette dernière est souvent complétée par le principe de subsidiarité<sup>712</sup>.

*A contrario*, le Code de l'urbanisme prévoit que les documents d'urbanisme prennent en compte un certain nombre d'autres plans et programmes<sup>713</sup>. La notion de prise en compte est moins stricte que celle de compatibilité, et implique de ne pas ignorer les objectifs généraux d'un autre document.

## **Paragraphe 2 : Les documents d'urbanisme relatifs à la gestion du territoire**

Les documents d'urbanisme offrent une vision globale des problématiques d'utilisation de l'espace. De tels documents émanent classiquement de l'État ou de la région (A) et des communes ou de leurs groupements (B).

### **A. Les documents nationaux et régionaux d'urbanisme**

Il convient d'étudier les deux documents applicables en la matière : la Directive Territoriale d'Aménagement (1) mais également le Schéma Régional d'Aménagement et de Développement Durable du Territoire (2).

---

<sup>712</sup> Le principe de subsidiarité complète le principe de compatibilité en indiquant que le document d'urbanisme de niveau supérieur doit offrir une marge de manœuvre suffisante au document de niveau inférieur pour permettre à ce dernier de préciser ses propres objectifs et orientations. L'étendue de cette marge de manœuvre s'apprécie notamment au regard du caractère stratégique, ou non, de l'objectif ou de l'orientation, à l'échelle du territoire couvert par le document de niveau supérieur. Elle peut également s'apprécier au regard de la nature juridique du thème abordé : objectif, fixé par la DTA au titre de l'article L. 131-1 du Code de l'urbanisme, ou bien modalité d'application de la loi littoral.

<sup>713</sup> Il s'agit notamment (en application des l'article L. 131-1 et suivants du Code de l'urbanisme) de nouveaux plans ou schémas rendus obligatoires par les lois issues du Grenelle de l'environnement : les plans climat énergie territoriaux que doivent élaborer les collectivités (régions, départements, communes et intercommunalités de plus de 50 000 habitants d'ici le 31 décembre 2012), les schémas régionaux de cohérence écologique élaborés conjointement par l'État et la région, les documents stratégiques définissant les objectifs de la gestion intégrée de la mer et du littoral pour chacune des façades maritimes. Il s'agit aussi des schémas régionaux de développement de l'aquaculture marine, instaurée par la loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche de juillet 2010. Cela concerne également pour les SCOT les chartes de développement des Pays.

## 1. La DTA

Commençons par un constat : La DTA n'est pas un projet de territoire, à la différence de ceux qui existent pour la mise en place des OIN. Il s'agit du cadre fixé par l'État et de son travail de collaboration avec les collectivités territoriales. La création de la DTA résulte, à la fois, d'un audit<sup>714</sup> du Code de l'urbanisme mettant en exergue l'insuffisance des POS et la nécessité de donner à l'État, un moyen d'exprimer ses choix stratégiques sur l'aménagement du territoire à un niveau géographique opportun. Les DTA sont également le fruit par la loi du 4 février 1995 « *d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire* », marquant leur création dans un cadre permettant de préciser les modalités d'application des lois montagne et littoral<sup>715</sup>. C'est l'absence de connaissance et de gouvernance du territoire des Alpes-Maritimes, conjuguée à une application des lois d'aménagement suscitant du contentieux, qui a conduit à mettre en place une DTA.

Il y a eu absence de réflexion d'ensemble, sur le territoire des Alpes-Maritimes depuis les années soixante et l'élaboration par l'État des trois Schémas Directeurs d'Aménagement et d'Urbanisme<sup>716</sup> de Cannes-Grasse-Antibes, de Nice et de Menton. Ces SDAU étaient considérés comme des outils fondamentaux de planification urbaine sur l'ensemble de la bande côtière du département. Depuis lors, aucune réflexion n'avait été engagée, alors que la décentralisation avait déjà eu lieu.

L'ensemble de ces circonstances ont conduit le préfet des Alpes- Maritimes à mettre en place une procédure de DTA le 12 novembre 1997. Certains membres de la doctrine ont vu, dans la création de la DTA, une régression de la décentralisation<sup>717</sup> qui a conduit à une saisine du Conseil constitutionnel pour violation du principe de libre administration des collectivités territoriales se soldant par un refus. Toujours est-il qu'un décret, en Conseil

---

<sup>714</sup> Documentation française. 1992 « *L'urbanisme : pour un droit plus efficace* », p. 61 s.

<sup>715</sup> PERINET-MARQUET H., « *Le nouvel article L. 111-1-1 du Code de l'urbanisme* », RFDA 1995. 905 ; Actes de colloque IDEFI-CREDECO, « *Les directives territoriales d'aménagement* », Droit et Ville 2000, n° 50

<sup>716</sup> Ces derniers étaient l'ancêtre des SCOT.

<sup>717</sup> BERSANI C., « *Les DTA ou le retour à l'État gendarme* », Et, foncière 1999, n° 83, p. 8. La phase de création était sous la coupe de l'État. Elle s'appuyait sur une lettre de mission ministérielle aboutissant à la création ou non d'une DTA, et le cas échéant du périmètre mis en place. La phase de réalisation laisse plus de pouvoir aux responsables locaux, notamment depuis la loi SRU, qui s'est efforcée de la démocratiser en soumettant les DTA à enquête publique « *BOUCHARDEAU* ».

d'État du 2 décembre 2003, a fait de la DTA des Alpes-Maritimes la première DTA approuvée en France<sup>718</sup>.

Le constat de la DTA sur le territoire est le suivant : une croissance remarquable mais insuffisamment maîtrisée, source de nombreux dysfonctionnements. L'état des lieux est su et connu de tous, comme vu précédemment dans la thèse, il convient de s'y reporter. L'ambition de la DTA réside dans la mise en place d'un cadre et de principes d'organisation pour l'aménagement d'une métropole millionnaire multipolaire, permettant un développement cohérent et durable du territoire départemental. C'étaient les articles L. 111-1-1, L. 121-1 et L. 121-10 du Code de l'urbanisme qui définissaient le contenu de la DTA<sup>719</sup>. Depuis l'ordonnance n° 2015-1174 du 23 septembre 2015, les DTA sont régies par les articles L. 131-1 et L. 172-1 à L. 172-5 dudit code.

La DTA fixe un cadre général, et c'est au SCOT et au PLU des Alpes-Maritimes de définir les projets et programmes d'aménagement et d'urbanisme en respectant néanmoins le principe de conformité. La DTA définit un cadre d'organisation pour le développement durable du territoire départemental.

Ce triptyque, une fois identifié, doit s'appliquer aux Alpes-Maritimes, découpées, par les soins de la DTA, en trois grands territoires : le haut pays, la bande côtière et le littoral.

Dès lors, treize espaces à enjeux sont répertoriés pour le développement et la redynamisation du littoral.

La situation géographique de la basse vallée du Var, qui s'étend du fleuve jusqu'à sa confluence avec la Vésubie, lui attribue un rôle stratégique dans l'aménagement et le développement des Alpes-Maritimes. Cet aménagement de la vallée avec le projet OIN est mis en danger par le risque inondation. C'est peut-être la pierre angulaire des premières réticences. Fort heureusement, la DTA est présente pour souligner l'importance stratégique de ce secteur et sa prise en compte par le droit<sup>720</sup>. Cet axe est exceptionnel selon la DTA, car il

---

<sup>718</sup> Cet argument démontre au passage l'intérêt stratégique que représentent les Alpes-Maritimes et l'Eco-Vallée. Il s'agit de la première DTA.

<sup>719</sup> En premier lieu, elles fixent les grandes infrastructures de transport et des grands équipements (gare TGV, aéroports...) ainsi qu'en matière de préservation des espaces naturels et des paysages. La DTA peut notamment imposer sa vision grâce à l'outil du PIG (L. 102-1). En deuxième lieu, les DTA peuvent fixer, sur certaines parties du territoire, les orientations fondamentales en matière d'aménagement et de valeur des territoires. Enfin, les DTA peuvent également préciser pour les territoires concernés les modalités d'application de la loi montagne ou de la loi littorale.

<sup>720</sup> Cela s'est traduit par la mise en place de documents comme le PPRI, les PAPI 1 et 2, ou encore le SAGE ou le SDAGE. Ces derniers ayant déjà été étudiés dans le paragraphe précédent, il convient de s'y reporter.

est à la convergence du département au cœur de l'agglomération azurée qui se constitue en métropole. Ce projet d'aménagement est d'autant plus d'actualité qu'il constitue une entrée de ville qui a été laissée à l'abandon, développant un urbanisme anarchique.

Notons, pour être complet, que, depuis la loi Grenelle II, du 12 juillet 2010, les DTA deviennent les Directives Territoriales d'Aménagement et de Développement Durable. Le régime est fixé par les articles L. 102-4 et suivants du Code de l'urbanisme, créés par l'ordonnance n° 2015-1174 du 23 septembre 2015. Toutefois, les DTA approuvées avant cette loi conservent leurs effets. Leurs procédures d'élaboration<sup>721</sup>, leurs effets et leurs contenus sont différents. On note un changement de périmètre par l'ajout dans son titre de la mention « *développement durable* ». Les DTADD peuvent se substituer aux DTA si l'on évalue que leur objectif initial n'est plus rempli<sup>722</sup>. Le changement le plus marquant se voit dans les effets de la DTADD. Ces dernières ne sont pas opposables aux autorisations d'occupation du sol. Plus frappant encore, elles sont inopposables, par principe, aux documents d'urbanisme. Effectivement, elles ne le sont qu'à travers la procédure de Projet d'intérêt général. C'est le sens de l'article L. 102-5<sup>723</sup> du Code de l'urbanisme.

La DTA n'est pas le seul outil permettant à l'État d'encadrer l'aménagement du territoire des collectivités territoriales. En 1983, le législateur a voulu que la compétence pour élaborer la règle locale d'urbanisme revienne aux communes. Celle-ci leur a donc été transférée sous la planification. On a vu cependant que le contenu de la règle procède d'une

---

<sup>721</sup> Les DTADD sont approuvées par décret en Conseil d'État après évaluation environnementale (art. L. 113-3 et L. 121-10), le caractère étatique est donc nullement remis en cause. En revanche, les DTADD ne sont plus soumis à enquête publique. Cela peut paraître choquant à l'époque actuelle de la démocratisation de l'activité administrative. Cela s'explique par le fait que, les DTADD ne précisant plus les modalités d'application des lois littoral et montagne, aucune consultation du public n'est obligatoire (elles n'instaurent pas de servitudes d'urbanisme, Cons. 13 déc. 1985, n° 84-198 DC, Amendement Tour Eiffel et 22 février 2007, n° 2007-548 Dc., Aménagement de La Défense).

<sup>722</sup> Une procédure de modification existait déjà pour les DTA, mais elle n'entra cependant en vigueur qu'en 2009 (soit un an avant la réforme et 15 ans après l'adoption initiale des DTA), pour les cas où la modification « *ne porte pas atteinte à l'économie générale de la directive* ». C'est ce qui ressort de l'article L. 111-1-1 du Code de l'urbanisme, qui explique que l'on classe cet élément dans les apports de la réforme car il ne trouve pas d'application pour les DTA. On choisira la procédure de modification s'il n'y a pas d'atteinte à l'économie générale de la directive.

<sup>723</sup> Article L. 102-5 du Code de l'urbanisme : « Pendant un délai de douze ans suivant la publication de la Directive territoriale d'aménagement et de développement durables, l'autorité administrative peut, en application de l'article L. 102-2, qualifier de projet d'intérêt général, après avis des collectivités territoriales concernées et de leurs groupements, dans les conditions définies par décret en Conseil d'État, les projets de protection des espaces naturels, agricoles et forestiers ou des espaces soumis à des risques, les constructions, les travaux, les installations et les aménagements nécessaires à la mise en œuvre de cette directive territoriale d'aménagement et de développement durables. »

prévision, en d'autres termes d'une planification. La liberté communale fait l'objet d'un encadrement existant et limité. Les communes ont plusieurs choix. Elles peuvent, d'une part, concevoir entre un projet urbain et édicter les règles de nature à permettre sa mise en œuvre, dans le cadre d'un Plan local d'urbanisme (PLU) ou encore dans un corps minimal de règles (C). Elles peuvent, d'autre part, choisir d'inscrire leur projet de ville dans un projet intercommunal et adhérer à un établissement public en charge d'élaborer un schéma de cohérence territoriale, ce à quoi elles seront obligées à terme (B). Sur le territoire de l'Éco-Vallée, les deux prévisions locales d'urbanisme sont présentes.

## 2. Le SRADDT

Tout d'abord, la Région Provence-Alpes-Côte d'Azur est riche de deux métropoles, Nice et Marseille, accueillant, chacune sur leur territoire, une Opération d'intérêt national, l'Éco-Vallée et Euromed. Le Schéma Régional d'Aménagement et de Développement Durable du Territoire (SRADDT) de la Région PACA a été adopté le 10 novembre 2006. L'enjeu d'un tel document est multiple et rend nécessaire sa révision permanente, au regard des évolutions contextuelles.

Communément appelé « *Schéma des schémas* », le SRADDT a pour objectif de donner à la Région et à ses partenaires les orientations et les éléments de choix préalablement à la négociation de la future génération de programmes européens, de contrats État/Région et de contrats de territoire. Sept grands enjeux avaient été identifiés en 2006 pour la région PACA<sup>724</sup>.

Ces enjeux sont aujourd'hui exacerbés par les nouvelles problématiques liées au changement climatique, à la crise de l'énergie, à l'impact de la crise économique mondiale, à la croissance démographique inattendue et aux nouvelles logiques de territoires. Depuis les premiers travaux d'élaboration du SRADDT, les territoires ont évolué et été redessinés par de multiples schémas d'aménagement, stratégies de planification et projets et de développement.

---

<sup>724</sup> Le Projet de Stratégie Opérationnel de l'Eco-Vallée définit les sept enjeux suivants : gérer l'attractivité du territoire tout en préservant le cadre de vie ; concilier valorisation des espaces et protection de l'environnement ; favoriser le développement économique dans une dynamique de développement durable, favoriser les transports publics et organiser la mobilité ; accompagner le développement solidaire et favoriser les dynamiques d'innovation ; maîtriser les conflits d'usage et la pression foncière, accompagner le renouvellement urbain.

La révision en cours doit également se faire en articulation et en coordination avec les démarches à visées prospectives<sup>725</sup>.

Il est à noter que ces deux schémas, en l'occurrence le SRCE et le SRCAE, sont de nature différente des précédents : ils ont en effet une portée prescriptive au regard des documents d'urbanisme locaux, directement pour le SRCE qui sera adopté d'ici la fin de l'année, indirectement pour le SRCAE (via le Plan Climat-Énergie Territorial (PCET) qui s'impose aux documents d'urbanisme).

Les partenaires azuréens se sont réunis au sein d'une « *task force* », afin d'élaborer en commun une contribution qui a été adressée à la Région.

Depuis la loi Grenelle 2, il est indiqué que les documents en cause (SCOT, PLU, cartes communales et documents en tenant lieu) doivent être « compatibles » avec le schéma d'aménagement régional et de développement du territoire (SRADDT) élaboré par le conseil régional (art. 5 L. 4433-8 du CGCT) ; cette mention est importante dans la mesure où ce schéma avait précisément été critiqué pour son manque d'opposabilité, ce qui en avait limité l'opérationnalité.

Enfin, la loi n°2015-991 portant nouvelle organisation territoriale de la République (loi Notre), à l'occasion de la mise en place des nouvelles Régions, impose à celle-ci la production d'un nouveau schéma de planification dénommé Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) qui fusionnera plusieurs schémas<sup>726</sup> dont principalement le SRADDT.

## **B. Les documents intercommunaux et locaux d'urbanisme**

Après l'étude des documents nationaux et locaux d'urbanisme, étudions sans plus tarder les documents intercommunaux et locaux d'urbanisme applicables sur le territoire de la plaine du Var : les SCOT des Alpes-Maritimes (1) et le Plan local d'urbanisme de certaines communes présentes dans l'Éco-Vallée (2).

---

<sup>725</sup> Les démarches à visées prospectives sont : le Schéma Régional des Infrastructures de Transports (SRIT), le Schéma de Cohérence Régional d'Aménagement Numérique (SCORAN), le Schéma d'Orientation pour une Utilisation Raisonnable et Solidaire de l'Eau (SOURCE), la Stratégie Régionale de la Biodiversité (SRB), la Stratégie Régionale pour la Mer et le Littoral (SRML), le Schéma Régional de Cohérence Écologique (SRCE), le Schéma Régional Climat Air Énergie (SRCAE).

<sup>726</sup> Ce SRADDET doit fusionner plusieurs schémas préexistants dont le schéma régional climat air énergie, le schéma régional transport/intermodalité et enfin le plan régional de prévention des déchets.

## 1. Les SCOT des Alpes-Maritimes

La DTA a une vertu simplificatrice : elle s'applique sur l'ensemble du département. Il n'y a donc pas, de ce point de vue-là, plusieurs entités sur le même territoire. La problématique du SCOT est tout autre. Chaque EPCI doit avoir son SCOT. Or, sur l'Éco-Vallée, plusieurs EPCI étaient en place. Par conséquent, lorsque l'OIN a été créée, ledit périmètre ne correspondait pas au territoire de la Communauté d'Agglomération de Nice Côte d'Azur. Le périmètre était plus grand que la CUNCA, car il intégrait, *de facto*, les EPCI de la Communauté de Communes des Coteaux d'Azur et de la Communauté de Communes de la Vallée de l'Estéron.

Cette réalité traduit la problématique de l'enchevêtrement d'EPCI sur le territoire de l'OIN. D'aucuns ont avancé que, dès la création de la Métropole, la fusion de ces trois EPCI a eu lieu. Cela n'a pas vraiment été le cas. Au 01/01/2014<sup>727</sup>, il n'y a plus qu'un seul EPCI sur le territoire de l'OIN, à savoir la Métropole Nice Côte d'Azur. Juridiquement, rien ne nous permet de dire cela. Il est vrai que, politiquement, cela a dû faciliter cette fusion. Cela traduisait également un problème de mise en application de la DTA et *a fortiori* de l'OIN, car plusieurs SCOT devaient être compatibles avec ces derniers au lieu d'un.

Toutefois, il faut relativiser ce chevauchement des SCOT, notamment depuis la création de la démarche Inter-Scot des Alpes-Maritimes.

Il n'y a donc plus qu'une seule entité « EPCI » depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2014 sur le territoire de l'OIN. En revanche, le SCOT de la Métropole est semble-t-il en cours d'élaboration. À l'origine, la structure porteuse du SCOT, le Syndicat Mixte de l'Agglomération Nice Côte d'Azur (SYMENCA), comprenant la Communauté Urbaine NCA nommée à cette date la CANCA (les communes d'Utelle et de Lantosque non comprises), la Communauté de Communes des Coteaux d'Azur et deux communes, a été créée le 11 mars

---

<sup>727</sup> La Communauté de Communes de la Vallée de l'Estéron a été créée en 2000. Le nouveau schéma départemental de coopération intercommunale, mis en place le 1<sup>er</sup> janvier 2014, aboutit à sa disparition. Sept de ses communes membres rejoignent la nouvelle communauté de communes des Alpes d'Azur 1, alors que Bonson et Gilette sont rattachées à la métropole, et que Roquestéron-Grasse intègre la communauté d'agglomération de Sophia Antipolis ; la Communauté de Communes des Coteaux d'Azur est une ancienne structure intercommunale regroupant deux communes des Alpes-Maritimes. La commune-centre était Le Broc. Jusqu'au 28 juillet 2009, Carros était également membre de la communauté de communes. La ville a souhaité se retirer pour rejoindre la communauté urbaine Nice Côte d'Azur. En mai 2013, les conseils municipaux des communes du Broc et de Gattières votent la dissolution de la Communauté de Communes des Coteaux d'Azur et leur entrée dans la métropole Nice Côte d'Azur à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2014.



2004. Le périmètre du SCOT de l'agglomération Nice Côte d'Azur a été défini par un premier arrêté préfectoral le 25 juillet 2003.

Après les différentes évolutions du périmètre NCA, celui du SCOT a été composé de 29 communes<sup>728</sup>. A ce jour, dans les Alpes-Maritimes, il existe cinq SCOT, deux sont en cours d'élaboration, deux sont arrêtés et un est adopté. Ils couvrent une majeure partie du département et quasiment l'ensemble de la population.

Ce dernier est donc en cours d'élaboration. Cela s'explique certainement par la complexité à mettre sur pied un SCOT représentant 49 communes. Cela signifie donc qu'en l'état actuel des choses, il y a un EPCI qui existe sur la Métropole et que son SCOT est en cours d'élaboration (celui de la Métropole). Les intercommunalités de la Communauté de Communes de la Vallée de l'Estéron<sup>729</sup> et celle de la Communauté de Communes des Coteaux d'Azur<sup>730</sup> étaient semble-t-il en train d'élaborer leur SCOT, mais ces deniers n'avaient pas été alors validés par le préfet. Il n'y avait pas donc de SCOT<sup>731</sup> applicable pour ces deux EPCI et il fallait se référer au plan local d'urbanisme. Notons pour être exhaustif que, fort heureusement, le SCOT<sup>732</sup> de la Métropole est en cours d'élaboration, car il se pourrait qu'il y ait un vide juridique<sup>733</sup> et une absence de protection, à la hauteur des enjeux territoriaux en présence. Effectivement, les PLU<sup>734</sup> de chaque commune ne peuvent prendre en considération les intérêts intercommunaux, et la DTA peut paraître trop générale pour être assez efficace, d'autant plus que la plaine du Var nécessite une protection particulièrement importante. Les documents de droit commun de l'OIN sont donc très précieux. Évidemment, ils ne remplissent pas la même fonction que le SCOT, mais ils procèdent d'une même finalité : la protection. Il serait intéressant de se pencher sur les effets liés à l'inexistence d'un schéma de cohérence territoriale dans une perspective exhaustive.

---

<sup>728</sup> Aspremont, Beaulieu-sur-Mer, Cagnes-sur-Mer, Cap d'Ail, Castagniers, Coaraze, Colomars, Duranus, Eze-sur-Mer, Falicon, La Gaude, La Roquette-sur-Var, La Trinité, Levens, Nice, Saint-André-de-la-Roche, Saint-Blaise, Saint-Jean-Cap-Ferrat, Saint-Jeannet, Saint-Laurent-du-Var, Saint-Martin-du-Var, Tourettes-Levens, Vence, Villefranche-sur-Mer, Gattières, Carros, Le Broc, Bonson, Gilette.

<sup>729</sup> La Communauté de Communes des Vallées de l'Estéron regroupait Bonson, Cuébris, Gilette-Pierrefeu, Revest-les-Roches, Roquestéron, Roquestéron-Grasse, Sigale, Toudon, Tourette-du-Château.

<sup>730</sup> La Communauté de Communes des Coteaux d'Azur regroupait deux communes : Gattières et le Broc.

<sup>731</sup> Sauf depuis leur entrée dans la métropole, car toute une série de dispositions (art. L. 122-5) s'emploient à organiser les conséquences de l'entrée ou de la sortie de communes ou d'EPCI de cet établissement, le principe reste que tant qu'il y a un respect des conditions prévues du CGCT, la décision consacrant l'entrée dans l'établissement consacre l'élargissement au nouveau membre du périmètre du SCOT, tandis que celle qui consacre le retrait de l'établissement emporte réduction du périmètre du schéma.

<sup>732</sup> La loi Grenelle 2 reflète l'expression législative de grandes ambitions à l'égard des SCOT.

<sup>733</sup> La communauté urbaine de Nice Côte d'Azur ne disposait pas de SCOT.

<sup>734</sup> Sans compter que les PLU peuvent rentrer en conflit les uns avec les autres.

Le schéma de cohérence territoriale venant d'être étudié, passons maintenant à l'étude des PLU de la Métropole et à leurs relations avec l'OIN.

## **2. Les PLU des communes présentes dans l'Éco-Vallée**

Notons en préambule que, sur les quinze communes concernées par le périmètre de l'OIN, seules Bonson et la Roquette-sur-Var font l'objet d'un Plan d'occupation des sols. Les treize autres – Castagniers, Colomars, Gattières, Gillette, La Gaude, Le Broc, Levens, Nice, Saint-Blaise, Saint-Jeannet, Saint-Laurent-du-Var et Saint-Martin-du-Var – sont des communes disposant d'un Plan local d'urbanisme (PLU) qui a été approuvé. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2014, l'ensemble de ces communes qui font partie de la métropole, seront depuis les lois Grenelle 2, soumises à l'élaboration d'un PLU métropolitain attendu pour la fin 2017.

L'objet du présent paragraphe n'est pas de passer en revue l'ensemble des PLU et des POS de l'ensemble des communes présentes dans l'Éco-Vallée. L'intérêt est de présenter les aspects généraux des PLU et les dispositions les plus pertinentes vis-à-vis de l'OIN (a). Il faut donc rappeler l'objet du PLU (son contenu et ses opposabilités juridiques) et ses interactions avec les autres documents d'urbanisme, et surtout les dispositions principales qui touchent à l'OIN. C'est cette méthode qui sera appliquée lorsque nous étudierons, à titre d'exemple, le PLU des communes de Nice et de Saint-Laurent-du-Var (b), communes faisant partie de l'Éco-Vallée.

### **a. La définition du régime**

Nous avons choisi d'étudier plus en détail le contenu du PLU et ses effets, car ils concentrent les règles les plus importantes pour en comprendre le mécanisme. Cela ne veut pas dire que les autres paramètres du PLU ne nous intéressent pas, mais pour la compréhension du sujet, le contenu et les effets juridiques sont primordiaux. C'est la raison pour laquelle nous ne traiterons pas de l'élaboration du plan local d'urbanisme, l'élaboration du PLU, l'arrêt du projet de PLU, l'approbation du plan local d'urbanisme. Enfin, la gestion et l'évolution du PLU et son contentieux ne seront pas abordés.

Commençons par le contextualiser. Le Plan local d'urbanisme (PLU) est le document qui fixe les règles d'urbanisme sur le territoire de l'EPCI, compétent pour l'établir et si cela n'est pas le cas, par la commune. C'est la traduction en termes réglementaires et graphiques des principaux objectifs de l'intercommunalité ou de la commune en matière d'utilisation des sols.

La loi « Grenelle II » du 12 juillet 2010 n'a pas véritablement transformé le PLU et son contenu issu de la loi SRU. Comme cela a été dit plus haut, elle n'est pas allée jusqu'à rendre obligatoire son transfert des compétences au niveau intercommunal. Ladite loi s'est donc contentée de l'encourager, en même temps qu'elle a donné aux auteurs des PLU quelques nouveaux outils pour garantir une meilleure protection de l'environnement<sup>735</sup>.

Cette opposabilité n'est pas liée au respect de l'opération en question mais à l'autorisation d'urbanisme. Cela signifie que la méconnaissance des règles posées par un PLU et les règles d'urbanisme de fond constituent une infraction pénale, quand bien même les travaux en question ne faisaient pas l'objet d'une autorisation<sup>736</sup>. En revanche, le PLU n'est opposable qu'aux occupations et utilisations du sol énumérées aux articles L. 152-1, L. 152-4 et L. 152-8 du Code de l'urbanisme, à l'exclusion, par exemple, d'une autorisation de déchiffrement<sup>737</sup>.

Dans le présent paragraphe, nous n'allons pas aborder le régime juridique des PLU dans son entièreté. Ce n'est pas l'objet de la thèse, mais celui des livres. L'enjeu ici est de présenter les aspects généraux des PLU afin de savoir où nous nous situons et, à partir de là, de voir les conséquences sur la plaine du Var.

Nous allons donc prendre quelques PLU et POS de communes de l'OIN et regarder si, dans ces PLU, on trouve des dispositions prenant en compte la plaine du Var.

Il faut noter au préalable que le PLU, par ses articles, surtout depuis la loi Grenelle 2, a une approche environmentaliste. L'application des articles L. 101-1 et surtout L. 101-2 du Code de l'urbanisme montre l'intérêt pour la prise en compte des populations à vivre dans un environnement sain et le fait que c'est à l'État de mettre en place cet environnement, en partenariat avec les collectivités. On retrouve ici les éléments fondateurs de l'aménagement de la plaine du Var. D'ailleurs, le PSO et le projet de territoire s'appuient sur les PLU, qui sont le droit commun applicable. À travers le guide pour la biodiversité et le cadre de référence, l'OIN a pris le parti pris d'approfondir le droit de l'urbanisme existant.

---

<sup>735</sup> On pense notamment à la préservation des espaces naturels et à la lutte contre le réchauffement climatique.

<sup>736</sup> Crim. 9 nov. 1994, Abitan, n° 94-80962 ; JCP N 1996. II. 758, note M. Ricard.

<sup>737</sup> CE. 15 déc. 1977. Cne Saint-Rémy-l'Honoré, n° 118091, BJDU 1998. 73.

## b. Les exemples locaux

### 1. Nice

Commençons par l'étude du PLU de Nice. En préambule, examinons les orientations générales du Projet d'aménagement et de développement durable (PADD) du PLU. Ce dernier a pour ambition de promouvoir un modèle innovant « *d'éco-territoire* » méditerranéen pour faire de Nice la « *Ville verte de la Méditerranée* » et plus particulièrement de la partie relative aux orientations d'aménagement et de programmation.

La partie relative aux orientations particulières d'aménagement<sup>738</sup>, approuvées par délibération du conseil Communautaire du 23 décembre 2010, modifié le 21 juin, après avoir fait un rappel du contexte règlementaire, nous dévoile les territoires faisant partie de cette OAP. On peut en compter six. Parmi ces six sites, seuls quatre sont concernés par des orientations particulières d'aménagement dans la basse plaine du Var, située dans le périmètre de l'OIN prévoyant des projets d'aménagement spécifiques lancés par Nice Côte-d'Azur et la Ville de Nice.

Concernant le secteur de Saint-Isidore, l'OAP évoque l'ensemble des projets qui auront lieu dans ce périmètre. Dans les pages relatives au secteur de Saint-Isidore, sont développées les nécessités relatives au stade de l'Allianz Riviera<sup>739</sup>. Il évoque également le Musée National des Sports avec l'objectif de prévoir des logements à côté<sup>740</sup>. Le Guide pour la biodiversité aborde également la trame verte et bleue.

L'OAP évoque également une mixité fonctionnelle et sociale<sup>741</sup>, principes fondateurs de l'Éco-Vallée à travers le PSO et le Projet de territoire. La problématique des Transports en

---

<sup>738</sup> Plan local d'urbanisme de Nice ville verte de la Méditerranée approuvé par délibération du Conseil communautaire du 23/12/2010 et modifié le 21 juin 2013, p. 3/29.

<sup>739</sup> La ville de Nice, pour répondre aux nécessités de sa dimension métropolitaine, a décidé de se doter d'un grand stade multifonctionnel pour hisser son offre en équipements sportifs professionnels aux standards nationaux. Ce projet, dans un souci urbain de mixités fonctionnelle et sociale, est complété par la création d'un éco-quartier attenant.

<sup>740</sup> Un sous-secteur à l'ouest, recevant le stade multifonctionnel d'une jauge de 35 000 places conformes aux prescriptions de la Fédération Française de Football complété éventuellement, par un Musée National des Sports et par une surface comprise entre 25 000 et 30 000 m<sup>2</sup> SHON dédiée aux activités économiques et commerciales.

<sup>741</sup> L'objectif est de favoriser la diversité des fonctions urbaines et d'animation autour d'un grand équipement à rayonnement élargi. L'ensemble permettra, grâce à la diversité de ses programmes fonctionnels, de conforter l'urbanité du quartier de Saint-Isidore. Il sera le support d'un aménagement, d'activités économiques, de loisirs et de vie domestique.

Commun en Site Propre (TCSP)<sup>742</sup> est aussi présente. Enfin, l'OPA prévoit, dans ce quartier, un aménagement éco-durable qui appliquera de manière fidèle les prescriptions d'aménagement, découlant du Grenelle de l'environnement, et anticipera de manière volontaire les exigences, en cours de définition, qui seront retenues pour l'aménagement de l'Éco-Vallée.

L'OAP prend en compte également le secteur des Iscles du Var situé dans la plaine du Var. Le but est d'y installer un lieu ouvert à tous les publics.

Le secteur des Moulins – avec la rénovation urbaine du quartier des Moulins – est aussi important. L'OAP intègre directement la Vallée.

Enfin, le quartier Arénas Ilot Cassin-Bessi-Saint Augustin évoque directement la Plaine du Var, qui a été reconnue par le régime OIN.

Il est évident que l'OAP dans le PLU de Nice reprend avec fidélité l'ensemble des principes de la plaine du Var. Il y a donc une attitude cohérente et une adéquation entre le document d'urbanisme et l'OIN. Cette présence de l'OIN dans l'OAP du PLU de Nice se trouve également dans le rapport de présentation et plus particulièrement dans le TOME 3 sur l'explication des choix. On s'intéresse exclusivement aux références explicites à l'OIN Plaine du Var. Nous n'évoquons pas les thèmes et les politiques qui sont communs à la fois au PLU et à l'OIN, ce qui serait impossible à faire, compte tenu des liens innombrables. De ce fait, la page 145 du rapport de présentation du tome 3 présente la Plaine du Var. « *L'aménagement de la Plaine du Var a été reconnu « Opération d'intérêt national » par l'État* ». »

En réalité, le TOME 3 prend zone par zone le PLU de Nice. Il explique les règles communes aux zones du PLU et les règles propres à chaque secteur du PLU. De ce fait, tout au long du TOME 3 il y a des évocations sur la plaine du Var et ses projets portant sur le territoire de la ville de Nice indiquant les règles applicables en la matière<sup>743</sup>.

Si nous prenons maintenant le TOME 1 du Rapport de présentation du PLU de Nice, approuvé par le Conseil communautaire en date du 23 décembre 2010 et actualisé, la plaine

---

<sup>742</sup> Dans les Orientations Particulières d'Aménagement du PLU de Nice, la problématique des transports est abordée. Plusieurs types de voiries primaires sont assurés par l'échangeur autoroutier de Saint-Isidore, la RD 6202 à l'ouest et la future voie de 40 m à l'est. Un nouveau pont sur le Var, supportant les véhicules, le TC et les modes doux de déplacement, est prévu au niveau de Lingostière. Il permettra de renforcer le maillage des RD 6202 et RD 6202bis dans cette partie de la plaine du Var.

<sup>743</sup> PLU TOME 3 du Rapport de présentation de NICE, p. 229 sur la hauteur des Bâtiments de l'Eco-Vallée., p. 232 sur le logement dans Nice Méridia, p. 233 sur l'Eco-Vallée en général, sur la page 250 concernant les 4 zones à urbaniser « strictes » qui sont maintenus inconstructibles en attendant les décisions de l'EPA Plaine du Var., p. 253 sur la zone de la Baronne, etc.

du Var est abordée à multiples reprises. Dans l'introduction du rapport de présentation, p. 14, l'Éco-Vallée de la plaine du Var est définie comme « *la ville en devenir du SDUN* » la qualifiant ainsi de « *ville de demain se situant sur la plaine du Var* ».

A la page 17<sup>744</sup>, dans le point consacré aux enjeux du PLU pour le Nice du XXI<sup>e</sup> siècle, il est écrit que « *Nice se doit aujourd'hui d'être un territoire de référence en matière de développement durable* », intégrant le Grenelle 1 de l'environnement et faisant déjà sa place au Grenelle II et au Grenelle de la mer en poursuivant, p. 20<sup>745</sup>, que « *Nice devra prendre en compte le territoire supra-communal notamment l'OIN, qui a été mis en place en mars 2000* », avant de conclure que « *le PLU devra donc aussi permettre de réussir le développement et l'aménagement exemplaires de l'Éco-Vallée de la plaine du Var* ».

Le PLU liste ensuite les zones d'activités ou les sites économiques existants à Nice en coupant la ville par secteur géographique. Elle commence par la Plaine du Var, en évoquant « *le site de l'aéroport international Nice Côte d'Azur, la zone Nord de l'aéroport, le quartier d'affaire de l'Arénas, le MIN, le site des « studios de la Victorine, le secteur Nice MERIDIA, Nice la Plaine 1, Les Iscles du Var-Ballastières et cimenteries, le site de Saint-Isidore nord, le site du Pal et le Collet de Grisella, le site de Lingostière nord, la zone d'activité située au sud du stade des Combes* ». Notons que l'ensemble de ces sites ne font pas partie du périmètre OIN. A la page 68<sup>746</sup>, elle reprend chaque zone pour les décrire de manière plus exhaustive.

A la page 76<sup>747</sup>, le rapport de présentation liste les atouts et les contraintes du territoire en matière de développement économique. Dans les atouts, le premier point qui apparaît est celui « *de l'Éco-Vallée de la plaine du Var déclarée Opération d'intérêt national* ».

A la page 86<sup>748</sup>, il est noté, dans le chapitre Agriculture, que cette dernière, et particulièrement dans la plaine du Var, est en déclin. Il est prévu de « *maintenir les zones agricoles et de garantir leur pérennisation par une nouvelle approche qui pourrait être fondée sur la création « de pôles agricoles », comme la chambre d'agriculture l'envisage sur l'ensemble du département* ».

---

<sup>744</sup> PLU de Nice- Rapport de présentation – Diagnostic- pages 17/171.

<sup>745</sup> Ibid., pages 20/171.

<sup>746</sup> Ibid., pages 68,69/171.

<sup>747</sup> Ibid., pages 76/171.

<sup>748</sup> Ibid., pages 86/171.

Enfin page 149<sup>749</sup>, dans le chapitre relatif aux équipements, dans les atouts, est cité le projet Nice Méridia.

Cette liste est non exhaustive, mais elle démontre l'importance accordée par le PLU de Nice au projet de l'Éco-Vallée par les multiples références qui s'y trouvent.

Notons, pour mémoire, que le TOME 2 du rapport de présentation, relatif à l'état initial de l'environnement<sup>750</sup>, aborde l'ensemble des questions environnementales de la Ville de Nice. Il peut être perçu comme prélude au Guide pour la biodiversité, mis en place dans la plaine du Var, que l'on étudiera ultérieurement.

## 2. Saint-Laurent-du-Var

Prenons un autre exemple, celui de la commune de Saint-Laurent-du-Var. Dans le rapport de présentation, la zone de CAP 3000, la prise en compte de la dangerosité du PPR Inondation Var, le périmètre de la ZAC la Baronne, les Iscles, le quartier des Vespins, les Paluds, sont autant d'exemples de prise en compte de l'OIN plaine du Var.

Par exemple, si l'on prend la page 385, le PLU examine le secteur UVd5 (Les Vespins – Les Paluds – Les Galinières – le Sud des Pomarels – Les Condamines). Le présent secteur a trait à un très vaste centre urbain à dominante d'habitats collectifs développés entre l'Autoroute A8 et le port. L'ensemble de ce secteur est concerné par le périmètre de Zone d'Aménagement Différé de l'Opération d'intérêt national Éco-Vallée. Le PLU le définit comme suit : *« Identifié comme espace à enjeux selon les prescriptions de la DTA, le quartier de Vespins les Paluds représentent un potentiel de développement considérable pour Saint-Laurent-du-Var (...) L'objectif de recomposition de cette façade urbaine est une composante majeure de l'Éco-Vallée dont elle forme une des portes d'entrée. »*

Plus tard, page 417<sup>751</sup>, le PLU aborde la zone 2AUv (Zone d'extension urbaine des Iscles). Cette dernière a trait au périmètre de la ZAD la Baronne-les Iscles.

De ce fait, la zone 2AUv s'inscrit également dans les objectifs de réorganisation du territoire communal. Le développement de la zone industrielle des Iscles, deuxième site des Alpes-Maritimes, a été reconnu comme primordial et stratégique pour les personnes publiques

---

<sup>749</sup> Ibid., pages 149/171.

<sup>750</sup> PLU de Nice- Rapport de présentation – État initial de l'environnement 266 p.

<sup>751</sup> Métropole Nice Côte d'Azur- Rapport de Présentation du Plan Local d'Urbanisme de Saint-Laurent-du-Var- PLU approuvé.

en charge du développement économique du territoire et du développement de l'Éco-Vallée. Le périmètre de la Zone d'Aménagement Différé du 21 juin 2011 créant le site Eco-Logistique confirme cet enjeu. Le PLU poursuit en notant que le zonage 2AUv est garant d'une conduite d'opération programmée et maîtrisée sur un espace sous pression urbaine pour lequel on peut craindre une consommation foncière tendancielle et désordonnée au gré des opportunités foncières et des nécessités techniques.

L'extension de l'urbanisation s'effectuera ainsi en continuité immédiate du tissu urbain existant et sur les espaces les plus atteints par le mitage et la diversification de l'occupation du sol ayant compromis irréversiblement la vocation agricole du site.

Par ailleurs, prenons maintenant la page 65 du rapport de présentation du PLU<sup>752</sup>, dans le point n° 4 s'intitulant : « *les documents supra-communaux* » dont on doit tenir compte dans le PLU. Sans surprise, on fait référence explicitement à l'Opération d'intérêt national Plaine du Var. A la page 50 du rapport de présentation du PLU de Saint-Laurent-du-Var, à travers un paragraphe concernant les prévisions démographiques, il est fait référence à l'OIN.

Enfin, à la page 77<sup>753</sup>, il est question de l'articulation entre le PAPI et l'OIN. Le PLU explique que le PAPI touche un territoire à forts enjeux environnementaux, périmètre d'une OIN.

À travers ce document, il est évident que la plaine du Var n'est pas considérée comme une chimère. Bien au contraire !

À travers ces deux exemples, qui ne sont pas exhaustifs, loin s'en faut, on a pu démontrer comment l'OIN était appréhendée par les PLU. L'OIN se situe donc au niveau de l'échelon local et cela lui confère une dimension transversale. Elle n'est pas que l'abstraction d'un mécanisme ésotérique. Elle est la traduction d'une mise en œuvre concrète sur le territoire. Cela lui confère une certaine légitimité, car le projet OIN ne relève pas uniquement de l'EPA. Pour pouvoir être viable, le projet doit se traduire dans la hiérarchie des documents d'urbanisme. C'est une question de légalité, de légitimité et d'efficacité.

L'étude de la plaine Var passe également par l'étude du cadre juridique mis en place par l'Éco-Vallée, sur la base des règles édictées sur l'urbanisme de droit commun. Cela passera également par une étude des organes chargés d'élaborer ces documents. C'est ce que l'on va étudier dans le chapitre 2.

---

<sup>752</sup> Métropole Nice Côte d'Azur- Rapport de Présentation du Plan Local d'Urbanisme de Saint-Laurent-du-Var-PLU approuvé.

<sup>753</sup> Métropole Nice Côte d'Azur- rapport de présentation du Plan local d'urbanisme de Saint-Laurent-du-Var-PLU approuvé.



## Chapitre 2 : Le cadre juridique particulier élaboré par l'Éco-Vallée et ses organes

Le cadre juridique spécifique de l'Éco-Vallée résulte à la fois des règles directes et indirectes induites par l'OIN, mais également du droit de l'urbanisme modifié notamment par les lois Grenelle<sup>754</sup>. Effectivement, ces dernières ont profondément modifié le rapport des politiques publiques sur le développement durable, puisque désormais ce dernier constitue un axe d'orientation qui gouverne l'élaboration et la mise en œuvre. Le développement durable est passé d'une simple composante des politiques publiques à un paradigme cardinal et structurant. Ces lois Grenelle ont réussi à faire du développement durable une politique dans chaque secteur du droit.

L'enjeu sur la plaine du Var est de mettre en place une nouvelle façon de penser les politiques territoriales. De ce fait, la stratégie à l'échelle locale est la conséquence directe des plans d'action nationaux, tant en matière de développement durable, de biodiversité, que d'adaptation au changement climatique. L'EPA a mis en place trois démarches fondatrices. L'écologie industrielle ayant déjà été étudiée dans la première partie de la thèse, nous allons donc nous pencher sur les deux autres, qui répondent à la question du « comment l'OIN ? » C'est donc l'application d'un cadre *sui generis* pour l'Éco-Vallée. Ce dernier se décompose en deux branches : Il s'agit tout d'abord d'un Cadre de référence pour la qualité environnementale (Section 1). Cela signifie que tous les maîtres d'ouvrage, publics et privés, doivent se plier à l'excellence environnementale grâce à un document établi pour cela. Ce cadre a trait à toutes les questions qui touchent aux politiques de l'aménagement.

Ensuite, la mise en place d'un document qui répond à la question de la protection et de la restauration de la biodiversité (Section 2) s'intitulant, « *le Guide pour la prise en compte de la biodiversité et des fonctionnalités écologiques dans l'Éco-Vallée* ». Il s'agit d'une boîte à outils proposant des solutions concrètes. Ces documents *sui generis*, et plus généralement les politiques de l'Éco-Vallée, sont mis en œuvre par des entités administratives du territoire des Alpes-Maritimes. Il s'agit de personnes morales de droit public. Le cadre *sui generis* a trait au Cadre de référence et au Guide pour la biodiversité.

---

<sup>754</sup> De plus, même si la création de l'OIN et la décision de définir un cadre de référence pour la qualité environnementale de l'aménagement et de la construction dans la plaine du Var ont toutes deux précédé les votes des lois Grenelle, les dernières réglementations applicables et consécutives à ces lois ont été prises en compte dans la conception même de ce document et, de manière logique par rapport au positionnement environnemental de l'Eco-Vallée ; les objectifs qui y sont fixés peuvent aller au-delà des obligations légales et réglementaires en découlant.

Ces documents doivent s'appliquer sur le territoire et sur les projets qui sont en cours de construction. Il est donc difficile de porter un jugement par une absence de retour d'expérience. C'est la raison pour laquelle, dès qu'il sera possible, on s'emploiera à de la prospective juridique afin d'évaluer la pertinence desdits documents (leurs contenu, leurs applications, leurs intérêts vis-à-vis du droit commun) avec le peu de recul qui existe en la matière. Il était utile d'apporter cette précision au lecteur.

## **Section 1 : Le cadre de référence**

Étudions dès à présent le Cadre de référence pour la qualité environnementale de l'aménagement et de la construction dans la plaine du Var. Ledit Cadre a été fondé pour mettre en exergue la dimension environnementale du projet, et les objectifs qui sont assignés aux opérateurs lors de leurs projets d'aménagement (P1). Le but de l'Éco-Vallée étant d'établir une ville durable, il était plus que nécessaire d'imposer aux acteurs, qui font l'aménagement et l'art de bâtir à la hauteur du projet, un triptyque : Proposition – Émulation – Reconnaissance. Afin de réaliser l'application du Cadre de référence, l'EPA, il convient de se référer aux axes à mettre en œuvre pour réaliser la démarche (P2).

### **Paragraphe 1 : L'objectif général de la démarche : une stratégie pour la qualité environnementale des projets d'aménagement et de construction dans la plaine du Var**

Le Cadre de référence vient s'incorporer dans l'ensemble des documents de planification et d'urbanisme que nous venons d'étudier comme un acte additionnel. Cela signifie que les opérateurs doivent recenser au préalable les documents réglementaires ou contractuels s'imposant aux opérations dont ils ont la responsabilité<sup>755</sup>. À noter que, parallèlement à ce cadre de référence, les acteurs du territoire ont à leur disposition des outils aidant à la planification et à la mise en œuvre opérationnelle des objectifs qui leur sont assignés. Dès lors, les collectivités souhaitant intégrer une partie des objectifs du cadre de

---

<sup>755</sup> Le Cadre de référence pour la qualité environnementale de l'aménagement et de la construction dans la plaine du Var a été conçu en cohérence et en complémentarité avec des documents existant sur le territoire (DTA, Plans Climat Territoriaux du CG, Agenda 21 de NCA, guide départemental pour la Haute Qualité Environnementale des constructions, guide d'aménagement et d'urbanisme durable –CG/ADAAM, cahier de recommandations annexé au PLU de Nice...).

référence au sein du PLU ont entre leurs mains deux guides spécifiques : le Guide d'aménagement et d'urbanisme durable<sup>756</sup> et le guide d'aide à la transcription des objectifs du cadre de référence pour la qualité environnementale<sup>757</sup>, dans le PLU. Quant aux opérateurs, ils peuvent utiliser le guide d'aménagement et d'urbanisme durable<sup>758</sup> réalisé par l'ADDAMM, comme les collectivités du reste.

C'est ici qu'il trouve son originalité. Ce Cadre de référence a trait aux maîtres d'ouvrage publics et privés ainsi qu'à l'ensemble des maîtrises d'œuvre et des entreprises parties prenantes des projets. Le Cadre de référence sera utilisé dans les opérations qu'il aura à charge pour la maîtrise d'ouvrage pour l'ensemble du domaine de la construction : conception, rédaction du cahier des charges, appréciation du niveau d'ambition dans les appels d'offres, pouvoir de négociation.

En tout état de cause, il convient d'étudier le contenu de la démarche (A). Ce contenu est soutenu par quatre grands axes qui viennent soutenir le Cadre de référence (B).

## **A. Le contenu de la démarche**

Tout d'abord, commençons par une étude du contenu du Cadre de référence. Ce dernier définit les objectifs de qualité environnementale à atteindre pour les projets d'aménagement et de construction souhaitant répondre à l'ambition de l'Éco-Vallée. Ce Cadre de référence est spécifique audit territoire et commun à tous les projets. Les objectifs assignés vont au-delà de la réglementation en vigueur pour les projets d'aménagement et de construction.

---

<sup>756</sup> Le Guide d'aménagement et d'urbanisme durable, établi en partenariat par l'Agence de Déplacements et d'Aménagement des Alpes-Maritimes (ADAAM) et le Conseil général des Alpes-Maritimes. Ce guide est un document pédagogique « *développement durable* » et un outil d'aide à l'élaboration des documents d'urbanisme (SCOT, PLU).

<sup>757</sup> Cadre de référence pour la qualité environnementale de l'aménagement et de la construction dans plaine du Var, p. 11-104. - Le guide d'aide à la transcription des objectifs du cadre de référence pour la qualité environnementale dans les PLU, guide établi par le cabinet SLK Ingénierie, missionné également pour l'élaboration du présent cadre de référence

<sup>758</sup> Le Cadre de référence rappelle que les opérateurs, quant à eux, peuvent utiliser le guide d'aménagement et d'urbanisme durable, l'ADAAM comme un outil d'aide à la conception/réalisation des opérations qu'ils mènent afin d'identifier les bonnes pratiques d'aménagement à appliquer pour atteindre les objectifs de qualité environnementale définie dans le présent cadre de référence. Ils peuvent également s'appuyer sur les cahiers de recommandations annexés aux PLU, comme celui de Nice qui peut être téléchargé sur le site : <http://www.nice.fr/Urbanisme/Plu-de-Nice>.

Ensuite, la question de son incorporation dans la démarche OIN doit se poser. A l'image des grandes opérations d'aménagement et de développement, complexes et longues, l'Éco-Vallée doit pouvoir disposer de fondements stratégiques solides, sans pour autant être rigide et sclérosé. L'EPA formalise les grandes idées dans un projet de territoire et dans un projet stratégique opérationnel, autrement dit les règles qui s'appliqueront à l'Éco-Vallée.

Par ailleurs, la destination du Cadre de référence mérite d'être posée. Ce dernier s'adresse aux maîtres d'ouvrage publics et privés, à la maîtrise d'œuvre associée, aux projets d'aménagement et de construction, ainsi qu'aux entreprises qui doivent les réaliser. L'enjeu est de réunir les partenaires autour d'un projet commun. Les projets auxquels s'applique le Cadre de référence se situent à la fois à l'échelle du bâtiment et à l'échelle des opérations d'aménagement.

Il convient de passer en revue les différentes phases des projets concernés par le Cadre de référence. On a tout d'abord le territoire, qui est mis en place par sa planification territoriale. On va donc passer de l'échelle du territoire à celle de l'aménagement.

Le Cadre de référence a une portée bien précise. L'EPA utilisera le Cadre de référence dans les opérations dont il assurera la maîtrise d'ouvrage pour : concevoir et réaliser les aménagements, mettre en place la rédaction du volet environnemental des cahiers des charges, dans la cession des terrains, évaluer le niveau d'exigence environnemental de l'accompagnement des projets de construction dans les opérations dont il assurera la maîtrise d'ouvrage.

L'originalité et la clé du succès sont la possibilité offerte aux opérateurs pour les opérations d'aménagement et de construction de disposer d'un choix alternatif d'application du document. La première possibilité est de se conformer aux objectifs décrits dans les 8 fiches thématiques, propres au territoire de la plaine du Var. Le maître d'ouvrage devra prendre en compte les huit thématiques prédéfinies, et respecter les objectifs contenus dans les 8 fiches thématiques, selon un profil de performance qu'il définira en amont de l'opération. Il devra remettre les documents, précisés dans les fiches thématiques.

Un tableau de bord de qualité environnementale est disponible afin de suivre l'avancement du projet dans un but d'aider le maître d'ouvrage. Ce dernier pourra, dans ce tableau de bord, justifier du respect des objectifs du cadre de référence et, le moment venu, expliquer les raisons ne permettant pas d'atteindre certains objectifs (Annexe1). Cette conformité permet de reconnaître que le projet est exemplaire de l'Éco-Vallée.

La seconde possibilité est la conformité à un référentiel de qualité environnementale et à un ensemble d'objectifs minimum décrits dans les fiches thématiques. Si l'on regarde de plus près, la première possibilité pénètre la seconde dans la mesure où il faut intégrer les fiches thématiques *a minima*. Quant au tableau de bord de qualité environnementale, il est commun de manière pleine et entière aux deux possibilités. Dès lors, le choix du référentiel est laissé libre parmi les labellisations suivantes :

- La certification HQE (Habitat Qualité environnementale) - Référentiel français.
- La certification H-E (Habitat et environnement) - Référentiel français.
- La certification BDM (Bâtiments Durables Méditerranéens) - Référentiel français.
- La certification BREEAM (BRE Environmental Assessment Method) - Référentiel britannique.
- La certification LEED (Leadership in Energy and Environmental Design) - Référentiel américain.
- La certification CASBEE (Comprehensive Assessment System for Building Environmental Efficiency) - Référentiel japonais.
- La certification DGNB (Deutsche Gesellschaft für Nachhaltiges Bauen) - Référentiel allemand.

La certification choisie par le maître d'ouvrage sera liée au type du projet (s'il s'agit d'une réhabilitation ou du neuf) et de l'usage du bâtiment (tertiaire, hospitalier, industriel, résidentiel...). Le concept est le suivant : le Cadre de référence a établi des profils minimums dans les différentes certifications, et les maîtres d'ouvrages devront prévoir des niveaux de performances similaires voire égaux à ces niveaux minimums.

La mise en œuvre de cette certification sera évaluée par la remise par le maître d'ouvrage des documents dans le tableau de bord de qualité environnementale.

C'est donc cette double condition (atteinte du profil minimum d'un référentiel et des objectifs complémentaires associés) qui permettra au projet d'obtenir la qualité de projet exemplaire de l'Éco-Vallée.

## **B. La présentation par matière de l'aménagement**

L'éco-exemplarité et l'urbanisation responsable, principes et paradigmes fondateurs de l'Éco-Vallée pour atteindre un positionnement environnemental, doit passer par une stratégie.

Cette dernière pour la qualité environnementale concrète pour l'ensemble des opérations et de construction de la plaine du Var a été mise en œuvre autour de 4 grands axes<sup>759</sup> :

- L'axe 1 a pour but d'établir un territoire qui favorise la neutralité environnementale et sanitaire.
- L'axe 2 veut mettre en place un territoire qui utilise les ressources de façon économe et qui vise leur amélioration par des échanges locaux.
- L'axe 3 est un territoire mettant en place les problématiques sociales tout en visant la qualité urbaine et paysagère.
- L'axe 4 se veut un territoire d'innovation et d'expérimentation de l'application du Grenelle.

## **Paragraphe 2 : Les axes à mettre en œuvre pour réaliser la démarche**

L'obtention de la conformité au présent Cadre de référence pour la qualité environnementale se fait de deux façons : soit par fiches thématiques (A), soit par un projet à un référentiel de certification et atteinte de certains objectifs minimaux décrits dans les fiches thématiques (B). La reconnaissance se fait à l'issue du projet à travers le biais du renseignement d'un tableau de bord et une mise à disposition de preuves qui sont associées. La philosophie de la démarche doit répondre à un objectif incitatif<sup>760</sup>, lisible<sup>761</sup>, souple<sup>762</sup> et évolutif<sup>763</sup>. Cette méthode de certification à le mérite d'exister mais il est difficile de porter un jugement sur ce mécanisme car il n'a pas encore fait ses preuves dans le temps. En tout cas, ces mécanismes qui s'apparente aux mécanismes de certification participent à l'idée d'une mise en application d'une ville durable. D'ailleurs, nombres de conventions et traités prévoient ce genre de mécanisme pour assurer un développement durable.

---

<sup>759</sup> Notons que le projet de territoire actualisé par le Projet stratégique opérationnel s'établissait autour de trois axes.

<sup>760</sup> Les objectifs fixés sont cohérents avec le niveau d'ambition général du territoire et la nécessité d'amener à l'excellence sans pour autant l'imposer systématiquement sur tous les volets.

<sup>761</sup> Cadre de référence pour la qualité environnementale de l'aménagement et de la construction dans la plaine du Var, p. 7-104- *Le support du cadre de référence a été conçu comme un document facile d'accès et d'utilisation, rapidement compréhensible par des acteurs non experts dans le domaine.*

<sup>762</sup> Le dispositif n'impose pas une certification de qualité environnementale plutôt qu'un autre, et, au contraire, les opérateurs disposent de la latitude de choisir une certification dans le cadre d'un panel de référentiels intégrés ou de s'inscrire dans un ensemble d'objectifs spécifiques à l'Eco-Vallée. La démarche proposée laisse également la possibilité aux opérateurs qui appliquent le cadre de référence de justifier du fait qu'ils n'ont pas atteint certains objectifs en lien notamment avec la localisation géographique du projet.

<sup>763</sup> Le cadre de référence évolue de façon permanente en fonction de la réglementation et du retour d'expérience sur l'utilisation de l'outil au niveau des opérations.

## A. La lecture du document par thème

On note qu'il y a 8 thèmes environnementaux prioritaires qui ont été retenus. Ces derniers sont le système de management de l'opération, les paysages et la biodiversité, le confort, les matériaux et les risques sanitaires, l'énergie, l'eau, les déchets, les déplacements, et enfin la gouvernance. Il faut maintenant savoir comment fonctionne le système d'évaluation et de notation. Chaque objectif propre au territoire et en lien avec les 8 thèmes a été transcrit au sein des fiches thématiques. Dans chacun de ces objectifs, a été mise en place une gradation fonctionnant sur trois niveaux (le niveau 1 étant le niveau le moins exigeant et le niveau 3 étant le niveau le plus exigeant). Cette gradation ne concerne que les fiches techniques allant de 2 à 7. Nous n'aborderons pas la totalité des fiches techniques, car elles fonctionnent sur le même principe, le thème étant la seule chose qui change. Par voie de conséquence, les thèmes mis de côté seront directement consultables en téléchargeant le Cadre de référence.

Par conséquent, le thème 1 « *Systèmes de management de l'opération* » et le thème 8 « *Gouvernance* » ont une approche globale, et, par voie de conséquence, la totalité des objectifs sont obligatoires.

Dans chaque opération, le maître d'ouvrage doit élaborer, en amont du projet, le profil qu'il souhaite remplir à travers quatre niveaux : le profil de base se situant au-dessus de l'application règlementaire, jusqu'au profil excellent considéré comme le plus exemplaire. Par conséquent, suivant le profil choisi, le maître d'ouvrage devra s'expliquer de l'atteinte d'un certain nombre d'objectifs de niveau 1, 2 ou 3. Il s'agit d'un tableau à double entrée. Abordons dès à présent les principes de droit commun qui gouvernent les fiches thématiques, c'est-à-dire celles allant de 1 à 8, bien que la première et la huitième aient une portée plus importante. Comme cela a été décrit dans la conception de la stratégie, les objectifs sont déclinés d'une part à la fois à l'échelle du bâtiment, mais également par rapport au projet d'aménagement en précisant les usages des bâtiments en neuf ou en réhabilitation. Il est intéressant d'appréhender quelques-uns de ces thèmes pour en comprendre la teneur.

Tout d'abord, le thème n°1 correspond au système de management de l'opération. Celui-ci a instauré des enjeux opérationnels. Il faut mettre en œuvre une organisation entre les différents acteurs (maître d'ouvrage, architecte, maîtrise d'œuvre, bureaux d'études...) permettant de maîtriser les processus de programmation, conception et réalisation et de réunir les acteurs parties prenantes autour d'objectifs de qualité environnementale partagés.

Ces enjeux opérationnels favorisent la réalisation de processus de conception intégrée, visant à ajuster les projets en fonction du résultat des estimations de performances de qualité environnementale. Les principes fondateurs du système de management de l'opération reposent sur quatre principes fondateurs : la planification, le partage, la transparence, et enfin l'évaluation et l'évolution. La démarche à ajuster est longue et complexe. Elle se déroule en plusieurs étapes. Il faut tout d'abord prendre en compte les enjeux de développement urbain sur le territoire de l'Éco-Vallée, à travers les documents d'urbanisme. Il faut pour cela réaliser une analyse de site présentant les atouts et évidences le caractérisant.

Ensuite, il faut définir un cadre d'objectifs déclinant les enjeux du développement durable sur le projet en tant que tel. Le partenaire doit reprendre et exposer les choix retenus ainsi que leur justification et établir le projet conforme à l'entrée 1 ou 2.

S'ensuit la formalisation de l'engagement à suivre sur l'ensemble de ces objectifs au travers d'un document d'engagement mettant ensemble la charte d'objectifs et le profil de l'opération. Ce document doit être communiqué pour approbation à l'EPA. L'objet ensuite est la communication à tous les membres du projet de la bonne mise en œuvre de l'opération en établissant un suivi sur les engagements pris dans le cadre de l'opération.

En cas d'absence de réalisation, il faut essayer de mettre en place des objectifs de compensation ou de remédiation. Il faut ensuite prévoir une communication des riverains avant et pendant le chantier, la production d'un carnet d'entretien et de maintenance des équipements techniques du bâtiment à laisser aux exploitants de l'ouvrage. Il faut également réaliser un bilan de l'opération à la livraison en faisant état des objectifs atteints à l'issue de la réalisation, et un bilan environnemental deux ans après la livraison.

Par conséquent, à côté de cette démarche, il faut que le maître d'ouvrage rédige un document d'engagement, incluant la charte et le profil de l'opération dite : « phase Esquisse ». L'édiction du planning prévisionnel partageant les responsabilités doit être établie. L'opérateur doit réaliser une analyse de site identifiant les caractéristiques du site, les atouts et les contraintes pour le projet. Celui-ci doit contenir les objectifs de qualité environnementale et de consultation des entreprises. Un bilan de l'opération à la fin est obligatoire. Ce dernier doit se renouveler 2 ans après la livraison. Ce bilan doit en réalité s'effectuer régulièrement en appliquant la méthode de l'évaluation de la qualité environnementale en remplissant la méthode du tableau de bord de qualité environnementale. Ce document permettra d'établir un bilan de l'opération et fera état des problèmes rencontrés



lors de la conception du chantier. Les écarts entre les objectifs prévus et réalisés feront l'objet d'une explication.

Le thème n° 5 a trait à celui de l'eau, le thème n° 6 aux déchets et le thème n° 7 a trait au déplacement. Pour plus d'informations, il convient de se reporter au cadre de référence pour voir ce qui est précisé<sup>764</sup>. Tout autre est le thème n° 8.

Ce dernier a trait à la gouvernance. Ce thème, à l'instar du thème n° 1, est d'application générale. Il y a plusieurs enjeux autour de la gouvernance. Tout d'abord, l'information, la consultation et la concertation, de l'ensemble des acteurs sur les projets d'aménagement, afin d'assurer que les priorités politiques, sociales et économiques soient fondées sur un accord le plus large possible.

Ensuite, la gouvernance doit se pratiquer par une médiatisation des objectifs du cadre de référence, afin que les acquéreurs et usagers intègrent l'ensemble des problématiques qui sont présentes. Des retours d'expérience sont essentiels dans une optique d'amélioration continue.

La réalisation de ces enjeux implique une marche à suivre. Effectivement, eu égard à la complexité de la mise en application du Cadre de référence du fait de son objet ambitieux, un plan de concertation lié à l'opération est nécessaire<sup>765</sup>.

De plus, l'application de la Charte « *Chantier propre* » et la rédaction du livret de sensibilisation environnementale<sup>766</sup>, destinés aux usagers, sont nécessaires pour appliquer les enjeux de la gouvernance.

La gouvernance, pour se résumer, doit donc être formalisée par des études à effectuer et des documents et preuves à produire. Il y a un plan de concertation et de communication propre à l'opération, une charte chantier de l'opération signée et un livret usager.

Cette méthode paraît pertinente, mais elle se heurte à une difficulté.

---

<sup>764</sup> Cadre de référence pour la qualité environnementale, p. 50 et suivantes concernant les fiches relatives à l'eau thème n° 5, aux déchets thème n° 6 et enfin aux déplacements thème n° 7.

<sup>765</sup> Le plan devra mettre en lien les parties intéressées : riverains, associations, de l'EPA de la plaine du Var, de NCA et des collectivités concernées, de l'équipe projet, des entreprises en charge du chantier, des acquéreurs, usagers et gestionnaires des équipements livrés.

<sup>766</sup> Ce livret, comme le prévoit le Cadre de référence doit comporter les risques sanitaires, les économies d'énergie, les équipements hydro-économiques ainsi que leurs consommations prévisionnelles en eau, poste par poste, les aménagements extérieurs facilitant la gestion des eaux pluviales ainsi que les quantités prévisionnelles d'eaux pluviales disponibles poste par poste. Il doit également insérer les consignes de tri, les réseaux de transports en commun existants, à proximité immédiate du site en cause pour favoriser leur utilisation, les commerces de proximité, les pistes cyclables.

## B. La lecture cognitive du document

L'application du Cadre de référence pour la qualité environnementale de l'aménagement et de la construction ne s'opère pas uniquement par la politique applicable par thème. Elle peut être également la résultante de l'étude des référentiels. La liste du référentiel existant à l'échelle du bâtiment est longue. A l'image de l'explication dans l'introduction du Cadre de référence, à chaque référentiel correspond un usage du bâtiment, un type de projet et une origine. Par exemple, il existe une HQE commerce (référentiel) qui correspond aux centres et quartiers commerciaux, bâtiments commerciaux en zone d'activité, commerce en pied d'immeuble (usage du bâtiment), et le type de projet concerné pour cette HQE commerce est de construction neuve. De cette manière, à chaque type de bâtiment (maisons individuelles, bureaux, commerces écoles, restaurant, hôpitaux, hôtels, établissements de santé) correspond une norme qui s'appliquera en fonction du type du projet (rénovation ou construction).

Rappelons les principes de la deuxième entrée. Il s'agit du référentiel existant complété par les objectifs complémentaires. Cela entraîne une conformité aux exigences du référentiel de certification de Qualité Environnementale choisi. Ce principe se décompose en deux branches : soit par le respect au minimum du profil prédéfini plus le respect des objectifs minimums des fiches thématiques. La première amène à l'obtention de la certification. Quant à la seconde, elle conduit à la mise à disposition de l'ensemble des documents demandés (Tableau de bord de qualité environnementale, Annexe1). Cette deuxième entrée entraîne la validation de la conformité des opérations, vis-à-vis du présent cadre de référence pour la qualité environnementale.

Étudions tout d'abord le profil minimum à atteindre pour chaque référentiel à l'échelle du bâtiment.

Commençons par la Démarche Haute Qualité Environnementale (HQE). Étudions tout d'abord le domaine d'application de la norme vis-à-vis des types de projets et de bâtiments. Cette norme concerne les nouvelles constructions et les logements en immeubles collectifs et individuels groupés, les Établissements d'Hébergement pour Personnes Âgées et pour Personnes Âgées Dépendantes (EHPAD). Le référentiel repose sur 7 thèmes environnementaux regroupant plus de 14 domaines techniques et 5 rubriques optionnelles. De ce fait, le maître d'ouvrage a le choix entre le profil A avec 14 catégories, et le profil B avec 13 catégories. La catégorie manquante s'intitule « chantier propre ».

La validation de l'atteinte du niveau est accordée en fonction des critères d'appréciation définis dans le référentiel de la certification, dès l'instant où, pour chaque logement de l'opération en cause, la note 3 est attribuée (sur une échelle allant de 1 à 5), dans chacune des rubriques obligatoires. A chaque thème correspondent une rubrique et un profil minimum à obtenir.

Qu'en est-il de la démarche HQE ?

Son domaine d'application, d'une part, concerne tous les types de bâtiments : maisons individuelles, logements, collectifs, hôtellerie, bureaux, établissements de santé, plateformes et bâtiments logistiques, universités, lycées, collèges, écoles (primaire et élémentaire), crèches, conservatoires, médiathèques, bibliothèques, centres et quartiers commerciaux. D'autre part, elle trouve à s'appliquer dans le neuf et en réhabilitation.

Le système de notation et les thèmes abordés fonctionnent comme suit : ils sont classés en quatre familles : éco construction, éco gestion, confort et santé.

Dans l'éco-construction, il existe trois cibles : relation harmonieuse du bâtiment avec son environnement immédiat, choix intégré des produits, systèmes de procédés et de construction, chantier à faibles nuisances.

Dans l'éco-gestion, il existe quatre cibles : gestion de l'énergie, gestion de l'eau, gestion des déchets d'activité et enfin gestion de l'entretien et de la maintenance.

Étudions maintenant la démarche CASBEE, qui met en place encore une méthode au fonctionnement différent. L'intérêt est de voir comment chaque démarche de certification met en place son propre système d'évaluation et de notation. Sur ce point précis, force est d'admettre que l'Éco-Vallée donne l'image d'un territoire d'exception naturel mais également règlementaire.

Le domaine d'application en fonction des types de projets et de bâtiments s'appuie sur les nouvelles constructions ou réhabilitations ainsi que les bureaux, commerces, écoles, restaurant, hôpitaux, hôtels.

La description générale de la méthode CASBEE est la suivante. Elle s'applique aux bâtiments privés et publics, qui sont divisés en constructions, résidentielles et non résidentielles.

Nous allons passer en revue les outils d'évaluation de la démarche CASBEE.

Le premier outil, qui s'intitule CASBEE Préconception (CASBEE-PD), est employé par les maîtres d'ouvrage, les architectes et les urbanistes durant la phase de préconception du projet.

Le second outil, qui prend le nom de CASBEE Nouvelle Construction (CASBEE-NC), est un programme d'audit utile aux architectes et aux ingénieurs pour calculer le BBE (Building Environmental Efficacy) du bâtiment à l'échelle de sa conception. Il fait un rapport entre les charges que l'immeuble peut représenter et la performance prévisible. C'est un outil de classification également. L'intérêt d'un tel système est qu'il permet de corriger la valeur BBE en temps réel et, de ce fait, d'avoir un bâtiment plus efficace. Ces deux outils font partie du droit commun de l'urbaniste utile pour la phase de la conception.

Venons-en à l'étude du système de notation et des thèmes abordés. Le fondement même de la démarche CASBEE est une méthode de classification environnementale se bornant exclusivement à une évaluation de la performance écologique de la construction. Elle repose donc sur trois objectifs permettant de réaliser le fondement de la démarche.

Il s'agit, tout d'abord, d'évaluer les bâtiments en fonction de leur cycle de vie. De plus, ce système fait le distinguo entre l'impact environnemental (L) et la qualité de la performance du bâtiment (Q) en tant que principaux critères d'évaluation.

Passons maintenant aux critères d'évaluation de la méthode nouvelle construction CASBEE. Chaque paramètre environnemental influant sur l'efficacité d'un bâtiment est classé selon un tableau. Chacune de ces thématiques est divisée en plusieurs spécifiques. Les thématiques d'évaluation présentées ci-dessus sont évaluées en fonction des critères de notation établies pour chacune d'entre elles sur une échelle allant de 1 à 5 : un point correspondant au niveau 1 et cinq points au niveau 5. Dans l'objectif d'obtenir une note globale, une moyenne cumulée des notes de chaque thématique est calculée.

La valeur BBE correspondant à l'efficacité environnementale du bâtiment est calculée dans l'objectif d'obtenir une évaluation globale de l'efficacité environnementale du bâtiment. Cette valeur est calculée à partir de SQ (Note totale pour les catégories Q) et de SLR (Note totale pour les catégories L), les résultats de Q et de LR.<sup>767</sup>

Les valeurs BEE sont représentées sur le graphique 1 en rapportant L sur l'axe x et Q sur l'axe y. Plus la valeur Q est élevée, et moins la valeur L est importante, plus le gradient est élevé et plus le bâtiment est durable. Ce système simple fournit une représentation graphique

---

<sup>767</sup> Cadre de référence pour la qualité environnementale p. 104 : BEE = Q : Qualité et performance environnementale du bâtiment / L : Impacts environnementaux du bâtiment.

de l'efficacité environnementale d'un bâtiment. Cet outil intègre également un mode de classification selon cinq domaines : C équivaut à un faible résultat en termes de durabilité, B-, B+ et A sont considérés comme la moyenne et S équivaut à un excellent niveau.

Nous venons ainsi d'étudier le cadre de référence de la qualité environnementale, comme mode d'expression du droit dérivé du dérivé de l'urbanisme français. Par l'application « droit dérivé du dérivé », on entend l'application du droit commun de l'urbanisme français sur le territoire de la plaine du Var (droit dérivé) et à partir de cet *creatio ex materia*, la mise en place d'un droit spécifique sur le territoire de la Plaine du Var (droit dérivé du dérivé)<sup>768</sup>. Ce droit *sui generis* repose essentiellement sur deux branches essentielles : le cadre de référence et le Guide de biodiversité. Comme nous venons d'étudier le Cadre, nous allons aborder dès à présent le Guide pour la prise en compte de la biodiversité et des fonctionnalités écologiques dans l'Éco-Vallée.

## **Section 2 : Le Guide pour la prise en compte de la biodiversité et des fonctionnalités écologiques dans l'Éco-Vallée**

En accordant le statut d'Opération d'intérêt national aux 10 000 hectares de la Plaine du Var, au sein des Alpes-Maritimes, l'État et les collectivités se sont mis d'accord sur le fait que ce territoire stratégique permettrait la mise en place d'une nouvelle phase de développement de l'aire urbaine Nice Côte-d'Azur, reposant essentiellement sur des bases éco-exemplaires. Dans la phase opérationnelle, le Guide pour la prise en compte de la biodiversité et des fonctionnalités écologiques doit permettre de faciliter la conciliation du développement de la vallée avec le maintien ou la restauration des continuités écologiques et de la biodiversité. Pour orienter cette action, l'EPA souhaite mettre en œuvre pour tous les intervenants un socle de connaissance, en amont des études environnementales réglementaires (P1), ainsi qu'une boîte à outils proposant un panel de mesures ou de solutions réglementaires, techniques ou d'accompagnement, à mettre en exécution sur deux échelles : la vallée et les opérations d'aménagement (P2).

A l'heure où la préservation du patrimoine naturel devient un défi à relever tous ensemble, au regard des grands enjeux internationaux, liés au changement climatique, à

---

<sup>768</sup> Il s'agit en l'espèce du Cadre de référence pour la qualité environnementale.

l'érosion et à la fragmentation de la biodiversité, ce guide, établi en cohérence avec les dispositifs nationaux (lois Grenelle 1 et 2, stratégie nationale de la biodiversité 2011-2020), régionaux (schéma régional de cohérence écologique) et locaux, a vocation à intéresser tous ceux qui interviendront à l'Éco-Vallée. Il appartient à chacun de s'approprier cet outil, car l'Éco-Vallée ne pourra se mettre en œuvre qu'avec l'implication de tous.

### **Paragraphe 1 : Le diagnostic des fonctionnalités écologiques**

Le diagnostic des fonctionnalités écologiques, sur le périmètre de l'Opération d'intérêt national (OIN) de la plaine du Var a été programmé en appliquant le principe de gestion intégrée. Ce diagnostic est le prérequis nécessaire à toute une proposition de mesures, détaillées dans la deuxième partie, dans l'objectif de maintenir la protection et la gestion des milieux naturels présents dans la vallée, ainsi que la restauration des milieux naturels dégradés.

Cette méthodologie repose sur l'un des textes importants du Grenelle. (Article L. 371-2 du Code de l'environnement, 4<sup>e</sup> alinéa).

Afin d'édicter ce manuel écologique de la fonctionnalité du territoire de la Plaine du Var, il a été créé un Système d'Information Géographique (SIG) adapté au territoire en cause. Il veut mettre en place une automatisation des traitements lorsque les données seront appliquées. Ce SIG a une double vocation<sup>769</sup>. À noter que l'EPA dispose de l'intégralité du SIG, avec une notice spécifique de présentation et d'utilisation. Nous allons donc étudier, dans un premier temps, le choix des espèces choisies dans la perméabilité des milieux, dans un endroit ayant des obstacles naturels et anthropiques (A), avant de voir, dans un second temps, la localisation des zones nodales et de transit dans la synthèse des enjeux (B).

---

<sup>769</sup> Le SIG a une double vocation : d'une part, construire une représentation de la réalité selon un prisme de vue choisi, ici les trames vertes et bleues, sous la forme d'un outil évolutif et appropriable. D'autre part, le SIG veut produire des cartes représentant cette réalité aussi bien de l'état des lieux initiaux que des hypothèses projetées, à différentes échelles.

## **A. Le choix des espèces choisies dans la perméabilité des milieux dans un endroit ayant des obstacles naturels et anthropiques**

### **1. La raison des espèces indicatrices**

Étudions, dans un premier temps, les espèces adaptées à l'analyse de la trame verte et bleue au niveau de l'OIN. Les espèces indicatrices sont la résultante d'un choix en cohérence avec les capacités d'accueil du territoire dans le but d'identifier la détermination.

Ce choix est dicté par les données naturalistes disponibles ainsi que par des caractéristiques écologiques précises, permettant d'analyser plus précisément un facteur écologique ou une sensibilité particulière : déplacements, migration, dispersion et échanges entre populations.

Il faut préciser que les espèces indicatrices retenues dans le cadre de cette étude, ne correspondent qu'en partie aux listes des espèces « *détermination Trame verte et bleue* », choisies par le MEDDTL, en lien avec le Muséum National d'Histoire Naturelle. Ces listes, en cours de validation, sont destinées à permettre l'établissement de la trame verte et bleue régionale<sup>770</sup>.

Des problématiques restent néanmoins présentes : à partir de quel niveau de présence des espèces cibles dans les réservoirs considère-t-on que le schéma est suffisant ? D'ailleurs, il faut rappeler que seules certaines zones nodales pâtissent d'un manque de connaissance naturaliste de la zone. De ce fait, c'est une approche perméabilité habitats/milieux naturels qui a été principalement usitée pour l'édification du schéma. Les critères de choix des espèces indicatrices ont été le fruit de plusieurs circonstances.

Par conséquent, les espèces indicatrices sont le choix des attributs écologiques qui sont les leurs, et de leur représentativité sur le territoire en cause, afin de dégager, au travers des données de présence des espèces cibles, les secteurs de flux et les zones de développement majeurs de la biodiversité. Il y a en la matière plusieurs critères : l'intérêt patrimonial<sup>771</sup>, la

---

<sup>770</sup> Certaines espèces ne sont pas présentes ou adaptées à l'échelle du périmètre de l'OIN. Dans chaque cas, les espèces retenues dans le cadre de cette étude ont fait l'objet d'un commentaire pour justifier la sélection.

<sup>771</sup> Il s'agit d'espèces rares à l'échelle de la région PACA, du département et de la plaine du Var pour lesquelles le territoire a une responsabilité vis-à-vis de sa conservation régionale et nationale.

représentativité<sup>772</sup>, la mobilité de l'espèce<sup>773</sup>, les données disponibles<sup>774</sup> et enfin l'isolement.<sup>775</sup>

Par ailleurs, dans la perspective des espèces indicatrices, abordons celles-ci en fonction des sous-trames. Commençons par une définition sommaire. En l'espèce, sur le territoire de l'OIN de la plaine du Var, cinq types de sous-trames ont été utilisés. On a la sous-trame aquatique<sup>776</sup>, la sous-trame humide<sup>777</sup>, la sous-trame ouverte<sup>778</sup>, la sous-trame forestière<sup>779</sup>, la sous-trame rupestre<sup>780</sup>.

Afin d'étudier les espèces indicatrices, il y a toute une série d'analyses bibliographiques et de consultations des personnes présentes. Dix-sept structures différentes ont contribué à l'apport de connaissances supplémentaires sur le territoire de l'OIN<sup>781</sup>.

## 2. La localisation de la perméabilité des milieux

Afin de connaître la perméabilité de chaque parcelle cadastrale sur le territoire de l'OIN, on a choisi le taux d'artificialisation. Cette vérification est complétée par le mode

---

<sup>772</sup> Les espèces déterminantes TVB en région PACA ou représentatives des grands types de peuplements faunistiques et floristiques de la Plaine du Var ou emblématiques du site dans un souci de promotion de la démarche auprès des acteurs du territoire.

<sup>773</sup> L'utilisation de l'espace vital quotidien ou saisonnier (migration locale) doit être pertinent avec les besoins de la démarche de la Trame Verte et Bleue.

<sup>774</sup> Les espèces dont les distributions sont suffisamment bien connues aux différentes échelles d'analyse.

<sup>775</sup> EPA plaine du Var Eco-Vallée de la Côte-d'Azur, guide pour la prise en compte de la biodiversité et des fonctionnalités écologiques. p. 13-120 L'estimation selon l'expert : « *Quand cela est possible, il y a la présence de populations disjointes dans le périmètre d'étude des noyaux de population de l'espèce connue.* »

<sup>776</sup> La sous-trame aquatique a trait à l'ensemble des cours d'eau permanents ou intermittents présents sur l'OIN Plaine du Var. Il s'agit en l'espèce du fleuve Var et de ses affluents (Estéron et vallons adjacents, dont les vallons obscurs), les pièces d'eau (lac du Broc), l'embouchure (zone d'interface) et la mer Méditerranée.

<sup>777</sup> La sous-trame humide est liée aux habitats hygrophiles. Sur le territoire de l'OIN, le long du Var, on retrouve l'ensemble des milieux riverains (les ripisylves, les roselières, etc.) et des zones temporairement inondées lors des crues. Les fonds des vallons constituent également des zones humides tout au long de l'année.

<sup>778</sup> La sous-trame ouverte concerne les milieux herbacés tels que les prairies, les zones agricoles en déprise, les pelouses et les milieux embuissonnés tels que les garrigues, les maquis, les landes, les friches embroussaillées. Des zones agricoles sont présentes de part et d'autre du fleuve. L'abandon de certaines de ces terres conduit à des zones de friches.

<sup>779</sup> Cette sous-trame forestière concerne les forêts de feuillus et de résineux. Dans le périmètre de l'OIN, plusieurs petits massifs forestiers sont présents, par exemple la forêt domaniale de Carros. On retrouve également dans les vallons des forêts de pentes et de ravins, mais aussi des forêts alluviales.

<sup>780</sup> Cette sous-trame correspond à l'ensemble des falaises, éboulis et dalles calcaires présents sur l'ensemble du territoire de l'OIN. Ces rochers affleurant sont caractérisés par l'absence de strate arborée.

<sup>781</sup> Le choix des espèces indicatrices est guidé par l'objectif de construire une sous-trame par milieu, préalable à la distinction des zones nodales et des zones de transit. L'étude s'attache à choisir quelques espèces répondant aux critères de sélection par sous-trame. Par exemple, les espèces indicatrices retenues couvrent le panel des grands types d'écosystèmes présents dans la vallée.



d'occupation des sols (MOS) participant à la définition des zones nodales et à la définition des obstacles. L'analyse a été menée par des documents cartographiques (MOS et cadastre) et photographiques (échelles au 1 : 25 000 et au 1 : 10 000)<sup>782</sup>.

Les sols faiblement artificialisés sont les plus importants, à la fois en nombre et en superficie. Les parcelles artificialisées sont plus petites en moyenne.

### **3. Les inconvénients naturels et anthropiques**

Au sein de l'OIN plaine du Var, différents types d'obstacles à la circulation des espèces sont présents. Ce qu'il faut retenir, c'est que les obstacles aux espèces sont à géométrie variable, selon le type d'obstacle et notamment en fonction de la réversibilité possible. Les obstacles naturels sont quasi inexistantes.

Les obstacles linéaires au sol sont de plusieurs ordres. Ils reprennent les routes, chemins de fer, lignes électriques, etc. qui occasionnent des mortalités régulières pour la faune et fragmentent les habitats naturels.

Les infrastructures routières sont prédominantes dans cette catégorie. La mortalité par collision entre les véhicules et la faune est fréquente. Le Guide pour la prise en compte de la biodiversité répertorie chaque catégorie de routes et leurs fréquentations<sup>783</sup>.

En outre, la plaine du Var a répertorié des obstacles lumineux. L'éclairage nocturne est en lien avec l'urbanisation et les axes de circulation fréquentés. Il représente donc un indicateur cartographiable du dérangement humain vis-à-vis de la faune sauvage.

Trois catégories de zones ont été définies selon l'intensité lumineuse : intensité lumineuse forte, moyenne et faible. On constate une pollution lumineuse importante au sud du territoire de l'OIN, notamment dans les grands centres urbains de Nice et Saint-Laurent-du-Var.

---

<sup>782</sup> Il s'agissait d'identifier les espaces libres non ou peu artificialisés à l'échelle de la parcelle cadastrale, c'est-à-dire les boisements à caractère naturel, les prairies, les zones humides naturelles (végétation riveraine, ripisylve, mares temporaires...) ou artificielles (certains bassins et plans d'eau), les grands parcs, certaines friches agricoles...

<sup>783</sup> Le Guide pour le compte de la biodiversité et des fonctionnalités écologiques cite en exemple les infrastructures routières joignant les grands ensembles urbains dans les Alpes-Maritimes qui sont les routes les plus larges et les plus fréquentées de jour comme de nuit (Autoroute A8, routes départementales 6202 et 6202 bis).

Les sorties des vallons peuvent entraver les déplacements de la faune terrestre et aquatique. Selon la configuration de sortie du vallon et sa connexion au Var ou aux canaux, plusieurs catégories d'obstacles sont mises en œuvre dans le Guide.

## **B. La localisation et la délimitation des zones nodales et des zones de transit dans les zones à enjeux**

La recherche des zones nodales a été réalisée à travers une démarche remontante, sur la base de critères d'espèces (principalement des espèces patrimoniales ou des espèces ayant une écologie proche d'espèces patrimoniales peu étudiées sur le site).

Afin d'affiner les résultats, c'est une démarche descendante qui a été intégrée. Il s'agit de la recherche des milieux naturels et semi-naturels dans les documents cartographiques disponibles, dans le but d'évaluer la capacité de ces milieux à accueillir des espèces cibles.

En croisant les zones d'habitat selon leur degré d'artificialisation, et donc *a priori* selon leur niveau de perméabilité aux espèces avec les continuités du paysage naturel, il est proposé une cartographie de l'ensemble des secteurs pouvant être des réservoirs de biodiversité. Les zones nodales ont été identifiées à travers la localisation des espèces indicatrices par sous-trames et les études qui en découlent.

### **1. Le SIG pour la cartographie des zones nodales et de transit**

À travers la définition des zones nodales et de transit, plusieurs couches sont sollicitées :

- les données du MOS et leurs attributs de milieux et de perméabilité,
- les couches d'espèces végétales et animales regroupant les espèces cibles,
- les couches d'obstacles en fonction de leurs caractéristiques (routes, lignes haute tension, seuils, artificialisation des cours d'eau, etc.).

Le Guide pour la prise en compte de la biodiversité étudie la cartographie par sous-trames des zones favorables et des obstacles. Les cartes présentent les milieux propices de manière avérée, sous l'angle d'espèces indicatrices choisies ou potentielles à travers une appréciation de la qualité des habitats naturels et semi-naturels pour ces mêmes espèces indicatrices (zones de reproduction, alimentation et repos) ainsi que les milieux

avérés/potentiels pour le transit (déplacements des espèces et plus rarement l'alimentation), dégagés lors de l'analyse du territoire.

La localisation et la délimitation des zones nodales et des zones de transit passent également par une sous-trame des milieux aquatiques. Il y a d'une part des zones favorables aux milieux aquatiques et d'autre part des obstacles à ces dernières.

Toutefois, on constate beaucoup d'obstacles sur la zone d'étude. Les obstacles sont essentiellement liés au développement sur la plaine du Var des activités et des infrastructures de dessertes associées. L'agriculture intensive constitue également un facteur de destruction des zones ouvertes.

## **2. Le résumé des zones à enjeux**

Ces zones à enjeux sont de plusieurs ordres. Il y a tout d'abord des secteurs d'intérêt écologique (a), les continuités écologiques (b) et enfin les enjeux de conservation des espaces naturels et des fonctionnalités (c).

### **a. Les secteurs d'intérêt écologique**

La première question qui vient à l'esprit est celle de la consistance des Secteurs d'intérêt écologique. Cette dernière regroupe des zones favorables aux espèces des cinq-sous trames étudiées ci-dessus. On regroupe des entités géographiques cohérentes en croisant les zones favorables pour chaque sous-trame<sup>784</sup>.

Les Secteurs d'intérêt écologique permettent d'identifier des zones dans le périmètre de l'OIN comprenant, d'une part, des milieux naturels et la présence d'espèces indicatrices de manière avérée, d'autre part, des milieux naturels potentiellement attractifs pour les espèces indicatrices, et enfin, des endroits où il faut établir une politique de restauration des continuités écologiques rompues ou détériorées.

Afin d'avoir la meilleure précision possible, quatre critères d'ordre qualitatif ont été instaurés pour apprécier les Secteurs d'intérêt écologique. Il s'agit de l'intérêt biologique<sup>785</sup>,

---

<sup>784</sup> Par exemple, les pentes surplombant un vallon et les zones rocheuses s'y rattachant seront regroupées dans un même SIE, avec parfois un regroupement plus important si des zones contiguës présentent des caractéristiques similaires.

<sup>785</sup> L'intérêt biologique est la présence d'une ou plusieurs espèces animales et végétales dans le secteur en considérant la hiérarchisation suivante : espèces indicatrices, espèces patrimoniales et enfin espèces communes.

de l'état de conservation<sup>786</sup>, des facteurs limitants et obstacles<sup>787</sup> et enfin de l'état des continuités écologiques<sup>788</sup>. Toutes ces précisions se situent dans le présent Guide de protection.

## **b. Les continuités écologiques**

Le Guide pour la prise en compte de la biodiversité affirme l'existence de deux grandes orientations des continuités écologiques :

- les continuités est-ouest,
- les continuités nord-sud.

Les connexions entre l'est-ouest au sud du Bec de l'Estéron sont dégradées et fonctionnent mal.

## **c. Les enjeux de conservation des espaces naturels et des fonctionnalités**

On découpe la plaine du Var en plusieurs zones : la zone nord, la zone médiane, la zone littorale et enfin le lit mineur du Var.

La zone nord est majoritairement occupée par des milieux naturels en bon état de conservation. L'enjeu de conservation est dans la protection des milieux existants, la gestion minimaliste des espaces naturels et la mise en œuvre technique pouvant assurer la transparence des infrastructures routières de la plaine.

La zone médiane représente la conservation des noyaux de biodiversité présents, nécessitant des mesures foncières et une gestion adaptée des milieux, pour éviter une banalisation des espaces et conserver un équilibre entre les zones forestières et ouvertes. L'aménagement de zones humides dans la plaine est une action importante dans le but de changer la perte d'habitat, lié au retour du faciès originel du lit du fleuve.

La zone littorale correspond à la préservation de l'embouchure du Var. Il s'agit d'une action prioritaire. Il s'agit d'assurer la tranquillité des espèces et de gérer de manière optimum la végétation. La zone côtière se doit mettre en place une gestion intégrée de ces zones.

---

<sup>786</sup> L'état de conservation définit la qualité des habitats naturels et semi-naturels.

<sup>787</sup> Les facteurs limitant et les obstacles susceptibles de dégrader les continuités écologiques.

<sup>788</sup> L'état des continuités écologiques définit la facilité de circulation des espèces à l'intérieur de la zone et la fonctionnalité des liens vers les secteurs voisins.

Enfin, le lit mineur du Var correspond à des flux biologiques des espèces aquatiques, interrompues par une succession de barrages. Une action primordiale est de mettre en place une planification de leur traitement.

## **Paragraphe 2 : Les propositions de mesures**

Le diagnostic s'est attaché à synthétiser l'ensemble des données naturalisées et à définir un état initial des zones nodales et des continuités écologiques. Il a permis de mettre en évidence les points de fragilité du réseau écologique, d'identifier et de caractériser les lieux à enjeux pour la biodiversité et les fonctionnalités écologiques sur la plaine du Var.

L'EPA dispose ainsi d'un socle de connaissance, au travers du système d'information géographique (SIG). Le Guide pour la biodiversité et les fonctionnalités écologiques est utile, car il sert de domaine de référence, permettant aux maîtres d'ouvrage d'éviter, de réduire ou de compenser, le moment venu, les impacts des opérations sur la biodiversité.

Cette deuxième partie se conçoit comme une boîte à outils, qui sert de base ou de solutions techniques qui peuvent être mises en œuvre à deux échelles : la vallée d'une part et les opérations d'aménagement d'autre part.

La problématique de la deuxième partie du Guide pour la biodiversité et des fonctionnalités écologiques est la suivante : peut-on concilier l'anticipation et la facilitation du développement de la vallée avec le maintien ou la restauration des fonctionnalités écologiques et de la biodiversité ?

Afin de réaliser les 5 types de mesures, les propositions d'actions sont de cinq ordres : mesures réglementaires, mesures techniques d'aménagement, mesures techniques de gestion (A). Elles doivent être déclinées ensuite en fonction des enjeux écologiques du milieu, de la pression sur ces milieux ou sur les espèces, mais aussi en tenant compte des projets en cours ou à venir, ou des capacités de mise en œuvre. Il s'agit des mesures d'accompagnement du guide et de la nature en ville (B).

Ces propositions d'actions, pour réaliser les enjeux du Guide de prise en compte pour la biodiversité, sont la préoccupation de plusieurs acteurs (collectivités, maîtres d'ouvrage).

## A. Les mesures réglementaires, techniques d'aménagement et de gestion

### 1. Les mesures réglementaires

Les mesures réglementaires sont faites pour les collectivités publiques et l'État. Elles sont la résultante de schémas et autres documents de programmation du territoire : SRCE, SCOT, PLU<sup>789</sup>. Les Trames vertes et bleues sont applicables à des échelles plus locales et constituent un socle de référence à simplifier et à mettre en conformité avec un schéma plus global pour le SRCE.

À côté de ces documents d'urbanisme de droit commun, il y a des plans et programmes permettant de préserver les continuités écologiques. Nous les évoquerons très rapidement, dans la mesure où ces derniers ont déjà été abordés dans le titre 1<sup>er</sup> de la deuxième partie.

De ce fait, suite au Grenelle de l'environnement, les « *corridors écologiques* » ont été reconnus comme étant des enjeux majeurs pour la préservation de la biodiversité et de l'environnement. Ils ont par ailleurs été intégrés sous le vocable nouveau et plus global de « *Trame verte et bleue* ». Ces problématiques sont soit des documents d'urbanisme à part entière, soit des mesures qui doivent être intégrées à l'intérieur.

Il faut rappeler que la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010, portant engagement national pour l'environnement, dite « *Grenelle 2* », confie aux Régions et à l'État le fait de réaliser les Schémas Régionaux de Cohérence Écologique d'ici à la fin 2012. Les DTADD et les SCOT devront prendre en compte ces SRCCE et se mettre en conformité avec ces derniers, dans un délai de trois ans. Il y a notamment l'obligation de préservation et de remise en bon état des continuités écologiques, qui sera par conséquent inscrite dans le Code de l'urbanisme (notamment dans les articles L. 101-1 et L. 101-2). Le Grenelle prévoit également, dans le cadre des mesures de protection, de valorisation, de restauration des milieux naturels, des mesures de compensation proportionnées aux atteintes portées aux continuités écologiques, par les projets et programmes susceptibles de nuire à la biodiversité. Le SAGE<sup>790</sup>, le SCOT<sup>791</sup>

---

<sup>789</sup> Les documents d'urbanisme à l'instar des SCOT et des PLU par leur échelle d'action permettront d'inscrire les parcelles de zones nodales et de corridors dans les documents graphiques, de définir des principes de préservation, de préciser et d'adapter certaines dispositions du règlement.

<sup>790</sup> Le Guide pour la prise en compte de la biodiversité et des fonctionnalités écologiques rappelle les éléments essentiels du SAGE. Ce dernier a été approuvé le 7 juin 2007. Doté d'une portée juridique, le SAGE est opposable à l'Administration : toutes les décisions prises dans le domaine de l'eau par les services de l'État et les ...

sont donc concernés pour certaines mesures en faveur de la biodiversité. Les plans et programmes soumis à évaluation environnementale font également partie des documents réglementaires. L'Évaluation Stratégique Environnementale (ESE) vise à intégrer les considérations environnementales dans l'élaboration et l'adoption de plans et programmes, en particulier de PLU et de SCOT, en vue de promouvoir un développement durable. Le rapport environnemental prend en compte plusieurs enjeux<sup>792</sup>.

Par ailleurs, dans la perspective du principe des plans et programmes soumis à l'évaluation environnementale, a été mise en œuvre la Loi Solidarité et Renouvellement Urbain (SRU) du 13 décembre 2000, qui a instauré le principe d'une évaluation environnementale des documents d'urbanisme, dont les programmes locaux d'urbanisme (PLU). Dans le paragraphe relatif aux domaines réglementaires, nous poursuivons l'étude des normes ayant des incidences sur la biodiversité. Prenons en compte les PLU.

Dans les PLU, la préservation de la TVB doit être inscrite dès le PADD (Projet d'Aménagement et de Développement Durable), qui donne les orientations du Projet de territoire. Elle doit ensuite être transcrite de manière concrète dans les documents graphiques.

Par ailleurs, le Guide de protection de la biodiversité prévoit, dans sa partie réglementaire, la création d'arrêtés de protection de biotopes pour interdire ou réglementer certaines activités susceptibles de nuire à leur conservation, nécessaire aux espèces protégées. Les APPB sont réservés aux milieux naturels peu exploités par l'homme où résident des espèces faunistiques non domestiques et/ou floristiques non cultivées qui font l'objet d'une protection au titre des articles L. 411-1 et L. 411-2 du Code de l'environnement. Plusieurs textes encadrent cette protection<sup>793</sup>.

---

collectivités locales doivent être compatibles avec le SAGE. Les documents d'urbanisme (SCOT, PLU) doivent être également compatibles avec le SAGE.

<sup>791</sup> Comme le rappelle le Guide de protection, en application de l'article L. 122-1-5 du Code de l'urbanisme, entré en vigueur le 13 janvier 2011, le SCOT doit comprendre un Document d'Orientation et d'Objectif (DOO), qui doit préciser les moyens mis en œuvre pour préserver et, le moment venu, restaurer les continuités écologiques. Il peut en définir la localisation ou la délimitation. Par ailleurs, il précise les modalités de protection des espaces nécessaires au maintien de la biodiversité et à la préservation ou à la remise en bon état des continuités écologiques.

<sup>792</sup> Le rapport environnemental détaille entre autres la teneur du plan ou du programme et ses principaux objectifs, les caractéristiques environnementales de la zone susceptible d'être affectée par les plans ou le programme, les incidences environnementales susceptibles de découler de la mise en œuvre du plan ou du programme, toute mesure envisageable pour éviter, réduire et compenser les incidences négatives sur l'environnement et enfin les mesures de suivi envisagées.

<sup>793</sup> Ces textes sont issus principalement du Code de l'environnement et le Guide de protection en fait mention. Effectivement, il y a les articles L. 411-1 et L. 411-2, R. 411-15 à R. 411-17 du Code de l'environnement, les articles R. 415-1 du Code de l'environnement, la circulaire n° 90-95 du 27 juillet 1990 relative à la protection ...

Comme pour l'OIN, c'est de la responsabilité de l'État et donc du préfet qui prend l'arrêté de biotope. La définition des projets est portée par différents acteurs avec l'intervention de naturalistes, en soutien aux DREAL et aux DDT. Notons que ces arrêtés de protection ne sont pas considérés comme des servitudes d'utilité publique, affectant l'utilisation des sols devant figurer en annexe des Plans locaux d'urbanisme. La sanction provient de la constatation de l'absence de respect de l'APPB. C'est donc une responsabilité sans faute ou de plein droit des articles 1383 et suivants du Code civil qui s'applique<sup>794</sup>.

L'outil de maîtrise foncière fait également partie des mesures réglementaires que recense le Guide pour la prise en compte de la biodiversité afin de protéger les espaces et les espèces. C'est la raison pour laquelle il est utile d'avoir une maîtrise foncière sur les territoires. De multiples outils fonciers sont donc concernés pour protéger les espaces naturels, à l'instar des Classement en Espaces Naturels Sensibles, par exemple. Il faudra pour ce cas-là réaliser une étude foncière préalable.

Afin de mettre en œuvre l'acquisition foncière dans un but de protection de l'environnement, il existe plusieurs textes. La CDC Biodiversité<sup>795</sup> peut également jouer un rôle utile de maîtrise foncière dans un but de protection de l'environnement.

À côté des mesures réglementaires prévues par le Guide de la biodiversité, il y a également des mesures techniques d'aménagement.

## 2. Les mesures techniques d'aménagement

Ces mesures visent la collectivité en tant que maître d'œuvre, maître d'ouvrage, ou encore des maîtres d'ouvrages privés, qu'ils soient des particuliers ou des opérateurs mettant en place des cahiers de recommandations et de prescriptions.

---

des biotopes nécessaires aux espèces vivant dans les milieux aquatiques et le Décret n° 77-1295 du 25 novembre 1977 pris pour l'application des mesures liées à la protection des espèces prévues par la loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature.

<sup>794</sup> Il faut noter que même s'agissant de l'article 1382 du Code civil, la faute a été « *objectivée* ». Cela signifie qu'il ne faut pas démontrer l'intention de nuire mais seulement un manquement à une obligation.

<sup>795</sup> CDC Biodiversité intervient à la demande et accompagne dans les actions volontaires ou réglementaires en faveur de la biodiversité en prenant en charge la réalisation complète des engagements : études et conception, opérations foncières, prise en charge de la réalisation des actions, de leur gestion et le suivi à long terme, interface avec les acteurs concernés, accompagnement dans la communication... Elle pourrait être sollicitée pour l'achat de terrains de milieux ouverts, de vallons obscurs ou de sites particulièrement sous pression, dans un but de préserver des habitats ou des espèces présentant un intérêt écologique.



Il est important de souligner que le Guide pour la biodiversité est lié au document que nous avons étudié ci-dessus, le Cadre de référence<sup>796</sup>. Ce dernier a été élaboré pour établir la stratégie environnementale dans le cadre de leurs projets d'aménagement et de construction.

À noter également que la ville de Nice dispose d'un cahier de recommandations annexé à son PLU, qui rassemble les méthodes permettant de réaliser les ambitions du Grenelle 2<sup>797</sup>. Il est souhaitable que la prise en compte de ces mesures soit intégrée directement, en amont des projets, dans les marchés de commandes publiques mais aussi sur toutes les procédures de consultation.

Les mesures techniques d'aménagement sont également concernées par le cahier des prescriptions environnementales (CPE). C'est la procédure habituelle pour mettre en place un Cahier de Prescriptions Architectural et Paysager. Ce dernier a pour vocation, au-delà des règles du PLU, de reprendre les grands principes d'aménagement (urbain et paysager) sur les espaces extérieurs, mais également les espaces bâtis.

De même, la modification et l'adaptation de l'éclairage public<sup>798</sup>, la problématique des travaux de réhabilitation écologique, des débouchés des vallons au niveau de la plaine<sup>799</sup>, l'aménagement des passes à poissons fonctionnelles<sup>800</sup>, la création de zones humides connexes<sup>801</sup> sont autant d'exemples de questions et de mesures techniques d'aménagement.

---

<sup>796</sup> EPA PLAINE DU VAR- ECO-VALLEE DE LA COTE D'AZUR Guide pour la prise en compte de la biodiversité et des fonctionnalités écologiques p. 59-120. Le thème n° 2, paysage et biodiversité met en avant la volonté de positionner la nature au cœur des projets, de préserver la biodiversité existante, de maintenir et/ou de restaurer les continuités écologiques.

<sup>797</sup> Ce cahier de recommandations dont le Guide de protection mentionne notamment des suggestions relatives à la perméabilité de clôtures, à la limitation des plantes invasives, au choix des espèces végétales, à la limitation de l'utilisation de produits phytosanitaires, à la végétalisation des murs et toitures, à la modification des éclairages, aux méthodes de débroussaillage, à la position des constructions... Des fiches techniques en précisent les modalités.

<sup>798</sup> Le Guide pour la prise en compte de la biodiversité et des fonctionnalités écologiques rappelle que l'éclairage public mal pensé est responsable d'une partie de la pollution lumineuse (diffusion de la lumière vers l'atmosphère et les zones naturelles) sur le territoire de l'EPA. Cette pollution lumineuse perturbe la vie de la plupart des animaux nocturnes et gêne leurs déplacements entre les zones naturelles (donc sans lumière artificielle).

<sup>799</sup> La plupart des vallons (affluents du Var) sont très fortement artificialisés au niveau de la plaine.

<sup>800</sup> Pour atteindre le bon état des eaux, la restauration du fonctionnement naturel des écosystèmes aquatiques est essentielle. Il ne pouvait pas en être autrement, selon le Guide de protection de la biodiversité et des fonctionnalités écologiques.

<sup>801</sup> Le Guide pour la prise en compte de la biodiversité et des fonctionnalités écologiques explique l'intérêt des zones humides connexes. En milieu urbain, les zones humides sont très limitées autant en nombre qu'en surface. Elles ont même été la plupart du temps asséchées de manière volontaire ou involontaire, par une canalisation des eaux pluviales sous la forme de noues humides ou de bassins de rétention adaptés.

### **3. Les mesures techniques et de gestion**

Les mesures techniques d'aménagement mettent également en place des mesures techniques de gestion pour les acteurs du territoire, publics et privés : collectivités, communes (services espaces verts), gestionnaires d'espaces naturels, entreprises.

Ces mesures, destinées à la préservation de la qualité des eaux, qui constituent un des enjeux majeurs de la plaine du Var, sont là pour protéger les zones urbanisées et les zones de terres agricoles, afin de garantir, dans les vallons et dans le Var, une qualité biologique réalisant les objectifs de la DCE. Le SDAGE et le SAGE mettent en avant les ambitions du bon état écologique sur le secteur. Il faut dire que les objectifs de la Trame bleue participent également à la réalisation des obligations liées à la DCE. L'article 29 de la loi Grenelle II permet de préserver et de remettre en bon état écologique (ou en bon état potentiel) des masses prévues pour 2015. Cela inclut l'aménagement des obstacles les plus problématiques dans la migration des poissons. L'Éco-Vallée mettra en place un suivi pertinent par des contrôles en partenariat avec des collectivités<sup>802</sup>.

Le développement de pratiques agricoles favorables à la biodiversité fait partie des mesures techniques de gestion, que le Guide pour la protection de la biodiversité applique. Les zones ouvertes sont en grande partie la résultante de pratiques agricoles<sup>803</sup>.

Enfin, l'application des plans de gestion des espaces réglementés, la maîtrise de la fréquentation du public et la surveillance et la prévention des dépôts de déchets et de gravats dans les vallons, sont autant de politiques nécessaires à la bonne gestion de la biodiversité sur le territoire de la plaine du Var.

#### **B. Les mesures d'accompagnement du guide et de nature en ville**

Dans le Guide pour la prise en compte de la biodiversité et des fonctionnalités écologiques, toute une série de mesures sont rédigées. Celles-ci peuvent être à la fois incitatives et informatives. Elles sont incitatives par des aides financières ou techniques pour

---

<sup>802</sup> Le but de ce contrôle est de s'assurer de la bonne mise en œuvre des mesures adoptées le 16 octobre 2009, par le comité de bassin, qui visent à réduire les pollutions domestiques et industrielles par des systèmes de contrôle des raccordements de toutes les zones urbaines, d'assurer le contrôle régulier des ICPE industriels et agricoles, et enfin à restaurer les continuités piscicoles.

<sup>803</sup> Ces pratiques agricoles sont répertoriées au sein du Guide de Protection. Par exemple, l'implantation d'une végétation herbacée spontanée sur les sols drainants de la plaine du Var est privilégiée. Cependant, une diversification des milieux naturels peut être apportée par l'intervention humaine. La gestion du milieu naturel peut se faire suivant un ratio un tiers/deux tiers pour diversifier les habitats.

la réalisation d'opérations spécifiques, et informatives, en particulier par des actions de sensibilisation du grand public. Les mesures d'accompagnement se décomposent ainsi en plusieurs objectifs afin de permettre la meilleure biodiversité possible.

### **1. L'approche environnementale de l'urbanisme comme politique *sine qua non* des projets d'aménagement**

Cette Approche Environnementale de l'Urbanisme (AEU) est vue comme une méthode allant de l'amont des projets d'urbanisme jusqu'à leur élaboration, afin de situer l'environnement comme un facteur déterminant et d'analyser les conséquences d'un développement urbain sur le plan environnemental, pour aider à la décision de ces choix ayant une implication sur l'environnement. Cette démarche, initiée par l'ADEME depuis 1996, propose aux maîtres d'ouvrage, qui vont dans un AEU, un accompagnement technique et une aide financière.

Cette politique est fondamentale et représente, de façon évidente, la démarche de l'Éco-Vallée plaine du Var. C'est la traduction de l'ensemble du projet de l'OIN qui se voit appliquer la démarche AEU.

### **2. La promotion de la réduction de l'éclairage public et des particuliers**

La promotion de la réduction de l'éclairage public et des particuliers fait également partie des mesures d'accompagnement. Des campagnes de sensibilisation du public sur les effets de l'éclairage extérieur sur la biodiversité en lien avec les économies d'énergie, peuvent être engagées d'un point de vue général pour l'ensemble des habitants de la vallée.

### **3. Le développement de la connaissance de la biodiversité pour les particuliers**

Le développement de la connaissance de la biodiversité pour les particuliers fait partie des mesures d'accompagnement. Cette connaissance de la nature dans toutes ses composantes est restreinte pour le grand public. On en parle beaucoup mais très peu de gens savent reconnaître les espèces et mettre en œuvre des gestes simples pour leur préservation. Plusieurs

constats ont conduit à cette mesure. L'objectif est d'établir la biodiversité dans les espèces et d'effectuer des gestes simples pour leur préservation<sup>804</sup>.

Par ailleurs, un des leviers d'action les plus importants pour la prise de conscience des enjeux écologiques est la sensibilisation.

#### **4. Le dispositif pour la mise en œuvre de la nature en ville du guide pour la protection de la biodiversité**

Le Guide de protection pour la biodiversité met en place plusieurs fiches techniques adaptées à des aménagements en milieu urbain, se référant à la nature en ville. Il s'agit généralement du cahier des charges, qui en est le garant.

Commençons par une définition de la palette végétale, principe cardinal de la nature en ville. Elle poursuit quatre objectifs majeurs pour assurer une continuité écologique dans les secteurs urbanisés des communes de la plaine du Var<sup>805</sup>.

Notons qu'avant toute plantation, il est nécessaire de s'assurer qu'il n'y ait pas d'espèces végétales ou animales d'intérêt patrimonial (protégées ou rares) sur la parcelle. Trois palettes végétales arborées et arbustives sont présentées : les milieux secs à mésophile, les milieux frais à humide et les palettes Verger.

Le principe d'une nature en ville ne se limite pas uniquement à la mise en place de palettes végétales. Elle est également la résultante de plusieurs mesures. Par exemple, la création de fossés et de noues végétalisées<sup>806</sup>, la mise en place de mares urbaines<sup>807</sup>, la

---

<sup>804</sup> EPA PLAINE DU VAR- ECO-VALLEE DE LA COTE D'AZUR – Guide pour la prise en compte de la biodiversité et des fonctionnalités écologiques p. 81-120 Plusieurs constats amènent à cette mesure : d'une part, les connaissances sur la biodiversité en ville sont encore limitées, aussi bien sur la présence des espèces que sur leurs déplacements. D'autre part, la trame écologique ne peut pas être étudiée selon les mêmes méthodes qu'en milieu rural ou naturel eu égard à la rugosité du territoire ; il est impératif de disposer de beaucoup plus de données sur des espèces communes pour comprendre les « *noyaux de biodiversité* » urbains et pour appréhender les déplacements (réflexions d'après études du MNHM entre les parcs des Guilands et des Beaumonts à Montreuil- 93).

<sup>805</sup> Comme le rappelle le Guide de protection, il y a quatre objectifs majeurs de la plaine du Var. Ces derniers sont l'utilisation des espèces indigènes (espèces naturellement présentes dans une certaine région biogéographique), la plantation des végétaux adaptés au contexte pédoclimatique, la volonté de favoriser une diversité des milieux et d'assurer une diversité structurale.

<sup>806</sup> Le Guide rappelle que l'objectif est de gérer les eaux pluviales de ruissellement et de toiture dans des noues larges ou des fossés plus pentus, qui seront végétalisés en lien avec de l'humidité des sols. Il peut s'agir de fossés ou de noues avec une faible capacité d'infiltration, servant de retenue pour les eaux avant rejet à débit limité dans un exutoire. L'eau de pluie est collectée soit par des canalisations et après le ruissellement sur les surfaces adjacentes.

création de prairies fauchées mésophiles et méso-xérophiles<sup>808</sup>, l'étude de l'évolution du fleurissement<sup>809</sup> ou encore la gestion de pieds d'arbres<sup>810</sup> sont autant de mesures permettant d'intégrer la nature en ville. Ces mesures permettent d'avoir une approche microscopique du territoire dans un but de développement durable.

Par ailleurs, l'intégration de la biodiversité dans le patrimoine bâti est une mesure importante de l'intégration de la nature en ville, que le guide souhaite voir appliquer.

Le constat est le suivant. Il y a de moins en moins de place pour la biodiversité dans la restauration du bâti avec les techniques et les matériaux de construction. Pourtant, dans les secteurs urbanisés, il est nécessaire d'avoir une vie sauvage, permettant, le cas échéant, une meilleure qualité de vie. C'est pourquoi les maîtres d'ouvrage et les maîtres d'œuvre, qui réalisent une construction ou rénovent du bâti ancien, doivent prendre certaines mesures pour la préservation des animaux.

On a, par exemple, les passereaux cavernicoles, les corvidés de petite taille, les hirondelles et martinets, les rapaces en ville, les oiseaux dits « *à problème* ».

Il faut souligner qu'il existe une obligation réglementaire sur les espèces protégées que le patrimoine bâti doit respecter. Effectivement en France, les passereaux et rapaces bénéficient d'un statut juridique qui fait d'eux des oiseaux intégralement protégés par la loi du 10 juillet 1976 sur la protection de la nature.

Afin de préserver l'ensemble des espèces que nous venons de citer, plusieurs mesures techniques doivent être mises en place. Comme on l'a déjà mentionné, les oiseaux se nichent

---

<sup>807</sup> Le Guide pour la prise en compte de la biodiversité et des fonctionnalités écologiques rappelle l'utilité des mares. Celle-ci se définit comme une petite étendue d'eau stagnante dont la profondeur est inférieure ou égale à un mètre. En ville, elle est rarement alimentée par les eaux d'écoulement du bassin versant ou par la nappe phréatique, elle a une alimentation plus artificialisée, si possible avec les eaux pluviales captées. Afin de satisfaire le fonctionnement écologique, elle ne doit pas être totalement isolée, mais en connexion avec un petit bois ou une prairie, sans avoir à traverser une voie de circulation. Il y aura un complément d'habitat par des tas de bois mort, de vieilles pierres et quelques arbustes. Une mare présente généralement un très grand intérêt écologique.

<sup>808</sup> Les prairies présentent plusieurs avantages en ville. D'une part, elles créent des milieux favorables à la biodiversité, permettent une cicatrization paysagère des espaces et la participation à la diversification des strates de végétation. D'autre part, elles peuvent occuper de vastes surfaces ou simplement des espaces de taille limitée en interstice, au moment où elles sont connectées avec les autres milieux naturels de type équivalent.

<sup>809</sup> L'évolution du fleurissement a pour objectif de juxtaposer dans l'espace de la ville des parterres fleuris qui ont des caractéristiques écologiques différentes, mais respectant deux logiques : d'une part, la limitation des ressources naturelles (eau, air, pollution) et, d'autre part, la valorisation de la biodiversité, ou l'interdiction d'introduire certaines espèces présentant des risques d'invasion.

<sup>810</sup> Le Guide explique par exemple que, dans une rue plantée, sur une place, les pieds d'arbre doivent se considérer plus largement que le simple tronc, pour leur assurer une vie plus saine et aussi participer à la composition urbaine et à la mise en relation visuelle de l'espace public avec son environnement.

dans le bâti rural ou urbain, et, de ce fait, sont en lien avec l'homme parfois depuis très longtemps. La plupart de ces oiseaux sont cavernicoles. Dans nos bâtiments, les animaux retrouvent les caractéristiques du milieu naturel qu'ils occupaient avant le développement des villages et des villes. Dès lors, les murs de clôture ou les maisons, les pignons, les combles, les garages, les greniers sont des refuges pour les oiseaux, car les cavités sont en nombre.

Cela passe donc par une politique spécifique et volontariste sur ces cavités (conserver les cavités existantes<sup>811</sup> et créer des cavités visibles<sup>812</sup> ou invisibles<sup>813</sup>). Les cavités invisibles sont souvent représentées par l'utilisation de gabarits<sup>814</sup> et de parpaings nichoirs<sup>815</sup>.

Par la suite, le Guide s'attache à décrire toute une série de mesures destinées à prévenir et à accueillir l'ensemble des espèces<sup>816</sup>.

Ces documents sont la résultante d'une réflexion menée par l'EPA pour appliquer concrètement une gestion durable du territoire. Effectivement, à travers le projet de territoire accompagné du Cadre de référence et du Guide pour la biodiversité, c'est la réponse à une politique globale pour l'environnement qui est donnée. Cela est encadré par des infrastructures du XXI<sup>e</sup> siècle, qui sont destinées à assurer le bien-être quotidien pour que les individus se sentent bien dans leurs villes. Ces institutions sont censées être la vitrine de la nouvelle ECO-VALLEE, notamment par la réalisation de projets et d'infrastructures. Ces projets devront s'appuyer sur les documents que nous venons d'examiner (TITRE 2).

---

<sup>811</sup> Afin de conserver les cavités existantes, le Guide de protection explique par exemple que les trous de boulins qui servaient à la mise en place des échafaudages, les fissures stables, les joints non bouchés qui ne mettent pas en péril l'étanchéité et la tenue des murs... fournissent des emplacements très appréciés par les animaux. Ils sont à conserver.

<sup>812</sup> Dans le but de créer des cavités visibles, des gîtes de toutes formes et de toutes tailles peuvent être conçus dans les murs des bâtiments avec des pierres, des tuiles, des briques, des cylindres en poterie, à condition qu'ils soient hors de portée des prédateurs et des chats.

<sup>813</sup> Pour accueillir les animaux, on peut réaliser des aménagements quasi invisibles qui ne changent pas l'aspect extérieur du bâtiment. Pour cela, on peut utiliser l'emploi de gabarits ou de parpaings-nichoirs, transformer judicieusement des volumes inoccupés ou créer des accès afin de donner la possibilité aux oiseaux d'entrer dans un coin de grenier ou dans un nichoir caché.

<sup>814</sup> Les gabarits, comme le rappelle le Guide de protection, sont utiles, car ils permettent de réserver les volumes des futurs gîtes. Après le retrait des gabarits, on obtient des cavités aux ouvertures discrètes, ou masquées par les finitions de façade, pouvant servir aux oiseaux et même aux lézards ou aux insectes utiles.

<sup>815</sup> Ces parpaings nichoirs, en béton de bois, s'intègrent directement dans les murs. Formes et ouvertures répondent aux besoins et aux habitudes de différentes espèces d'oiseaux.

<sup>816</sup> Le guide décrit la marche à suivre pour mettre en place des actions favorables à la faune des villes, notamment pour les entrepreneurs, les architectes, les particuliers. Enfin, les derniers objectifs du Guide ont trait tout d'abord à la mise en place de toitures végétalisées. Le but est de reconstituer un espace arrivant à mêler la biodiversité, la gestion des eaux de pluie avec un système semi-extensif.

Le bémol de l'ensemble de ces documents reste la relative complexité du cadre de référence et dans une moindre mesure du guide pour la biodiversité. Effectivement, l'approche alternative, mais également le système de label couleur, agrémenté de points, peut séduire, mais peut être perçue comme cosmétique et médiatique. Il faut donc faire preuve de pédagogie et de suivi dans la mise en œuvre. Cela étant précisé, étudions dès à présent l'approche organique et opérationnelle de l'Éco-Vallée.

## **TITRE 2 : L'approche organique et opérationnelle de l'Éco-Vallée**

Cette approche organique et opérationnelle se manifeste par la présence d'institutions présentes sur le territoire (Chapitre 1) qui mettent en œuvre des opérations d'aménagement (Chapitre 2).

### **Chapitre 1 : Les institutions présentes sur le territoire**

Dans ce présent chapitre, il faut relever qu'il y a des institutions qui prennent part aux financements de l'Éco-Vallée (Section 1) alors que d'autres agissent directement sur le territoire (Section 2).

#### **Section 1 : Les institutions bailleurs ou financières de l'Éco-Vallée**

Dans la perspective d'un État unitaire décentralisé, il existe plusieurs d'interventions des personnes publiques : l'étude commence par les personnes publiques d'État et intercommunales (P1) et se poursuit par les collectivités territoriales (P2).

#### **Paragraphe 1 : Les personnes publiques d'État et intercommunales**

Ces personnes publiques étudiées sont l'État (A) et l'Établissement public de coopération intercommunale présent sur le territoire qui fait l'objet d'étude : La Métropole Nice-Côte d'Azur (B).

##### **A. L'État**

L'État est une personne morale ayant un rôle particulier au sein de la mise en œuvre du droit de l'urbanisme en général, et de l'Opération d'intérêt national en particulier. C'est l'État qui décide de la création de l'OIN et c'est lui qui apporte les moyens financiers les plus importants. Dans ce paragraphe, nous resterons brefs, car le raisonnement a été en partie



développé dans la première partie<sup>817</sup>. Ici, nous abordons les principes permettant d'expliquer les idées de bâtir un régime OIN et sa traduction dans la plaine du Var.

Son pouvoir se caractérise par une triple caractéristique. Il est garant de la légalité, partenaire et tuteur (1). Effectivement, la compétence d'urbanisme est une compétence partagée, s'organisant autour de deux grands principes : un principe de subordination des prévisions locales aux normes nationales, et un principe d'harmonisation des prévisions et des décisions d'utilisation de l'espace des différentes collectivités publiques (2).

Afin de respecter le principe qui est une mission constitutionnelle<sup>818</sup>, l'État doit mettre en place trois principes précédemment évoqués : tuteur, partenaire et garant de la légalité.

### **1. Les trois règles s'imposant à l'État pour définir l'urbanisme**

L'État gardien du principe de la légalité est un des fondements de la constitutionnalité de la décentralisation<sup>819</sup>. Pour les actes d'urbanisme, ces derniers s'exercent dans les conditions du droit commun par la mise en place des articles L. 213-1 et s. du CGCT. Il y a donc une obligation de transmission de l'acte. Concrètement, les préfets peuvent utiliser le déferé préfectoral qui est accompagné d'une demande de suspension.

L'État en matière d'urbanisme n'est pas seulement garant de la légalité, il est également partenaire. Il est présent pour les collectivités territoriales pour les guider à travers son assistance technique et financière aux autorités compétentes. Il assume aussi une mission d'information à travers le porter à connaissance, et enfin reste une personne publique associée.

Quant au « *porter à connaissance* », il joue un rôle institutionnel important dans la participation de l'État à l'élaboration des documents d'urbanisme locaux.

Enfin, le rôle de l'État, comme personne publique associée, pose un principe général d'élaboration des documents d'urbanisme, dont il décline les modalités précises de mise en œuvre<sup>820</sup>.

---

<sup>817</sup> Cf. section 2 du chapitre 1, du titre 1 de la partie 1. L'idée selon laquelle l'État reste le personnage central dans la création de l'OIN.

<sup>818</sup> Article 72, alinéa 6 de la Constitution.

<sup>819</sup> Conseil Constitutionnel, 25 fév. 1982, n° 82-137 DC.

<sup>820</sup> Articles L. 143-17 et L. 143-18 du Code de l'urbanisme à propos du SCOT et art. L. 132-10 et L. 132-11 et suivants dudit code à propos du PLU. Concernant l'État, les textes disposent qu'il est associé à l'élaboration du ...

État gardien de la légalité, État partenaire et enfin État tuteur. Cette personne morale atypique est plus qu'un partenaire au-delà du simple contrôle de légalité. Effectivement, l'État dispose d'une palette de prérogatives permettant, d'une part, de s'opposer à l'entrée en vigueur de documents d'urbanisme qui iraient à l'encontre des principes et orientations à caractère national<sup>821</sup>. D'autre part, l'État tuteur impose leur amendement quand leurs dispositions seraient de nature à entraver la mise en œuvre d'objectifs ou de projets présentant un caractère comme tel. Enfin, l'État a un pouvoir de substitution à la prise en compte de projets d'intérêt général et des Opérations d'intérêt national.

Ce pouvoir de substitution se situe à la pierre angulaire de la thèse. L'article L. 212-2 oblige l'État à veiller à la prise en compte des Projets d'intérêt général et des Opérations d'intérêt national. Dès lors, des prérogatives ont été mises en place. Il s'agit notamment de deux procédures : le Projet d'intérêt général que l'on a déjà abordé dans plusieurs endroits de la thèse. Quant aux OIN, thème central de ladite thèse, on se limitera à une définition pour éviter les redondances. Rappelons qu'elles s'effectuent dans le cadre de la politique nationale d'aménagement du territoire. Elles bénéficient d'un régime dérogatoire au droit commun.

Les opérations concernées sont codifiées à l'article L. 143-21 du Code de l'urbanisme et disposent que les décrets arrêtent la liste des OIN que l'État doit veiller à prendre en compte en vertu de l'article L. 132-1 et suivants. Cette liste figure à l'article R. 121-4-1, qui qualifie d'OIN toute une série d'aménagements.

Quant au régime, il est particulier. Les documents locaux d'urbanisme doivent d'abord être considérés. Effectivement, le préfet doit les porter à la connaissance des communes et groupements de communes qui élaborent les documents d'urbanisme. D'autre part, nombreux sont les projets pouvant emporter la qualification de PIG pour la réalisation des travaux. Pour le reste, le préfet est le seul à décider de créer une ZAC (art. L. 311-1).

Après avoir étudié le principe de subordination des prévisions locales d'urbanisme, abordons, sans plus tarder, l'autre grand principe du partage de compétence territoriale, à savoir l'harmonisation des projets publics sur le territoire.

---

projet de SCOT ou du PLU si l'exécutif territorial ou le préfet en fait la demande. Il ne s'agit pas d'une association automatique, mais dans les faits, elle tend à l'être.

<sup>821</sup> SOLER-COUTEAUX P., CARPENTIER E. 5<sup>e</sup> édition Dalloz p. 68 « *Dans le droit commun des collectivités depuis l'acte I de la décentralisation, les actes de leurs organes délibérants ou exécutifs deviennent exécutoires dès leur transmission au préfet. C'est largement le cas en droit de l'urbanisme. Toutefois, selon les hypothèses, il en va différemment (SCOT, PLU lorsque le territoire n'est pas couvert par un SCOT).* »

## 2. Le principe d'harmonisation des prévisions et des décisions d'utilisation de l'espace

Effectivement, le Code de l'urbanisme pose un principe d'harmonisation des prévisions et décisions d'utilisation de l'espace ainsi que certains moyens permettant de les réaliser. Le principe d'harmonisation des projets publics sur le territoire a été affirmé par l'article L. 101-1 du Code de l'urbanisme, aux termes duquel : « *Le territoire est le patrimoine commun de la nation. Les collectivités publiques en sont les gestionnaires et les garantes dans le cadre de leurs compétences.* » Cet article, qui a valeur de principe, pose des problèmes d'application, car il faut que les collectivités harmonisent, dans le principe de leur autonomie, leurs prévisions et décisions d'utilisation de l'espace pour avoir un cadre de vie harmonieux<sup>822</sup>.

Afin de faire respecter le principe d'harmonisation, le droit de l'urbanisme dispose de trois outils : normatif, procédural et institutionnel.

L'harmonisation normative a pour objectif d'organiser l'agencement des différentes normes relatives à l'urbanisme. Le législateur a pris soin d'établir une hiérarchie principalement consacrée aux articles L. 131-1 et suivants du Code de l'urbanisme, qui a codifié le principe de compatibilité limitée.

L'harmonisation institutionnelle des prévisions et décisions des différentes collectivités en matière d'utilisation de l'espace est potentiellement la forme la plus achevée de cette gestion du patrimoine commun de la nation dont parle l'article L. 101-1.

Enfin, l'harmonisation procédurale est le troisième outil permettant la réalisation du principe d'harmonisation. C'est le rôle prééminent de l'État dans un grand nombre d'aspects de l'aménagement du territoire, rappelé à plusieurs reprises par le législateur. Ce droit de veto dont dispose l'État n'est pas choquant, il est le reflet de l'histoire française que nous avons abordée dans ladite thèse.

L'ensemble de ces dispositions montrent que l'État a toujours un rôle important dans la définition de la politique d'urbanisme. C'est le cas également pour l'Éco-Vallée. Il y a également une institution importante qui touche l'Éco-Vallée. Il s'agit d'un Établissement Public de Coopération Intercommunale : la Métropole Nice Côte-d'Azur. Il s'agit de la première Métropole française et l'Éco-Vallée se situe en son centre, à l'instar d'une capitale.

---

<sup>822</sup> Les articles L. 101-1 et L. 101-2 du Code de l'urbanisme se chargent de cela.

## B. La Métropole Nice-Côte d'Azur

### 1. L'histoire

En date du 1<sup>er</sup> janvier 2012, 49 communes sont unies pour former la Métropole Nice Côte d'Azur. Cette nouvelle forme d'organisation reprend donc la Communauté Urbaine Nice Côte d'Azur, la Communauté de Communes de la Vésubie, la Communauté de Communes de la Tinée, la Communauté des Communes des stations du Mercantour et la Commune de la Tour-sur-Tinée.

Revenons, en quelques mots, sur sa création. En juin 2009, les trois communautés de communes (Vésubie-Mercantour et Stations du Mercantour) totalisant 20 000 habitants ont acté, par délibération, leur rattachement à la Communauté urbaine Nice Côte d'Azur. Toutefois, le préfet ne pouvait pas valider ces délibérations, et pour cause : le cadre législatif ne le permettait pas.

Avec la loi de Réforme des Collectivités Territoriales du 16 décembre 2010, et la création des Métropoles, cette fusion fut possible. Par conséquent, le mercredi 13 avril 2011, a eu lieu une délibération des quatre intercommunalités pour lancer la procédure de création de la Métropole. Le jeudi 21 avril 2011, le préfet a arrêté le projet de périmètre. De mai à août 2011, une délibération de toutes les communes sur le projet de périmètre s'est opérée<sup>823</sup>.

Enfin, le 17 octobre 2011, le décret créant la Métropole Nice Côte d'Azur a vu le jour pour rentrer en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2012. La Métropole est donc un territoire d'un seul tenant et sans enclave qui doit comporter plus de 500 000 habitants.

La question que l'on peut se poser est la suivante : pourquoi mettre en place une métropole ? Les arguments avancés sont les suivants : sauf exceptions, les grandes villes françaises n'ont pas suffisamment de visibilité. Elles ne sont donc pas en mesure de pouvoir concurrencer les villes européennes et internationales. C'est la raison pour laquelle il fallait permettre aux grandes villes de dépasser le cadre strict de l'organisation administrative, pour réaliser des projets d'aménagement et de développement durable en matière d'économie, d'écologie ou d'éducation avec la métropole<sup>824</sup>. C'est donc le seul EPCI applicable sur le

---

<sup>823</sup> En septembre 2011, s'est tenue la délibération de la Commission Départementale et de Coopération Intercommunale.

<sup>824</sup> La loi s'inscrit dans l'histoire de l'intercommunalité dans notre pays. Elle est la prolongation des lois « Joxe » de février 1992, « Chevènement » de juillet 1999 et « Raffarin » d'août 2004. Elle parachève la mise en place de ...

territoire de l'Éco-Vallée. Même si l'un et l'autre sont de création indépendante, il y a inévitablement un lien particulier entre ces deux structures. L'Éco-Vallée se présente comme la capitale de la Métropole et permet de donner de la consistance à un concept récent dans le droit français (la Communauté de Communes de la Vallée de l'Estéron et la Communauté de Communes des Coteaux d'Azur ont été intégrées. Cela signifie au passage que l'Éco-Vallée au début de sa création côtoyait plusieurs EPCI<sup>825</sup>).

Cet argument est en partie exact. Il est vrai qu'une seule structure avec un nom évocateur peut avoir un effet de levier sur le territoire. Cela étant, toutes les autres OIN existent sur des territoires où la structure de la Métropole n'existe pas. C'est donc possible. De plus, il ne semble pas que ces OIN soient moins connues et moins renommées que l'Éco-Vallée. On ne peut donc qu'avoir une position nuancée. Il faudra faire un bilan à moyen terme et avoir des outils de comparaison afin d'affiner la pertinence d'une telle association. L'idée défendue par la Métropole concernant son périmètre est peu ou prou la même que celle qui prévaut pour la plaine du Var de l'Éco-Vallée.

## **2. Les interactions entre la Métropole Nice Côte d'Azur et l'Éco-Vallée**

Nous concernant, la question de l'aménagement et de l'urbanisme et plus généralement les compétences métropolitaines sont au cœur des relations entre les deux établissements (Métropole et EPA plaine du Var). C'est la raison pour laquelle cette dernière est prédominante afin d'éviter d'éventuels conflits.

L'ordonnance des Établissements publics d'aménagement prévoit la présence des EPCI dans le Conseil d'administration. Il y a donc un fonctionnement étroit entre les services pour mettre en œuvre les prérogatives de chacun. Il est certain que la Métropole sur le territoire de l'OIN ne possède pas les compétences qui sont habituellement les siennes.

Il y a donc des échanges d'informations continus entre les différents services pour accorder les politiques, par exemple la question des documents d'urbanisme avec les

---

l'intercommunalité avec deux dispositions fortes : l'obligation pour chaque commune de partie d'un Établissement public de coopération intercommunale, au plus tard au 1<sup>er</sup> juillet 2013, et la création de métropoles. Après la création des Communautés de communes, des Communautés d'agglomération et des Communautés urbaines, la métropole vise à renforcer l'intercommunalité dans notre pays, où toutes les communes devront obligatoirement faire partie d'un EPCI à compter du 01/07/2013. Le site de la Métropole de Nice Côte d'Azur évoque donc l'histoire de l'intercommunalité jusqu'à l'entrée en vigueur du statut de métropole.

<sup>825</sup> Pour plus d'informations, se reporter au chapitre où nous abordons la disparition de ces deux EPCI.

documents établis par l'Éco-Vallée, comme le Projet de territoire et le Guide pour la biodiversité. Chacun de ces documents sont interactifs et mis en cohérence par le Projet de territoire, actualisé par le Projet stratégique opérationnel<sup>826</sup>.

En somme, il y a des échanges sur l'ensemble des politiques, et il convient de se reporter aux documents de référence pour les observer dans leur intégralité<sup>827</sup>.

L'État et les EPCI ne sont pas les seules « institutions » à participer à la plaine du Var (P1). Une remarque au passage. On a choisi de ranger la Métropole avec l'État car elle n'a pas statutairement le rôle de collectivité territoriale bien que, *de facto*, les EPCI prennent le pas sur les collectivités. Ensuite, ceux-ci peuvent être perçus comme une recentralisation des territoires avec le regroupement des communes et donc, à ce titre, être rangés dans la catégorie présente. Les collectivités territoriales jouent un rôle tout aussi important. Il convient donc de les étudier dès maintenant (P2).

## **Paragraphe 2 : Les collectivités territoriales**

Il y a, en la matière, trois collectivités territoriales présentes dans le Conseil d'Administration de la plaine du Var. Celles-ci apportent leur concours à travers les compétences qui sont les leurs, et qui font l'objet d'un accord comprenant un volet financier. Il s'agit de la Région Provence-Alpes-Côte d'Azur (A), du Conseil Général des Alpes-Maritimes et de la ville de Nice (B).

### **A. La Région Provence-Alpes-Côte d'Azur**

La région PACA finance et participe aux projets de l'OIN plaine du Var. Commençons par une déclaration de Patrick Allemand lors de la signature du protocole de partenariat 2011-2026 : « *Notre région a besoin du rayonnement et du dynamisme du pays*

---

<sup>827</sup> Pour une politique d'accord, par exemple, l'EPA Eco-Vallée de la plaine du Var et la Métropole Nice Côte d'Azur étaient présents au MIPIM 2014 ensemble. Le MIPIM – Marché International des Professionnels de l'Immobilier – réunit les acteurs les plus influents de tous les secteurs de l'immobilier professionnel – bureaux, résidentiel, commerces, santé, sport, logistique – offrant un accès inégalé aux plus grands projets de développement immobiliers et aux sources de capitaux à l'international de la technopole urbaine Nice Méridia, en présence de Christian DEVILLERS, architecte urbaniste en charge de ce concept novateur.

*niçois, et ce projet d'aménagement de la plaine du Var illustre le développement économique et la richesse de ce territoire.*<sup>828</sup> »

Le Conseil régional intervient à hauteur de 16,7 %, soit 10,7 M€ sous forme d'un versement à l'EPA réparti annuellement. A travers cette participation, la Région PACA envoie un message : celui de la participation à l'ensemble des projets de l'Éco-Vallée, car le protocole de partenariat participe à l'ensemble des politiques de l'Éco-Vallée. Ce protocole de partenariat s'adosse aux principes d'aménagement et de développement qui constituent le cadre de l'action de l'EPA plaine du Var, dans les prochaines années, et qui sont définis dans un Projet de territoire pour l'Éco-Vallée. Ce Projet de territoire a été adopté par le Conseil d'administration de l'EPA le 19 décembre 2011, après une phase de concertation. La Région PACA est très soucieuse du développement durable et de l'aménagement de son territoire. Outre les réglementations en matière d'aménagement du territoire qui font partie intégrante de ses compétences légales et de ses schémas d'aménagement à l'instar du SDRIF, la Région attache une importance fondamentale à la gestion du territoire. De plus, elle est déjà rompue à l'exercice des OIN avec la présence d'Euroméditerranée à Marseille.

La région Provence-Alpes-Côte d'Azur est, après l'Ile-de-France, la plus urbanisée du pays avec 92 % de la population concentrée en ville. D'ailleurs, ce n'est pas un hasard si la région a adopté en octobre 2008 sa Stratégie Régionale de l'Innovation, déclinée selon cinq domaines d'activité stratégique<sup>829</sup>, (DAS) qui répondent ainsi aux nouveaux objectifs de la Commission européenne dans la stratégie « *Une Union pour l'Innovation* ». Un de ces domaines s'intitule « *aménagement ville durable : gestion durable du littoral méditerranéen* » qui a un lien de causalité avec l'Opération d'intérêt national. Cette Éco-Vallée ne peut se mettre en place qu'avec un régime juridique adéquat.

---

<sup>828</sup> Il faut noter qu'une partie de la majorité régionale, principalement le groupe Europe Écologie les Verts, est contre le projet d'Eco-Vallée. Cette réticence s'est manifestée par plusieurs absentions à travers les différentes délibérations du Conseil d'administration de l'EPA.

<sup>829</sup> Les cinq domaines d'activité stratégique sont :

- Transition énergétique,
- Efficacité Énergétique,
- Risques-Sécurité- Sûreté,
- Santé – Alimentation,
- Mobilité intelligente et durable,
- Tourisme - Industries culturelles et contenus numériques.

## **B. Le département des Alpes-Maritimes et la ville de Nice**

### **1. Le Conseil général des Alpes-Maritimes**

Le département qui est une institution au même rang que la région reste très attaché au développement de l'Éco-Vallée. Il participe donc au financement à travers le protocole de partenariat financier 2011-2026, et siège également au sein du Conseil d'administration de l'EPA. Le département est donc un acteur de premier plan pour l'Éco-Vallée. Effectivement, la loi du 27 janvier 2014 désigne le département comme « *chef de file* » en matière d'aide sociale, d'autonomie des personnes et de solidarité des territoires. Le coût financier de ses interventions représente plus de la moitié de son budget de fonctionnement.

À travers les projets de la technopole urbaine de Nice Méridia, du centre d'affaires, des équipements structurants comme l'IMREDD, des projets d'aménagement, à l'instar des Moulins, le Bec de l'Estéron ou Saint-Blaise la Saoga, on retrouve peu ou prou les compétences du département. Enfin, notons que le Conseil général participe activement à des financements des projets de l'Éco-Vallée, notamment le Bec de l'Estéron.

Les compétences du département concernent l'aménagement. A travers ces compétences concernant l'aménagement, elles concernent toutes les politiques du territoire. Effectivement, l'ensemble de ces prérogatives touchent à l'Éco-Vallée.

Avec la loi n° 2013-403 du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, l'assemblée qui dirige le département prend le nom de Conseil départemental (en remplacement de la précédente appellation de Conseil général).

### **2. La ville de Nice**

La ville de Nice est sans doute la ville symbole de l'Éco-Vallée, ne serait-ce que parce qu'il s'agit de la commune la plus importante du projet (5<sup>e</sup> ville de France). Effectivement, Nice peut être perçue comme la capitale de la Métropole. D'ailleurs, le président de la Métropole qui se prénomme Nice Côte d'Azur est également le maire de Nice<sup>830</sup>.

Selon les mots de Christian ESTROSI, député-maire de Nice et Président de la Métropole Nice Côte-d'Azur : « *L'Éco-Vallée est le projet phare de la Métropole Nice Côte*

---

<sup>830</sup> Il s'agit de Christian ESTROSI, député-maire de Nice, Président de la Métropole Nice Côte d'Azur.



*d'Azur. Elle s'inscrit bien entendu dans la stratégie d'ensemble de ce territoire métropolitain de 46 communes entre mer et montagne dont j'ai souhaité engager une mutation économique et sociale. Aujourd'hui, grâce à la signature de ce protocole, l'Opération d'intérêt national que j'ai proposé au gouvernement de créer, lorsque j'étais ministre de l'Aménagement du territoire, entre dans le concret. »*

D'ailleurs, le financement de la ville de Nice intervient à hauteur de 33,3 % c'est-à-dire à la hauteur du Conseil général et du Conseil Régional, intervenant respectivement à hauteur de 33,3 %.

Notons également que le président de l'EPA plaine du Var est également adjoint au Maire de Nice, en la personne de Christian TORDO. C'est dire l'importance que revêt Nice pour l'Éco-Vallée. De plus, la quasi-totalité des projets de l'Éco-Vallée se situent sur la ville de Nice, dont deux des grandes opérations phares dudit territoire : Nice Méridia et le Grand Arénas.

Quant aux opérations d'aménagement au nombre de quatre, l'une d'entre elles est la plus importante, en l'occurrence l'opération de rénovation urbaine se situant sur Nice.

Par ailleurs, Nice concentre la totalité des équipements structurants de l'Éco-Vallée : l'Allianz Riviera, l'IMREDD et enfin le campus de l'apprentissage.

La réussite de l'Éco-Vallée repose donc essentiellement sur la ville de Nice. Il faut relativiser néanmoins la portée de cet argument, par rapport à l'importance grandissante de la Métropole Nice Côte d'Azur, qui bénéficie, avec son transfert de compétence, d'importantes prérogatives.

L'ensemble des institutions que nous venons de passer en revue ont en commun qu'elles ne sont pas spécifiques au projet de l'OIN. Elles concernent l'ensemble du territoire de la République française, notamment pour l'État, mais également la Région PACA, le département puis la ville, respectivement pour le Conseil régional, le Conseil général et la ville de Nice.

Les institutions que nous allons aborder maintenant ont la particularité de ne toucher que l'Opération d'intérêt national et n'existent que du fait de cette opération en ce domaine. La plus importante d'entre elles est l'Établissement Public d'Aménagement (P1). À côté de l'établissement public, il existe des institutions périphériques, d'apparence moins importante, mais qui jouent leur rôle dans la bonne administration de l'Éco-Vallée.

## Section 2 : Les institutions actrices de l'Éco-Vallée

Pour des raisons de clarté et de bon sens, nous nous limiterons à des explications brèves, dans la mesure où, dans la première partie de la thèse, ce thème a déjà été abordé sous l'angle théorique de l'étude des organes composant l'OIN.

### Paragraphe 1 : L'Établissement Public d'Aménagement

Lorsque l'on évoque l'Établissement Public d'Aménagement, il convient de se pencher sur ce qu'est un établissement public (A), pour ensuite étudier le régime juridique applicable (B).

#### A. La philosophie de création des EPA

Il existe plusieurs types d'Établissements publics permettant de remplir diverses fonctions. Dès lors, cette distinction a subsisté. Les EPA font partie de la catégorie « *établissement public industriel et commercial* ». Ils ont une fonction bien particulière. Traditionnellement, l'État a eu recours et continue à avoir recours à ce type d'Établissement, pour la réalisation d'opérations d'aménagement d'ampleur et de coût très importants<sup>831</sup>. C'est après la Seconde Guerre mondiale qu'apparaît un phénomène urbain nouveau : l'exode rural<sup>832</sup>. Ce fait historique a déjà été décrit dans le cadre de l'introduction<sup>833</sup>.

De GAULLE, s'apercevant que le territoire national était déséquilibré, et conscient de l'enjeu que représentait l'aménagement du territoire, prend alors les choses en main. Les Établissements Publics d'Aménagement d'alors avaient déjà une fonction de tuteur stratégique et politique des territoires.

---

<sup>831</sup> A. COQUIERE, M. MACARIO, F. ZITOUNI, « *La création ou l'adaptation d'établissements publics spécialisés, dans Droit et politique de renouvellement urbain* », Cahiers du GRIDAUH numéro 10, La Documentation française 2004, p. 35.

<sup>832</sup> MONGE A., « *L'intervention de l'état au sein des Établissements Publics d'Aménagement à travers les EPA de Saint-Etienne et de Bordeaux-Euratlantique* » 2011-2012 Directeur de recherche THOMAS Éric, École polytechnique de l'université de Tours, p. 16-20.

<sup>833</sup> GRAVIER J.-F., « *Paris et le désert français* », 1947.

En 1963, lorsque la DATAR<sup>834</sup> est créée, cette dernière va gérer les Établissements Publics d'Aménagement, alors qu'auparavant, ce rôle incombait à l'État. Son objectif était de lutter contre les déséquilibres nationaux dans la répartition des populations et des activités économiques. La raison d'être des Établissements Publics d'Aménagement est de conduire un projet extraordinaire sur un territoire donné, en bouleversant de manière importante le territoire local.

## **B. Le régime juridique actuel applicable aux EPA**

### **1. Les textes de lois**

Aux termes de l'article L. 321-14 du Code de l'urbanisme, mis en place par l'ordonnance n° 2011-1068 du 8 septembre 2011 relative aux Établissements publics fonciers, aux Établissements publics d'aménagement de l'État et à l'Agence foncière et technique de la région parisienne : « *L'État peut créer des Établissements Publics d'Aménagement ayant pour objet de favoriser l'aménagement et le développement durable des territoires présentant un caractère d'intérêt national.* » Nous avons déjà défini en amont ce que peut revêtir la notion d'intérêt national. Cette dernière nous permet dès lors de circonscrire la notion d'EPA.

Cet article renvoie lui-même à l'article R. 321-9 et suivants issus du décret 2011-1900 du 20 décembre 2011 relatif aux Établissements publics fonciers, aux Établissements publics d'aménagement de l'État et à l'Agence foncière et technique de la région parisienne, qui vient donc préciser le cas échéant la partie législative<sup>835</sup>.

Cette élaboration doit prendre en compte d'une part les « *Orientations Stratégiques de l'État* » (OSE) que la ministre en charge du Logement et de l'Égalité des territoires transmet à l'EPA, et d'autre part les documents de planification et d'urbanisme portés par les collectivités territoriales sur leur territoire.

---

<sup>834</sup> [www.datar.gouv](http://www.datar.gouv), définition de la DATAR : La Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR) est un service du Premier ministre. Elle prépare, impulse et coordonne les politiques d'aménagement du territoire menées par l'État.

<sup>835</sup> Décret n° 2011-1900 du 20 décembre 2011 relatif aux Établissements publics fonciers, aux Établissements publics d'aménagement de l'État et à l'Agence foncière et technique de la région parisienne, qui vient préciser le décret n° 2011-1068 du 8 septembre 2011 relatif aux Établissements publics fonciers, aux Établissements publics d'aménagement de l'État et à l'Agence foncière et technique de la région parisienne.

L'article R. 321-14 du même code stipule que le PSO comporte un document déclinant sur le long terme les orientations stratégiques et opérationnelles de l'établissement, assorties des moyens techniques et financiers susceptibles d'être mobilisés, et un document planifiant à moyen terme, sous la forme d'un Programme prévisionnel d'aménagement (PPA), les actions, opérations et projets à réaliser, leur localisation, l'échéancier prévisionnel de leur réalisation ainsi que les perspectives financières à leur achèvement.

Un premier niveau instauré avec les acteurs institutionnels sous la forme d'échanges réguliers comprenant l'ensemble des acteurs. Un deuxième niveau de concertation s'appuyant sur le Comité Permanent de Concertation coprésidé par le préfet et le président du Conseil d'administration de l'EPA et mis en place le 6 novembre 2013. Enfin, un dernier niveau de concertation permettant de faire participer la population. Ce document vient préciser le projet de territoire, document fondateur de l'Éco-Vallée. Il le conforte ou éventuellement le modifie. Le Projet de territoire sera étudié dans la Section 2 du Titre 2.

L'article 25 de la loi n° 2010 du 12 juillet 2010 a habilité le gouvernement à procéder par voie d'ordonnance, afin de clarifier les dispositions relatives aux Établissements publics fonciers et d'aménagement et de mieux percevoir le cadre juridique qui leur est applicable, en précisant leurs compétences et missions tout en rénovant leur mode de gouvernance, par le biais d'une ordonnance.

Le constat avait été fait par l'article L. 321-1. Cependant, les EPA et EPF se sont différenciés dans la pratique sans que la législation définisse leur objet, leur fonctionnement et que la composition de leur conseil d'administration ait été modifiée. En ce qui concerne les EPF, le secrétaire d'État en charge du logement, M. Benoist Apparu, estimait (V. Rep. min, n° 1345S : JO Sénat 6 juillet 2011, p. 5853) leur mode de gouvernance « *très disparate* », marqué par « *l'absence de représentant de l'État et des EPCI* ». Il considérait, par ailleurs, que les modalités de tutelle de l'État nécessitaient d'être précisées et modernisées. S'agissant des EPA, il dénonçait la sédimentation des textes régissant leur statut et leurs compétences, travers accentué par les spécificités de chaque établissement<sup>836</sup>.

---

<sup>836</sup> Cette rénovation des EPA/EPF s'avérait indispensable lors du lancement du grand chantier d'aménagement francilien du « *Grand Paris* » sous l'égide de la Société du Grand Paris et de l'Établissement public de Paris-Saclay. Les EPA et les EPF, fortement présents en Ile-de France, vont en effet être amenés à coordonner leurs actions avec celle de la SGP (V. L. n° 2010-597 du 3 juin 2010, art. 7 V, App., V Grand Paris) et de l'Établissement public de Paris-Saclay (V.L. n° 2010-597 du 3 juin 2010, art. 26 1°, App., V Grand Paris) L'unification du régime des divers intervenants est donc la bienvenue.

Il y a donc eu une clarification formelle et textuelle. Formelle tout d'abord. Il est désormais bien précisé dans l'intitulé même du chapitre 1<sup>er</sup> qu'il s'agit là des EPA et des EPF d'État<sup>837</sup>.

Sur le texte ensuite, l'ordonnance clarifie les compétences et la gouvernance.

Concernant les EPF, les possibilités d'en créer sont assez larges : « *Enjeux d'intérêt général en matière d'aménagement et de développement durable* ». Les missions sont plus précisément détaillées (V. art. L. 321-1). On voit, à travers les missions, combien l'EPF a été influencé par la loi de Grenelle sur l'environnement et l'urbanisme.

Concernant les EPA, ils sont désormais cantonnés à « *l'aménagement et au développement durable de territoires d'intérêt national* », ils ont pour mission prioritaire, l'aménagement et le renouvellement urbain et le développement économique (V. article L. 321-14). A titre accessoire, ils peuvent également conduire des missions favorisant le développement durable.

Un signe supplémentaire accréditant la thèse d'un retour de l'État aménageur<sup>838</sup> est la généralisation de l'adoption de documents stratégiques : programme pluriannuel d'intervention (PPI) pour les EPF (art. L. 321-5 à L. 321-7) et projet stratégique et opérationnel (PSO) pour les EPA (V. art. L. 321-18 à L. 321-20). Ces documents devront « *tenir compte des orientations stratégiques définies par l'État et des priorités mises en avant dans les documents d'urbanisme ainsi que des objectifs de réalisation de logements précisés par les programmes locaux d'habitat (PLH)* ».

Notons également que des compétences qui n'étaient présentes que dans les décrets portant création des EPF (prise de participation, possibilité d'agir par voie d'expropriation ou d'exercer les droits de préemption et de priorité) font désormais l'objet de dispositions législatives spéciales (V., pour les EPF, art. L. 321-3 et L. 321-4). C'est également le cas pour les EPA (prise de participation à l'article L. 321-16 et intervention hors périmètre à l'article L. 321-23).

---

<sup>837</sup> Les chapitres IV et VI étant respectivement consacrés aux Établissements publics fonciers locaux et aux Établissements publics d'aménagement locaux. Les dispositions relatives à chacun font l'objet d'une section qui leur est propre. Une dernière section est dévolue à l'Agence foncière et technique de la région parisienne (AFTRP), qui exerce des missions d'aménageur et d'opérateur foncier. On passe également de 8 à 36 articles, avec le tempérament toutefois des dispositions relatives à l'AFTRP qui figuraient jusqu'alors dans ses résultats.

<sup>838</sup> MARCOU G., « La loi sur le Grand Paris : le retour de l'État aménageur ? », AJDA 2010.

Concernant la gouvernance, elle se veut simplifiée. Pour les EPF, les chambres consulaires ne sont plus membres de droit du Conseil d'administration (V. art. L. 321-8, à comparer avec l'ancien article L. 321-6). Il est toutefois possible pour ces dernières d'assister au Conseil d'administration si le décret portant création de l'établissement le prévoit (V. art. L. 321-8, dernier al.). Il y a également une volonté d'améliorer les modes de désignation des représentants de l'EPCI.

Pour les EPA, seuls les EPCI à fiscalité propre peuvent désormais participer au Conseil d'administration. Des personnalités qualifiées peuvent en être membres. Les modalités de désignation indirecte sont également simplifiées.

Il est utile de rappeler qu'un Établissement Public d'Aménagement agit sur le périmètre d'une Opération d'intérêt national. Effectivement, il faut d'abord que l'opération d'aménagement soit estampillée « *OIN* » pour que l'Établissement Public d'Aménagement devienne le gestionnaire du projet créé.

Précisons néanmoins qu'il existe des OIN sans EPA (les aéroports franciliens). De même, il existe aussi des EPA agissant hors d'Opérations d'intérêt national (EPA de la Plaine de France et de La Défense), mais cela reste exceptionnel.

## **2. Le cas de l'Éco-Vallée**

Dans le cadre de l'Éco-Vallée, il semble que l'EPF PACA<sup>839</sup> va s'occuper de l'acquisition du foncier au nom et pour le compte de l'EPA. C'est ce qui ressort de la délibération n°2013-018 du Conseil d'administration du 16 décembre 2013 (la convention avait été passée le 17.11.2011) à propos de la ZAC Nice Méridia.

Des politiques de développement et d'aménagement à moyen et long terme sont la résultante de ces établissements publics sans qu'ils soient directement intéressés dans ces opérations, qui relèvent, pour notre cas, de la compétence de l'EPA<sup>840</sup>.

Concernant la procédure de création de l'établissement, elle est très peu détaillée, à l'image de la procédure de délimitation du périmètre de l'opération (V. art. L. 321-15<sup>841</sup>).

---

<sup>839</sup> Convention d'intervention foncière sur le site de la ZAC Nice Méridia : dans le périmètre de l'OIN plaine du Var phase anticipation signée entre l'EPA plaine du Var, la Métropole NCA, le département des Alpes-Maritimes, la commune du Broc et l'EPF PACA, le 17 novembre 2011). L'EPF PACA, régi par les dispositions des articles L. 321-1 et suivants du Code de l'urbanisme.

<sup>840</sup> M. GOZE, Observations pour le compte de l'Institut d'aménagement, de tourisme et d'urbanisme, novembre 2008 non paginé.

Cette création est liée à la procédure de décret en Conseil d'État, c'est-à-dire une procédure somme toute sommaire, et marquée par la prépondérance de la volonté gouvernementale. Il faut toutefois que ce décret soit pris après consultation des collectivités territoriales concernées<sup>842</sup>, mais il ne s'agit là que d'un avis obligatoire et non conforme<sup>843</sup>. Cette liberté de création est totale, mais la composition de l'établissement est fixée par décret en Conseil d'État. La seule obligation est que le Conseil d'administration de l'établissement soit composé, au moins pour moitié, de représentants des collectivités territoriales<sup>844</sup>.

Concernant le personnage *stricto sensu*, il s'agit le plus souvent « *d'un énarque ou de quelqu'un qui vient de la Caisse des Dépôts et Consignations ou des Ponts et Chaussées* »<sup>845</sup>. Il semble que le ministère des Finances puisse intervenir, en amont, lorsque la direction prise par l'EPA ne lui convient pas, et procéder par la même occasion à un « *rappel à l'ordre* ». C'est en réalité auprès de son ministre de tutelle que le directeur général devra se référer pour les décisions prises. Le directeur général sera en étroite collaboration avec les préfets de département et de région, qui seront les relais politiques de l'État sur le territoire.

La nature juridique des actes que prend l'EPA à travers son conseil d'administration sont des délibérations<sup>846</sup>. Ces délibérations sont des actes administratifs unilatéraux<sup>847</sup> pris par

---

<sup>841</sup> Les Établissements publics d'aménagement sont créés par décret en Conseil d'État après avis des Conseils régionaux, des Conseils généraux, des organes délibérants des Établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ainsi que des conseils municipaux des communes de 20 000 habitants et plus non membres de ces établissements, situés dans leur périmètre de compétence. L'avis est réputé favorable s'il n'est pas émis dans un délai de trois mois.

<sup>842</sup> Selon l'article L. 321-3 du Code de l'urbanisme, les collectivités devant être consultées sont : « les Conseils régionaux, généraux, les organes délibérants des EPCI compétents en matière d'aménagement de l'espace communautaire (...) et à l'Agence foncière et technique de la région parisienne.

<sup>843</sup> Se reporter ici au développement de l'avis pour le décret en Conseil d'État à propos de la création des OIN.

<sup>844</sup> Une seule exception à cette règle touche uniquement l'EPAD. Ce n'est désormais plus le cas depuis la fusion de l'EPAD avec l'EPASA (Seine-Arche), pour devenir l'EPADSA. Décret numéro 2010-743 du 2 juillet 2010 portant création de l'Établissement public d'aménagement de La Défense Seine-Arche (EPADESA) et dissolution de l'Établissement public pour l'aménagement de la région dite de La Défense (EPAD) et de l'Établissement Public d'Aménagement de Seine-Arche (EPASA).

<sup>845</sup> T. MARTIN, Ancien directeur-général adjoint de l'EPA Euro méditerranée, Marseille, entretien du 26 mai 2010.

<sup>846</sup> Le Conseil d'administration délibère sur le programme de travail de l'Établissement, des études, actions et opérations à entreprendre et des conditions de leur financement. Il arrête le budget de l'Établissement. Les délibérations sont des actes administratifs unilatéraux pris par les autorités administratives collégiales (notamment les conseils régionaux, généraux, ou municipaux). Elles se situent tout en bas de la hiérarchie des normes en droit administratif.

<sup>847</sup> L'Acte administratif unilatéral (AAU) est l'acte juridique, adopté unilatéralement par une autorité administrative, qui modifie ou refuse de modifier les droits ou les obligations des administrés indépendamment de leur consentement. Il s'agit d'un des procédés de l'action administrative pour mener à bien ses missions, c'est-à-dire la bonne marche des services publics et le maintien de la paix sociale. L'autre procédé étant le contrat administratif.

les autorités administratives collégiales. Elles se situent tout en bas de la hiérarchie des normes en droit administratif.

Ces délibérations donnent l'aval pour les emprunts, arrêtent les comptes, autorisent les transactions et font le bilan des recettes et des dépenses.

Bien qu'il existe des représentants de l'État au sein du Conseil d'administration, l'État exerce un contrôle de légalité concernant les décisions prises par l'EPA. On peut donc parler de double contrôle. C'est l'article L. 321-24 qui renvoie aux articles R. 321-18 et R-321-19, qui nous l'indique<sup>848</sup>.

Un point important concernant l'EPA est celui du financement de l'opération. Il y a en la matière pléthore d'intervenants<sup>849</sup>. Interviennent concomitamment et à des degrés différents l'ensemble des partenaires publics. On a donc la région, le département, les EPICS ainsi que les mairies, et parfois l'Union européenne<sup>850</sup>.

La véritable question est celle de savoir la qualité de l'EPA et sa définition au regard des institutions françaises, notamment dans une République unitaire, déconcentrée et décentralisée comme peut l'être la France.

En somme, le rôle de l'État dans l'utilisation de l'EPA est d'assurer, à travers un organe sûr, d'avoir un relais au niveau local pour la bonne marche de sa politique. Il est utile de noter qu'un Établissement Public d'Aménagement a une structure atypique qui doit être distinguée d'un service déconcentré de l'État. Cela étant, la frontière est mince entre la nature déconcentrée de l'EPA et l'interface entre l'échelle nationale et l'échelle locale. D'après Géraud BONHOMNE <sup>851</sup> : « *L'EPA s'occupe d'aménager le périmètre OIN avec le partenariat de l'échelle locale qui est la garante des équilibres sociologiques et politiques.* »

---

<sup>848</sup> Le décret n° 2011-1900 du 20 décembre 2011 relatif aux établissements publics fonciers de l'État, aux établissements publics d'aménagement nommés avant l'entrée en vigueur du présent décret (le 22 décembre 2011) prend fin cinq ans plus tard après cette entrée en vigueur. Il peut être renouvelé dans les formes prévues à l'article R. 321-18 du Code de l'urbanisme.

<sup>849</sup> Ce sont des contrats de projets État-Région (COOPER) qui sont des contrats d'objectifs qui durent généralement un septennat. Ils sont conclus entre l'État, les Conseils régionaux, et d'autres collectivités locales. Ils sont préparés par des programmes communs d'action, dans le but de favoriser l'aménagement et le développement durable de chaque région. Ces contrats n'imposent aucune obligation réelle aux parties signataires.

<sup>850</sup> C'est le cas de plusieurs OIN, notamment la plaine du Var avec le FEDER ainsi que pour l'OIN Euroméditerranée, qui elle recevait des fonds de la Banque européenne d'investissement.

<sup>851</sup> MONGE A., « *L'intervention de l'État au sein des Établissements Publics d'Aménagement à travers les EPA de Saint-Etienne et de Bordeaux-Euratlantique* » 2011-2012. Directeur de recherche THOMAS Eric, Polytech Tours, document informatique, p. 17-30.



## **Paragraphe 2 : Les institutions périphériques**

Ces institutions périphériques sont au nombre de deux et ont chacune une importance propre qu'il convient d'aborder dès à présent. Il s'agit du Comité permanent de Concertation (A) et des ateliers citoyens (B).

### **A. Le Comité permanent de concertation**

Depuis sa création, l'EPA plaine du Var s'est doté d'un large partenariat et de réunions de concertation élargies, tant pour les opérations que pour les documents stratégiques. Dans ces documents stratégiques, le Projet de territoire a pu être élaboré, par les contributions de l'ensemble des partenaires et par des ateliers d'acteurs se déroulant en septembre 2011. Ces ateliers ont pu réunir 200 personnes et ont créé une synergie pour chacune des dimensions du projet, essayant de contribuer à une élaboration partagée. Toutefois, force est de constater que bon nombre de projets sont décidés uniquement par l'EPA, et ce n'est qu'après le projet présenté que la concertation s'installe pour en dessiner les contours. Rappelons que le Comité permanent de concertation est une volonté personnelle de l'Éco-Vallée, il n'est en aucun cas une obligation juridique.

#### **1. La définition du CPC**

Dans le droit fil de promouvoir un territoire novateur et éco-exemplaire, l'EPA a œuvré pour un schéma de concertation permanente dans le but de créer un engagement pluriel, obligatoire pour la bonne administration d'un projet d'ampleur. Dans cet esprit, lors de son Conseil d'administration du 8 juillet 2013, l'EPA a approuvé, la création d'une instance consultative – un Comité permanent de concertation (CPC) – ayant pour volonté de porter une analyse et des débats des principaux enjeux d'aménagement durable présents sur le territoire de l'Opération d'intérêt national, comme la biodiversité, l'habitat, les déplacements, l'agriculture.

Ce comité est composé de 5 collègues de 8 membres chacun. Le Comité permanent de concertation entend refléter au mieux la diversité et la pertinence des acteurs de ce vaste territoire.

Le Projet de territoire lui-même accorde une importance à la concertation. C'est le sens de sa dernière page. Il explique : « *Dans cet esprit, l'EPA souhaite mettre en œuvre un*

*processus de suivi et d'évaluation continue, permettant de s'assurer de l'éco-exemplarité des projets et de la mise en œuvre des ambitions de l'Éco-Vallée qui s'appuiera sur les démarches qu'il a d'ores et déjà développées (...) de son avancement et contribueront à sa nécessaire actualisation.* » Ce processus d'évaluation s'inscrit à plusieurs échelles. Quant au Projet Stratégique Opérationnel, document obligatoire selon l'ordonnance des EPA et qui actualise le projet de territoire, ce dernier expose l'objet de la concertation et le rôle du CPC. Le Conseil d'administration de l'EPA en date du 9 juillet 2015 a adopté le PSO.

Effectivement, il écrit, après avoir rappelé que le premier niveau instauré était celui des acteurs institutionnels, sous la forme d'échanges réguliers et d'ateliers urbains auxquels ont participé l'ensemble des acteurs indispensables : « *Un deuxième niveau de concertation s'appuie sur le Comité Permanent de Concertation (CPC) coprésidé par le Préfet et le Président du conseil d'administration de l'EPA et mis en place le 6 novembre 2013.* »

Il y a donc une concertation avec les partenaires institutionnels, mais également par le biais des enquêtes publiques.

Concernant les partenaires institutionnels, les partenaires d'Éco-Vallée sont parties prenantes, via les instances de décision : le Conseil des maires, la réunion dans les communes, le dialogue continu avec le tissu associatif. Le principe est une gouvernance collaborative pour le mode projet.

Concernant ensuite la mise en place des enquêtes publiques, l'EPA est en charge des concertations publiques à l'occasion de la mise en œuvre des opérations, en lien avec les collectivités concernées. A cette occasion, le grand public est consulté et peut exprimer son avis sur les projets. Cet argument a trait aux problématiques de concertation publique<sup>852</sup>.

## **2. Les réunions du CPC**

La première réunion du Comité permanent de concertation s'est tenue le 6 novembre 2013. Il s'agissait de la séance d'ouverture du Comité permanent de concertation. Monsieur le préfet, Adolphe COLRAT, ainsi que Christian TORDO ont donc présidé ce comité qui s'est tenu dans les locaux de l'EDHEC à Nice. Les deux protagonistes ont rappelé les principes fondateurs de ce comité. Tout d'abord, l'esprit de concertation. Le but du comité est de mettre

---

<sup>852</sup> Ce thème a déjà été abordé et pour plus de précision, il convient de s'y reporter (cf. problématique et limite de l'article L. 103-2, du Code de l'urbanisme mais également l'impossibilité d'appliquer le référendum d'initiative locale).

en place un débat constructif et serein de haute tenue. Cette séance a été utile car elle a recueilli, auprès des membres du comité, des propositions de méthode, d'organisation et les thématiques à retenir du Comité permanent de concertation<sup>853</sup>.

La deuxième séance du CPC s'est tenue dans les locaux de l'IMREDD. Ledit conseil a fait rappeler que le CPC, avec la première séance d'ouverture, avait fait l'objet d'une délibération en date du 8 juillet 2013, notamment concernant ses modalités de fonctionnement. Lors de cette deuxième séance, il a été rappelé l'importance, pour le CPC, d'avoir un droit de regard sur la totalité des documents développés au sein de l'Éco-Vallée<sup>854</sup>.

Quant à la troisième séance du CPC, elle s'est tenue le 17 avril 2014 dans les locaux de Schneider Electric à Carros. Les prochaines séances seront, quant à elles, attachées à définir le rôle du Projet stratégique opérationnel<sup>855</sup>.

Le 17 juin 2015 a eu lieu la séance plénière du CPC. La séance plénière du Comité Permanent de Concertation a été consacré à l'étude du Programme Prévisionnel d'Aménagement, troisième volet du PSO, dont le contenu présente les perspectives d'actions, opérations et projets qu'il est proposé de concrétiser, leur localisation, l'échéancier prévisionnel de leur réalisation.

Le Programme Prévisionnel d'Aménagement du PSO sera ensuite soumis à l'approbation du Conseil d'Administration lors de sa séance en juillet 2015.

---

<sup>853</sup> Les défis qui ont été évoqués sont liés à la volonté de développer le territoire en respectant les équilibres articulés autour du développement économique, de la cohésion sociale, de l'eau en tant que ressource, de l'agriculture comme activité économique, de la qualité de vie, de la protection de l'environnement, du logement, des risques naturels, des transports, de l'énergie, de l'innovation, de l'identité, de la mémoire du lieu, et de la cohésion sociale.

<sup>854</sup> Dans le but d'associer les membres du CPC à la définition stratégique et opérationnelle globale sur l'Opération d'intérêt national, l'EPA a notamment proposé que le comité soit consulté sur l'élaboration du Projet stratégique opérationnel (PSO), et qu'il en soit un organe de débat. Ce dernier, en attente des orientations du ministère, permettra de traiter tous les sujets liés aux grands thèmes d'intérêt général et de répondre aux problématiques présentes dans la plaine du Var. Celles-ci sont, par ailleurs, d'ores et déjà inscrites dans le Projet de territoire issu de la concertation des acteurs locaux en 2011, qui constitue, avec le protocole de partenariat, le Cadre de référence pour la qualité environnementale de l'aménagement et de la construction (CRQE), la charte de la biodiversité, le fondement d'une vision cohérente de l'action de l'EPA. Ces informations se situent sur le site de la plaine du Var.

<sup>855</sup> La séance dont le compte rendu se trouve sur le site de l'EPA a été l'occasion de rappeler les deux objectifs majeurs du PSO :

- Sur le long terme, décliner les orientations stratégiques et opérationnelles pour le territoire de la Plaine du Var.
- Sur le moyen terme, planifier les actions, opérations et projets à réaliser. Ces actions s'inséreront dans un programme prévisionnel d'aménagement (PPA).

## **B. Les ateliers citoyens**

### **1. Le rôle des ateliers citoyens**

A l'heure où les premiers projets d'aménagement se concrétisent avec le démarrage des travaux du pôle d'échanges multimodal Nice-Aéroport du Grand Arénas, et la réalisation du premier immeuble tertiaire à Nice Méridia, l'EPA engage une concertation permettant d'associer la population à l'élaboration de son Projet Stratégique et Opérationnel (PSO), véritable « feuille de route de l'Éco-Vallée ». Le PSO a pour vocation de planifier pour les prochaines années les opérations à réaliser, leur localisation, les moyens et le calendrier de leur concrétisation.

Cette concertation citoyenne a pour but de répondre aux problématiques suivantes : Quels nouveaux logements dans la Plaine du Var ? Quels emplois ? Comment s'y déplacer autrement ? Quels équipements publics ? Quels projets pour les entreprises et la recherche ? Quelle place pour l'agriculture et pour l'innovation dans l'Éco-Vallée ? Quelle qualité de paysage, de nature ou d'architecture ? Quelles énergies renouvelables ?

L'ensemble de ces questions ne sont pas exhaustives, loin s'en faut. La connaissance du territoire et les différents points de vue sont déterminants pour son devenir.

### **2. Les exemples d'ateliers citoyens**

Le 1<sup>er</sup> Atelier Citoyen, organisé en partenariat avec la mairie de Carros, a eu lieu le 2 juillet 2014, à la mairie même. Il y avait la présence de Pascal GAUTHIER, Directeur général de l'EPA, et Charles SCIBETTA, Maire de Carros. La première réunion a eu pour objet, pour de nombreux participants, d'interroger l'EPA. Elle a été l'occasion pour les nombreux participants de se positionner sur l'EPA et sur le devenir territorial<sup>856</sup>.

Le 2<sup>e</sup> Atelier Citoyen, en partenariat avec la mairie de Colomars, a eu lieu le 27 août 2014 au Groupe scolaire H.-P. GIRARD. Après un échange avec l'équipe dirigeante sur les problématiques de l'OIN, la réunion s'est poursuivie par la tenue de deux ateliers de réflexion et d'échange sur des sujets comme le logement, le développement économique de l'Éco-

---

<sup>856</sup> Pour plus d'informations, il est possible de télécharger le compte rendu détaillé de la réunion sur le site de la plaine du Var.

Vallée. La thématique « *Cadre de vie quotidien et environnement* » a ouvert un dialogue entre les parties de l'EPA sur les énergies renouvelables, la qualité de l'air, le vivre ensemble, la gestion des déchets et enfin le respect du patrimoine architectural et durable<sup>857</sup>. Le 3<sup>e</sup> Atelier Citoyen a eu lieu en partenariat avec la mairie de Saint-Laurent-du-Var le 16 septembre 2014 à la salle des Mariages de la Mairie.

## **Chapitre 2 : L'approche juridique des opérations d'aménagement représentant l'Éco-Vallée**

Programmée sur environ trente ans, l'Opération d'intérêt national Éco-Vallée prend corps avec des projets prioritaires. Quatre premières opérations mises en œuvre par l'EPA et ses partenaires ont été lancées. Trois figurent dans le périmètre de l'EcoCité Nice Côte d'Azur : le Grand Arénas (futur centre d'affaires international), Nice Méridia, la technopole urbaine du développement durable et l'opération bi-rive de La Baronne-Lingostière. Par ailleurs, est programmé un éco-quartier à Saint-Martin-du-Var. Il s'agit d'infrastructures emblématiques du cadre de vie de l'Éco-Vallée (Section 1).

Parallèlement à cela, des opérations d'aménagement et des équipements structurants des partenaires sont également présents (Section 2). Effectivement, des éco-quartiers sont envisagés ou prévus dans plusieurs communes, à Nice Saint-Isidore, Saint-Blaise, Carros et Gilette. De nouveaux équipements ont également été pensés dans un souci d'éco-exemplarité, du Nice Stadium à la plateforme agroalimentaire et horticole de La Baronne. Autant de projets qui vont, dans les prochaines années, faire passer la grande idée « Éco-Vallée », de la planche à dessin au terrain, avec, à la clé, création d'emplois et de logements.

L'objet du présent chapitre est de dresser un portrait de l'ensemble des opérations prioritaires et partenaires. L'ensemble de ces opérations sont encore au stade de projets, et seulement quelques-unes sont en cours de construction. Cela explique en partie pourquoi elles peuvent être perçues comme un catalogue sans grande réflexion. Il est difficile de se prononcer sur un projet en cours de construction. Toutefois, le rôle du chercheur est de replacer ces projets dans la problématique générale et de faire, autant que possible, de la prospective juridique. Dès l'instant où cela est rendu possible, les projets ont été analysés à

---

<sup>857</sup> Pour plus d'informations, il est possible de télécharger le compte rendu détaillé de la réunion sur le site de la plaine du Var.

l'aune des problématiques que ces projets peuvent poser. Il était utile de faire cette précision afin de prévenir le lecteur.

## **Section 1 : L'étude des infrastructures emblématiques du cadre de vie de l'Éco-Vallée**

Ces infrastructures sont à la fois des opérations constitutives de l'Éco-Vallée (P1) mais également des opérations secondaires (P2). L'ensemble de ces infrastructures représentent l'image de l'Éco-Vallée et ont une importance fondamentale.

### **Paragraphe 1 : Les opérations constitutives de l'Éco-Vallée**

Ces opérations constitutives se situent sur deux périmètres : il s'agit de la réalisation d'un centre d'affaires dénommé le Grand Arénas et d'un pôle d'échange multimodal (A) mais également d'une technopole urbaine qui porte le nom de Nice Méridia (B).

#### **A. Le Grand Arénas**

##### **1. Présentation générale**

Commençons la présentation du Grand Arénas par une déclaration de Christian ESTROSI, afin de l'appréhender de manière satisfaisante : « *Au cœur de l'Éco-Vallée qui constitue le territoire central de la nouvelle métropole Nice Côte d'Azur, le Grand Arénas est un site stratégique. Touchant l'aéroport international – le deuxième de France –, desservi par les lignes de train qui en 2018 accueilleront la ligne à grande vitesse italienne reliant Nice à Gênes en une heure, Turin en trois heures, ainsi que LGV méditerranée à l'horizon 2023, connecté immédiatement à l'autoroute, le Grand Arénas est au centre d'un exceptionnel dispositif de communication [...] A site exceptionnel, projet exceptionnel !*<sup>858</sup> »

---

<sup>858</sup> Déclaration de Christian ESTROSI, dossier presse spécial MIPIM 2012 – Nouvelles perspectives pour le quartier d'affaires international Grand Arénas p. 1/8.

Le Grand Arénas<sup>859</sup> est le nouveau quartier d'affaires international de la Métropole. Il représente un secteur hautement stratégique, à l'entrée de la ville de Nice et à proximité de l'aéroport international Nice Côte d'Azur.

Le projet du Grand Arénas veut servir à l'aménagement d'un grand quartier d'affaires international de rang métropolitain, qui repose sur les deux principes moteurs de l'Éco-Vallée : la mixité urbaine et l'éco-exemplarité. Le rôle du Grand Arénas dans l'Éco-Vallée, sera de mettre en place un quartier vivant, innovant et éco-exemplaire. La fonction sociale n'est pas oubliée pour autant vis-à-vis de la fonction économique. Elle est assurée à travers une offre de logement diversifiée<sup>860</sup>.

Le Grand Arénas bénéficie donc du développement économique, d'une nouvelle mobilité et d'un développement urbain. Le Grand Arénas s'inscrit dans le principe d'une éco-exemplarité, paradigme de l'Éco-Vallée. Il mise sur l'innovation technologique dans un but de transformation des modes de vie et de travail. Par conséquent, le Grand Arénas accueillera toutes les entreprises désireuses d'installer leurs fonctions de direction (en accession locative aidée, locative libre) et de gestion sur un territoire à caractère international à l'épicentre de la Méditerranée<sup>861</sup>.

Le Grand Arénas pose les principes fondamentaux d'une nouvelle conception urbaine. Celle-ci repose sur deux principes : d'une part, la prise en compte de la géographie du site et des ressources naturelles qui la composent ; d'autre part, la mise en œuvre d'un aménagement éco-responsable. Dans le cadre du Grand Arénas, il y a deux infrastructures lourdes et importantes : l'autoroute A8, la ligne de chemins de fer, la Promenade des Anglais, et les accès à l'aéroport.

L'élément important du Grand Arénas, comme du reste de l'Éco-Vallée, est le fleuve Var qui représente la première ressource en eau potable de la Métropole et un important fonctionnement d'aménagement paysager. La partie sud de la plaine du Var a été sélectionnée par l'État, aux côtés de douze autres grandes opérations de développement urbain, pour intégrer la démarche EcoCité.

---

<sup>859</sup> Projet de territoire p. 56-84 GRAND ARENAS, LE NOUVEAU CENTRE INTERNATIONAL D'AFFAIRES DE LA COTE D'AZUR. Pour le projet de pôle multimodal, cinq catégories d'acteurs peuvent être distinguées :

- la ville de Nice et la communauté urbaine Nice Côte d'Azur, RFF et SNCF, NCA (pour les déplacements urbains au titre de la mission tram est-ouest et connexion sud-nord), le Conseil Général, la Région et l'État.
- les acteurs porteurs de projets sur la zone : la CCI et les investisseurs privés.

<sup>860</sup> En accession locative aidée, et en locative libre.

<sup>861</sup> À l'image de la Silicon Valley de Salt Lake City.

Concernant par ailleurs le développement d'un aménagement éco-responsable, le but ici est de restructurer un quartier en lui donnant cohérence et lisibilité, en adéquation avec l'ensemble du territoire dans un mode d'aménagement éco-exemplaire. En se basant sur le guide de protection de la biodiversité et plus particulièrement sur les Trames vertes et bleues<sup>862</sup>, le projet se fonde sur la préservation des espaces naturels de Nice Côte d'Azur. Des axes verts structurants traversent le périmètre, s'alliant avec des espaces verts et des milieux naturels en plein quartier urbain. Le Grand Arénas se situe au milieu de trois infrastructures importantes : la Promenade des Anglais, la route de Grenoble et la voie ferrée.

Faisons un bref rappel historique : la mise en œuvre du Grand Arénas est une des manifestations du fonctionnement de l'OIN Éco-Vallée, et donc une réponse à la substance de l'Éco-Vallée. Notons que le projet qui est en cours de construction respecte les origines de ce quartier qui a une tradition d'accueil d'entreprises, d'administrations et de bureaux.

À noter que le siège de l'EPA plaine du Var, qui n'est autre que l'instance qui met en œuvre le projet de ladite thèse, se situe également dans le quartier de l'Arénas.

D'ailleurs, lorsque l'on évoque le quartier de l'Arénas aux habitants des Alpes-Maritimes, c'est cet ensemble d'immeubles au nom original faisant une « city à la niçoise » qui leur vient à l'esprit. Il y a environ 350 000 m<sup>2</sup> de bureaux installés dans des immeubles en verre, construits dans la partie nord du quartier. Des immeubles d'habitation occupent la partie est.

La mise en place de l'opération du Grand Arénas a fait l'objet de plusieurs débats qui se sont concrétisés à travers des résolutions et des délibérations. Prenons-en ici quelques exemples.

Notons en préambule que le Grand Arénas fait l'objet d'une convention d'intervention foncière différée sur les zones d'aménagement, dans le périmètre de l'OIN dans la plaine du Var<sup>863</sup>. Cela signifie que le raisonnement qui va suivre est applicable pour l'ensemble des autres ZAD de l'Éco-Vallée.

---

<sup>862</sup> Guide de protection de la biodiversité/ Trame verte et bleue du PSO.

<sup>863</sup> La Directive territoriale d'aménagement (DTA), approuvée en décembre 2003, a fixé les objectifs de l'État dans le département des Alpes-Maritimes. Elle identifie notamment la basse vallée du Var comme secteur stratégique de développement.

La décision de créer une Opération d'intérêt national sur ce territoire a été prise au regard de la nécessité de concevoir son développement à partir d'une vision partagée et déclinée sur le long terme. Le périmètre s'étend sur quelque 10 000 ha couvrant la plaine et les coteaux.



Le Conseil d'administration, en date du 09/05/2011, explique après avoir rappelé que la DTA avait défini la basse vallée du Var comme secteur stratégique du développement, qu'il fallait mettre en place une maîtrise urbaine, avec comme cadre juridique l'OIN<sup>864</sup>.

C'est dans ce contexte qu'a été élaborée une convention d'une durée de deux ans, calée sur celle de la ZAD provisoire et signée par les parties compétentes<sup>865</sup>. Dans ce cadre, un comité foncier se réunit périodiquement, auquel on présente l'état des acquisitions, l'évolution des études et des travaux des différents services concernés. Aujourd'hui, des premiers périmètres de ZAD, esquissés au terme de différentes réflexions sur le territoire, portant sur des sites à enjeux et des projets priorités par les partenaires ont, dans un souci de concertation, été soumis, pour avis et validation de principe, aux maires dont la commune était concernée. Le Comité foncier en réunion le 15 décembre dernier à l'EPA a entériné ces différents périmètres, et le Conseil d'administration de l'EPA, au cours de sa séance du 20 décembre, en a pris connaissance.

Compte tenu du calendrier, le Conseil d'administration a précisé que la concertation allait se faire selon deux phases : une première relative à l'aménagement du Pôle multimodal et une seconde ayant trait au projet du Grand Arénas. Une concertation spécifique, sous la forme des articles L. 300-2<sup>866</sup> ainsi que l'article R. 300-1 du Code de l'urbanisme<sup>867</sup>, pour chaque projet contenu dans ces opérations d'aménagement (gares routières et ferroviaires, parc des expositions...) sera organisée par les maîtrises d'ouvrage respectives. Ces dernières donneront lieu à l'établissement d'un bilan de la concertation. Par la suite, le procès-verbal du Conseil d'administration s'attache à définir les modalités de la concertation<sup>868</sup>.

---

<sup>864</sup> L'Établissement Public d'Aménagement de la plaine du Var, créé le 30 juillet 2008 par décret en Conseil d'État, est chargé de procéder à toutes opérations de nature à favoriser l'aménagement, le renouvellement urbain, le développement économique et la valorisation des espaces compris à l'intérieur du périmètre de l'OIN.

<sup>865</sup> Conseil d'administration du 9 mai 2011 la convention a été signée par l'Établissement public d'aménagement de la plaine du Var, l'Établissement public foncier PACA, le département des Alpes-Maritimes, la Communauté urbaine Nice Côte d'Azur et la Communauté de communes des Coteaux d'Azur, avait pour objet de définir et mettre en œuvre une démarche d'intervention foncière à travers la création de la ZAD provisoire portant sur 3 000 ha environ.

<sup>866</sup> L'article L. 300-1 du Code de l'urbanisme a été modifié par l'ordonnance n° 2015-1174 du 23 septembre 2015 et dorénavant régit par les dispositions des articles L. 103-2 suivants et du Code de l'urbanisme. La consultation a eu lieu sous l'empire de l'ancien article.

<sup>867</sup> L'article R. 300-1 du Code de l'urbanisme mentionne les opérations qui sont soumises à l'article L. 300-2 modifié par l'ordonnance n° 2015-1174 du 23 septembre 2015, devenue l'article L. 103-2 et suivants dudit code.

<sup>868</sup> Conseil d'administration du 8 juillet 2013, point n° 4 lancement de la concertation de l'opération d'aménagement du Grand Arénas et pôle d'échange multimodal Nice-Saint-Augustin- Aéroport articles L. 103-2 et R. 300-1 alinéa 2 du Code de l'urbanisme rapport de présentation.

En outre, à l'instar de la convention d'intervention foncière applicable à toute les ZAD de l'Éco-Vallée, le Conseil d'administration a mis en place un guide des procédures d'achat à jour par le Conseil d'administration du 31/03/2014 à travers la délibération n° 2014-025<sup>869</sup>.

Le guide d'achat précise bien dans ses généralités que certains achats ne sont pas soumis au Code des marchés publics. Les achats listés à l'article 3 du Code des marchés publics (CMP) ne sont pas soumis aux dispositions de celui-ci. Ces achats concernent notamment l'acquisition ou la location d'immeubles ou de terrains.

Le Code des achats poursuit en stipulant que : *« L'EPA se référera aussi à la circulaire du 14 février 2012, relative au Guide de bonnes pratiques en matière de marchés publics, qui donne des éléments de comparaison avec les subventions, les délégations de service public, et les partenariats public-privé. Les dispositions qui suivent concernent les achats soumis au CMP. »*

Le chapitre relatif aux achats non soumis au Code des marchés publics a le mérite d'être clair. Il fait donc le distinguo entre les contrats soumis au CMP et les autres qui y échappent<sup>870</sup>. Notons pour être précis, qu'en date du Conseil d'administration de l'EPA du 08/07/2013, ledit Conseil a mis en place une déclaration de projet sur l'aménagement des espaces publics et voiries du pôle d'échanges multimodal Nice-Saint Augustin-Aéroport.

Le projet de Nice Méridia ne se manifeste pas qu'à travers la traduction des principes (1), il est également la résultante de la création de deux équipements majeurs (2).

## **2. Un projet fondé sur deux équipements majeurs**

À côté des deux équipements majeurs, la réalisation d'un hôtel ultra-vert au Grand Arénas est en projet, dans le respect de l'Éco-Vallée qui est une opération de construction. Au mois de décembre 2015, pour un programme mixte bureau/hôtel/commerces de 18 000 m<sup>2</sup>, a eu lieu la signature de la promesse de vente des terrains de l'ilot 3.5 du Grand Arénas. Cette signature, qui va permettre l'engagement immédiat des travaux, marque une étape

---

<sup>869</sup> Le Guide des procédures d'achat de l'EPA plaine du Var rappelle les délibérations sur lesquelles se base ladite délibération. Ce dernier se réfère au décret n° 2006-975 du 1<sup>er</sup> août 2006 portant Code des marchés publics modifié par les décrets : n°2008-206 du 29 février 2008 modifiant le Code des marchés publics, n° 20008-407 du 28 avril 2008 modifiant l'article 98 du Code des marchés publics, n°2008-1334 du 17 décembre 2008 modifiant diverses dispositions régissant les marchés soumis au Code des marchés publics et aux décrets pris pour application de l'ordonnance n° 2005-649 relative aux marchés passés par certaines personnes publiques ou privées non soumises au Code des marchés publics.

<sup>870</sup> Circulaire du 14 février 2012 relative au Guide de bonnes pratiques en matière de marchés publics.

significative dans la concrétisation du futur pôle d'échanges multimodal Nice-Aéroport, sous la maîtrise d'ouvrage de l'EPA. L'immeuble comportera 8 000 m<sup>2</sup> de bureaux, mais aussi un hôtel 4 étoiles pour une clientèle d'affaires et de tourisme. La conception a été attribuée à l'architecte Dominique PERRAULT. Il s'agit de la première réalisation éco-exemplaire du Grand Arénas<sup>871</sup>.

Cet hôtel ultra-vert a été conçu par l'architecte Dominique PERRAULT qui a réalisé la Bibliothèque Nationale de France, François MITTERRAND. Un concept pour lequel l'Établissement public d'aménagement a reçu l'appui du fonds « *Ville de demain*<sup>872</sup>».

Un Conseil d'administration en date du 18 juillet 2011, par exemple, présente dans un point n°4, le lancement de la concertation de l'opération d'aménagement du Grand Arénas et du pôle d'échange multimodal Nice Saint-Augustin – Aéroport, aux l'article L. 300-2<sup>873</sup> et R. 300-1 alinéa 2 du Code de l'urbanisme. Dans les enjeux et objectifs du rapport de présentation présenté en Conseil d'administration, il est écrit la chose suivante : « *L'ambition est de doter la métropole azurienne d'un centre d'affaires à la hauteur de sa notoriété via la recomposition urbaine progressive d'un secteur hautement stratégique autour de deux équipements structurants majeurs : le Pôle d'échanges multimodal et le Parc des expositions*<sup>874</sup>. »

#### **a. Le pôle d'échanges multimodal Nice Saint-Augustin Aéroport**

Ce pôle d'échanges multimodal constitue l'élément fondateur du quartier du Grand Arénas. Ce pôle mettra en relation toutes les formes de transport, du local à l'international. Il sera le 1<sup>er</sup> maillon du réseau de pôles multimodaux qui structureront *in fine* l'ensemble de l'Éco-Vallée.

---

<sup>871</sup> Site de la plaine du Var. Le programme sera certifié BREEAM Excellence et vise une consommation énergétique réduite de 25 à 45 % par rapport à la réglementation thermique. EDF Optimal Solutions, filiale d'EDF spécialisée dans les solutions d'efficacité énergétique interviendra à la fois en tant que concepteur, réalisateur et exploitant du lot énergétique du bâtiment et s'engagera également de manière contractuelle sur les performances attendues. Ce projet est l'un des premiers programmes immobiliers s'inscrivant dans le Cadre de référence pour la qualité environnementale de l'aménagement et de la construction (CRQE) dans l'Éco-Vallée, mis en œuvre par l'EPA plaine du Var, d'autant que la démarche environnementale est inscrite à la fois dans la philosophie du promoteur Nacarat et dans les valeurs d'éco-exemplarité de l'Éco-Vallée

<sup>872</sup> Se reporter au chapitre relatif à la notion « ville de demain ».

<sup>873</sup> L'article L. 300-1 du Code de l'urbanisme a été modifié par l'ordonnance n° 2015-1174 du 23 septembre 2015 et dorénavant régi par les dispositions des articles L. 103-2 suivants et du Code de l'urbanisme. La consultation a eu lieu sous l'empire de l'ancien article.

<sup>874</sup> Conseil d'administration du 18 juillet 2011 Point 4 – Lancement de la concertation de l'opération d'aménagement du Grand Arénas et pôle d'échange multimodal Nice Saint-Augustin – Aéroport. Articles L. 300-2 et R. 300-1 alinéa 2 du Code de l'urbanisme.

La remise à plat de la politique des transports est un prérequis nécessaire, eu égard à l'aménagement urbain, qui rend les déplacements difficiles. Il faut donc diversifier l'ensemble des transports (TGV, TER), bus, tramways reliés à l'aéroport, au centre de la ville de Nice, à son port, voitures électriques en libre-service, vélos bleus. L'aéroport international Nice-Côte d'Azur confère au Grand Arénas une ouverture sur le monde.

La gare routière sera, quant à elle, située au nord du pôle d'échanges et à proximité de la route de Grenoble, permettant les correspondances avec le bus et les cars, grâce à des voies en site propre. En face, la gare ferroviaire (future gare LGV) sera le lieu d'échanges par sa grande esplanade et les connexions rapides avec les autres modes de transport, et notamment le tramway.

Notons que le Conseil d'administration de l'EPA accorde une importance particulière au Grand Arénas et notamment au pôle d'échange multimodal. Un Conseil d'administration, en date du 09/05/2011, avait présenté une convention d'études et de travaux de réalisation pour la création d'un pont rail secteur Nice — Saint-Augustin — Vintimille. Cet équipement aura une fonction déterminante et structurante pour l'EcoCité<sup>875</sup>. L'aménagement du pont rail<sup>876</sup> est plus que nécessaire pour l'ensemble du projet urbain de l'EcoCité, et notamment pour le futur quartier du Grand Arénas. Les travaux se poursuivent sur cette partie de l'Éco-Vallée. Le 16 juillet 2015, l'Établissement public d'aménagement Éco-Vallée, en charge de la maîtrise d'ouvrage de l'opération d'aménagement des espaces publics du pôle d'échanges multimodal Nice-Aéroport du Grand-Arénas, poursuit ses travaux sur le secteur de l'aéroport Nice Côte d'Azur à l'Ouest de Nice.

---

<sup>875</sup> Conseil d'administration de l'EPA plaine du Var en date du 09/05/2011 CONVENTION ETUDES ET TRAVAUX DE REALISATION POUR LA CREATION D'UN PONT-RAIL SECTEUR NICE SAINT-AUGUSTIN VINTIMILLE, Rapport de présentation. « *Le périmètre du Grand Arénas est l'élément central de l'EcoCité, au cœur de la métropole de demain regroupant de grands équipements structurants avec notamment le pôle d'échanges multimodal de Nice Saint-Augustin Aéroport. Le pôle multimodal a pour ambition d'intégrer les fonctionnalités de transports classiques associés à un pôle d'échanges, véritable quartier, mêlant ainsi intermodalité et urbanité pour créer un quartier urbain intermodal.* »

<sup>876</sup> Conseil d'administration de l'EPA plaine du Var en date du 9/05/2011 CONVENTION ETUDES ET TRAVAUX DE REALISATION POUR LA CREATION D'UN PONT-RAIL SECTEUR NICE SAINT-AUGUSTIN VINTIMILLE, Rapport de présentation : « *L'aménagement du pôle, sous maîtrise d'ouvrage de l'EPA, place l'usager au cœur du dispositif, il s'organise le long d'un grand espace public à l'air libre, lien urbain entre des espaces fragmentés pour une intermodalité innovante et optimisée. Le programme propose une constructibilité de l'ordre de 110 000 m<sup>2</sup>, dont 11 000 m<sup>2</sup> environ pour les équipements de transport.* »

## **b. Le parc des expositions**

Le parc des expositions est prévu sur l'actuel site du MIN, il développera 75 000 m<sup>2</sup> de surfaces modulables et polyvalentes. La proximité entre le pôle multimodal et l'aéroport international Nice-Côte d'Azur facilitera son accès pour accueillir des visiteurs venus du monde entier. Avec une capacité d'accueil de 35 000 visiteurs, il permettra l'organisation d'évènements d'envergure internationale (foire, salons internationaux) et contribuera au rayonnement de la Métropole Nice-Côte d'Azur. Les utilisateurs du parc des expositions bénéficieront des commerces et services du site, ainsi que d'une nouvelle politique d'offre hôtelière permettant le développement de l'économie locale tout entière.

Le parc des expositions devrait engendrer chaque année près de 750 millions d'euros dans l'économie niçoise et créer plus de 8500 emplois. Son extension, si elle est utile, prévoit une deuxième tranche d'une capacité de 30 000 m<sup>2</sup>.

## **B. Nice Méridia**

### **1. Présentation générale**

Il s'agit de l'un des projets les plus emblématiques de l'Éco-Vallée. A la différence du Grand Arénas, il a une vocation plus globale par son objectif d'être une technopole urbaine, et pas seulement un quartier d'affaires. La deuxième différence est que le projet n'existe pas encore. Il reste tout à faire, là où le Grand Arénas existait déjà, dans une forme plus simple certes, avant l'Éco-Vallée.

Comme le précise un rapport de présentation d'un Conseil d'administration de l'EPA en date du 18 juillet 2011<sup>877</sup>, ce projet de création d'une technopole urbaine sur un premier périmètre opérationnel de 26 hectares, situé à proximité de l'aéroport international Nice Côte d'Azur, vise à concilier par son organisation spatiale et son mode de fonctionnement, les

---

<sup>877</sup> Conseil d'administration 18 juillet 2011 point 8 Nice Méridia projet de technopole urbain. Le rapport de présentation poursuit en écrivant : « *qu'afin de pouvoir alimenter la prochaine consultation pour désigner une maîtrise d'œuvre urbaine sur Nice-Méridia et afin de mettre en place une démarche de construction avec les principaux investisseurs immobiliers, promoteurs et entreprises utilisatrices, l'EPA a missionné le cabinet CMN Partner pour mener à bien un test du concept de « technopôle urbain » auprès du panel représentatif de grands décideurs de la chaîne de l'immobilier. (...) Ce test permettra en outre de mettre en place une relation privilégiée avec les principaux acteurs des filières économiques ciblées afin de promouvoir l'opération et de renforcer « l'option Nice-Méridia » comme une destination potentielle d'accueil des entreprises innovantes. Les acteurs de la chaîne de l'immobilier qui sont approchés au cours de ce test sont listés dans la figure suivante. »*

bienfaits propres aux technopôles<sup>878</sup>, qui sont situées de manière péri-urbaine, et le bénéfice d'un lieu géographique ayant un tissu urbain dense.

Cela n'est pas sans rappeler l'article L. 101-2<sup>879</sup> du Code de l'urbanisme qui fixe les objectifs des collectivités en matière d'urbanisme et qui touche l'ensemble des aspects liés au bien-être dans une ville. Cela est accentué par les documents de l'Éco-Vallée, notamment le Guide pour la biodiversité et le Cadre de référence. Ces deux documents, ajoutés aux documents d'urbanisme de droit commun, fournissent une réponse adaptée et exigeante à la ville durable. Le calendrier a donc été précisé, notamment lors des divers Conseils d'administration.

Le début 2014, a vu le démarrage des travaux de l'immeuble « *The Crown* » avec, en 2015, la livraison des aménagements périphériques par l'EPA. En 2017, la mise en place de la ligne 2 du tramway aura lieu.

Le Conseil d'administration du 26 avril 2012, après avoir désigné le vainqueur de la maîtrise d'œuvre urbaine<sup>880</sup>, décrit les étapes de la procédure de Nice Méridia. Effectivement, le point d'information n°5 du Conseil explique que l'EPA « *partage avec ses partenaires*

---

<sup>878</sup> La Recherche Développement, dite R & D, la fertilisation croisée, la création de nouvelles entreprises...

<sup>879</sup> Article L. 101-2 du Code de l'urbanisme : « Dans le respect des objectifs du développement durable, l'action des collectivités publiques en matière d'urbanisme vise à atteindre les objectifs suivants : 1° L'équilibre entre : a) Les populations résidant dans les zones urbaines et rurales ; b) Le renouvellement urbain, le développement urbain maîtrisé, la restructuration des espaces urbanisés, la revitalisation des centres urbains et ruraux ; c) Une utilisation économe des espaces naturels, la préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières et la protection des sites, des milieux et paysages naturels ; d) La sauvegarde des ensembles urbains et du patrimoine bâti remarquables ; e) Les besoins en matière de mobilité ; 2° La qualité urbaine, architecturale et paysagère, notamment des entrées de ville ; 3° La diversité des fonctions urbaines et rurales et la mixité sociale dans l'habitat, en prévoyant des capacités de construction et de réhabilitation suffisantes pour la satisfaction, sans discrimination, des besoins présents et futurs de l'ensemble des modes d'habitat, d'activités économiques, touristiques, sportives, culturelles et d'intérêt général ainsi que d'équipements publics et d'équipement commercial, en tenant compte en particulier des objectifs de répartition géographiquement équilibrée entre emploi, habitat, commerces et services, d'amélioration des performances énergétiques, de développement des communications électroniques, de diminution des obligations de déplacements motorisés et de développement des transports alternatifs à l'usage individuel de l'automobile ; 4° La sécurité et la salubrité publiques ; 5° La prévention des risques naturels prévisibles, des risques miniers, des risques technologiques, des pollutions et des nuisances de toute nature ; 6° La protection des milieux naturels et des paysages, la préservation de la qualité de l'air, de l'eau, du sol et du sous-sol, des ressources naturelles, de la biodiversité, des écosystèmes, des espaces verts ainsi que la création, la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques ; 7° La lutte contre le changement climatique et l'adaptation à ce changement, la réduction des émissions de gaz à effet de serre, l'économie des ressources fossiles, la maîtrise de l'énergie et la production énergétique à partir de sources renouvelables. »

<sup>880</sup> Il s'agira de DEVILLERS et associés.

*l'ambition de réaliser une technopole urbaine sur l'opération Nice Méridia* », la poursuite du processus s'articule aujourd'hui autour de quelques objectifs clés qui sont listés ci-dessous.

Tout d'abord, l'engagement des études techniques et des procédures réglementaires sur la base de l'esquisse produite par le titulaire de l'accord cadre : poursuite de la conception urbaine et engagement des études au niveau EP, puis AVP ; engagement de la concertation préalable, réalisation préalable, réalisation de l'étude d'impact, présentation du dossier de création de ZAC au Conseil d'administration de l'EPA. Il s'agit ici des procédures de conventions d'orientation foncière qu'a mises en place l'EPA avec les autres partenaires, mais également des procédures de concertation du public<sup>881</sup>. Cela signifie que le raisonnement qui va suivre est applicable pour l'ensemble des autres ZAD de l'Éco-Vallée. Le Conseil d'administration en date du 09/05/2011 explique, après avoir rappelé que la DTA avait défini la basse vallée du Var comme secteur stratégique du développement, qu'il fallait mettre en place une maîtrise urbaine avec comme cadre juridique l'OIN. C'est dans ce cadre-là qu'a été mise en place une convention, d'une durée deux ans, calée sur celle de la ZAD provisoire, signée par les parties compétentes<sup>882</sup>.

Aujourd'hui, des premiers périmètres de ZAD, esquissés au terme de différentes réflexions sur le territoire, portant sur des sites à enjeux et des projets priorités par les partenaires, ont, dans un souci de concertation, été soumis, pour avis et validation de principe, aux maires dont la commune était concernée. Pour chacun de ces périmètres, un arrêté sera pris par le préfet désignant l'EPA comme titulaire du droit de préemption. Celui-ci le déléguera globalement à l'EPF PACA.

---

<sup>881</sup> La directive territoriale d'aménagement (DTA), approuvée en décembre 2003, a fixé les objectifs de l'État dans le département des Alpes-Maritimes. Elle identifie notamment la basse vallée du Var comme secteur stratégique de développement. La décision de créer une Opération d'intérêt national sur ce territoire a été prise au regard de la nécessité de concevoir son développement à partir d'une vision partagée et déclinée sur le long terme. Le périmètre s'étend sur quelque 10 000 ha couvrant la plaine et les coteaux.

<sup>882</sup> Conseil d'administration du 9 mai 2011. La convention a été signée par l'Établissement public d'aménagement de la plaine du Var, l'Établissement public foncier PACA, le département des Alpes-Maritimes, la Communauté urbaine Nice Côte d'Azur et la communauté de communes des Coteaux d'Azur, qui avait pour objet de définir et de mettre en œuvre une démarche d'intervention foncière à travers la création de la ZAD provisoire portant sur 3 000 ha environ.

Cette convention fixe le cadre général de l'intervention des partenaires, notamment les conditions de gestion des biens acquis par l'EPF PACA, et les modalités d'intervention juridique et financière, notamment en cas de recours à l'emprunt<sup>883</sup>.

A l'instar de la convention d'intervention foncière applicable à toutes les ZAD de l'Éco-Vallée, le Conseil d'administration a mis en place un guide des procédures d'achat mis à jour par le Conseil d'administration du 31/03/2014 à travers la délibération n° 2014-025<sup>884</sup>. Il convient de se reporter au chapitre précédent traitant des relations qu'entretient le guide d'achat avec le Grand Arénas et de les appliquer à Nice Méridia.

De plus, précisions que l'enquête publique<sup>885</sup> portant mise en compatibilité du PLU de la commune de Nice sur la ZAC Nice Méridia s'est déroulée en juillet 2015.

Enfin, la technopole urbaine Nice Méridia était présente au salon d'immobilier d'entreprise SIMI à Paris qui s'est tenu en décembre. Christian TORDO, Président du Conseil d'Administration de l'EPA Éco-Vallée et Pascal GAUTHIER, Directeur Général de l'EPA Éco-Vallée avaient réuni l'ensemble des acteurs et des projets en cours de réalisation sur le périmètre de Nice Méridia au sein du stand de la Métropole Nice Côte d'Azur et de l'EPA Éco-Vallée.

## **2. Une technopole à l'ambiance urbaine et stimulante**

Commençons le paragraphe par quelques précisions actuelles. Il y a un an, l'architecte urbaniste Christian DEVILLERS mettait en exergue sa vision de la technopole urbaine Nice Méridia. En 2015, l'entreprise foncière ARTEA a réalisé la construction du premier programme tertiaire (The Crown). D'autres immeubles neufs pour 2016 et 2017 sont d'ores et déjà en programmation sur Nice Méridia. La technopole est composée de deux aspects essentiels : une dynamique fondée sur la mixité et sur l'échange (a), un projet ambitieux, économe et respectueux (b).

---

<sup>883</sup> Conseil d'administration du 9 mai 2011 CONVENTION D'INTERVENTION FONCIERE SUR LES ZONES D'AMENAGEMENT DIFFERE DANS LE PERIMETRE DE L'OIN PLAINE DU VAR rapport de présentation.

<sup>884</sup> Guide des procédures d'achat de l'EPA plaine du Var p. 4-41. Ce dernier se réfère au décret n° 2006-975 du 1<sup>er</sup> août 2006 portant Code des marchés publics modifié par les décrets : n° 2008-206 du 29 février 2008 modifiant le Code des marchés publics, n° 2008-407 du 28 avril 2008 modifiant l'article 98 du Code des marchés Publics, n° 2008-1334 du 17 décembre 2008 modifiant diverses dispositions régissant les marchés soumis au Code des marchés publics et aux décrets pris pour application de l'ordonnance n° 2005-649.

<sup>885</sup> Pour plus de précisions, se rapporter à la note de présentation du dossier d'enquête préalable à la Déclaration d'utilité publique, ainsi qu'à l'avis se trouvant sur le site de l'Eco-Vallée plaine du Var.



### **a. Une dynamique fondée sur la mixité et sur l'échange**

De manière habituelle, les technopoles sont localisées en zones périurbaines dans un cadre verdoyant et apaisant. Toutefois, les habitants s'y trouvent souvent isolés. *A contrario*, le concept Nice Méridia repose sur l'idée d'une ville vivante et dense permettant les échanges et stimulant la créativité.

La formation et l'enseignement supérieur ne seront également pas en reste, car 35 000 m<sup>2</sup> seront dédiés à l'Eco-Campus de l'université de Nice Sophia Antipolis, et 18 000 m<sup>2</sup> destinés au Campus Régional de l'apprentissage porté par la CCI Nice Côte d'Azur.

*In fine* de cette première phase opérationnelle, la technopole urbaine Nice Méridia devrait abriter 5000 habitants et offrir plus de 4000 emplois.

Nice Méridia aura le rôle de catalyseur économique de l'ensemble des idées novatrices. L'enjeu est de rapprocher des fonctions de recherche, de formation et d'entreprise et Nice Méridia jouera le rôle de médiateur. Effectivement, les start-up, les centres de recherche publics, l'enseignement supérieur et les centres de formation ne seront pas cloisonnés.

Les entreprises innovantes ne sont pas les seules à s'implanter sur ledit territoire. Effectivement, divers acteurs importants du développement durable, de la ville intelligente et des technologies vertes arrivent ou sont déjà installés sur le site : le Campus Régional de l'Apprentissage, l'Institut Méditerranéen du Risque, de l'Environnement et du Développement Durable (IMREDD), pour ne citer qu'eux.

### **b. Un projet ambitieux, économe et respectueux**

Le projet dans sa perspective d'aménagement durable porte sur 24 hectares et s'inscrit dans une réflexion d'ensemble au sein d'un périmètre de plus de 200 hectares en prenant en compte l'existant. Le secteur est en effet déjà occupé par un certain nombre d'entreprises et d'équipements publics.

Ce principe de continuité existe bel et bien avec la mise en place de projets phares de l'Éco-Vallée, avec notamment les premiers travaux du pôle multimodal sur le Grand Arénas, et de la Métropole Nice Côte d'Azur, tels que le stade de l'Allianz Riviera et la rénovation urbaine du quartier des Moulins. Les déplacements seront facilités par l'expansion des

transports en commun, avec l'arrivée du tramway en 2017, favorisant une mobilité durable au cœur du périmètre de l'Éco-Vallée.

Christian ESTROSI s'exprime de la manière suivante à propos du projet ambitieux, économe et respectueux : « *Je suis très heureux de l'intérêt manifesté envers notre technopole urbaine Nice Méridia par de très grandes entreprises telles qu'IBM et EDF. Leur choix [...] et l'université qui placent l'innovation au cœur de l'Éco-Vallée*<sup>886</sup>. »

Enfin, ce projet ambitieux économe et respectueux est la traduction de la volonté d'une équipe pluridisciplinaire. Effectivement, l'architecte urbaniste Christian DEVILLERS est en charge de la maîtrise d'œuvre urbaine qui lui a été confiée par l'EPA Éco-Vallée Plaine du Var en 2012<sup>887</sup>.

### **3. Nice Méridia : le concept de l'innovation au service durable de l'aménagement**

Le projet de Nice Méridia<sup>888</sup>, conçu par Christian DEVILLERS et son équipe, est porteur d'une réelle ambition en matière d'aménagement durable. Il a pour but de s'inscrire pleinement dans la volonté d'éco-exemplarité de l'Éco-Vallée en créant un nouvel équilibre entre la ville et la nature, avec en particulier des objectifs ambitieux en matière de gestion énergétique, de gestion de l'eau et de politique de déplacements.

Précisions que l'EPA Éco-Vallée plaine du Var et Pitch Promotion ont signé la promesse de vente des terrains du programme mixte bureaux-commerces de Nice Méridia dans l'Éco-Vallée en date du 17 juillet 2015. Le projet architectural propose une nouvelle façon de concevoir la vie au travail. Les circulations verticales, regroupées sur les deux pignons et dotées de longs débords afin de protéger du soleil, permet les rencontres et les échanges. Le projet est également très ambitieux au plan environnemental notamment par une nature très présente sur le lieu du travail.

---

<sup>886</sup> Métropole Nice Côte d'Azur et Eco-Vallée - Nice Méridia. La technopole urbaine, vivante, intense, innovante Dossier de presse MIPIM 2014.

<sup>887</sup> Ibid., Métropole Nice Côte d'Azur et Eco-Vallée - Nice Méridia.

<sup>888</sup> Projet de territoire p. 54-84 « *Nice Méridia a l'ambition de jouer un rôle essentiel dans la dynamique économique d'ensemble en vue d'une diversification de l'économie azurélienne notamment grâce à un renforcement de l'innovation scientifique et technologique et à la croissance du développement endogène. L'objectif est de créer et d'organiser un site urbain particulièrement attractif pour les organisations publiques et privées de recherche-développement.* »

Enfin, dans cette perspective d'innovation du bâtiment durable, a eu lieu la signature de la promesse de vente du premier programme de logements de Nice Méridia entre l'EPA Éco-Vallée et le promoteur AMETIS. Il s'agit de faire de ces bâtiment une qualité architecturale à prix maîtrisé<sup>889</sup> ainsi que la réalisation de « logement jardin <sup>890</sup>».

### **a. L'anticipation des Smart Grids à l'échelle urbaine**

Le Conseil d'administration du 18 juillet 2011, point n°7 dans la maîtrise d'œuvre urbaine pour Nice Méridia pour les choix des candidats admis à concourir. Comme le rappelle le rapport de présentation, les enjeux et objectifs : « *L'opération Nice Méridia s'inscrit dans les stratégies globales d'aménagement et développement d'ensemble du territoire de la plaine du Var, qui ont été précisées dans le cadre des études de positionnement et de définition.* »<sup>891</sup> Nice Méridia constitue un espace majeur pour le lancement et la crédibilité économique de l'Éco-Vallée et, à ce titre, a été présentée comme l'une des opérations prioritaires de l'EPA au Conseil d'administration du 20 décembre 2010.

Le Conseil d'administration du 9 mai 2011, a établi le lancement de consultations pour le choix d'une maîtrise d'œuvre urbaine relative à l'opération Nice Méridia.

Le Conseil d'administration poursuit : « ... *que la consultation a été lancée selon le mode de dévolution de l'accord-cadre selon la procédure de concours restreint conformément aux articles 76 et 74 du Code des marchés publics.* » Une réunion d'ouverture des plis a eu lieu le 15 juin 2011 à l'EPA, et différentes réunions ont été organisées avec une commission technique pour analyser les candidatures préalablement au jury.

Il faut partir du constat que les Alpes-Maritimes sont situées en région frontalière. Cela signifie que la Plaine du Var n'est alimentée que d'un côté par le réseau électrique national et se trouve particulièrement sensible aux pics de consommation. La Métropole Nice Côte d'Azur est donc le dépositaire de cette politique avec de nombreux démonstrateurs dont « Nice Grid » ou bien « Réflexe », et l'EPA Éco-Vallée plaine du Var a choisi la technopole

---

<sup>889</sup> Site de la plaine du Var. Le promoteur AMETIS et sa filiale IDEOM, spécialisée dans l'accession à la propriété, réaliseront 125 logements, du 2 au 4 pièces, répartis sur deux immeubles d'une superficie totale d'environ 8550 m<sup>2</sup> sdp, ainsi que 105 places de stationnement.

<sup>890</sup> Ibid. Les immeubles, orientés Est/Ouest, sont implantés en bordure du futur parc public ROBINI. En s'appuyant sur ce maillage paysager, le projet conçu par Jean Nouvel propose des logements d'exception, traversants, spacieux et économes. Le projet est conforme à la référence CERQUAL Environnement et bénéficie de la reconnaissance Bâtiment Durable Méditerranée, BDM. Il s'inscrit en tous points dans la logique de maîtrise des risques de l'Éco-Vallée et répond aux besoins de développement du territoire en matière de logements.

<sup>891</sup> Site EPA PLAINE DU VAR rapport de présentation.

Nice Méridia pour en mesurer la première application à l'échelle urbaine<sup>892</sup>. Le « Smart Grid »<sup>893</sup> de Nice est donc la réponse à la politique énergétique de Nice Méridia permettant la réduction de la dépendance vis-à-vis du réseau national.

### **b. Les manifestations concrètes de Nice Méridia : The Crown et le parking de verre**

Comme cela a été écrit précédemment, la première réalisation concrète de Nice Méridia trouve son expression avec l'immeuble Artea dit « *The Crown* ». C'est l'une des premières opérations à avoir utilisé le Cadre de référence pour la qualité environnementale mise en œuvre par l'EPA<sup>894</sup>.

L'immeuble « *The Crown* » est donc un projet à haute valeur environnementale. Effectivement, la démarche environnementale était un critère déterminant dans le cahier des charges.

« *The Crown* » sera donc labellisé « très haute performance énergétique ». Dans le droit fil du cadre de référence, l'immeuble bénéficie de nombreuses innovations permettant de réduire et lisser les besoins de climatisation grâce à un système de stockage de froid qui se mettra en charge la nuit quand le prix du kWh est vendu à moindre coût. Il faut rappeler qu'ARTEA ne signe que de baux verts. Cet engagement à long terme porte notamment sur la consommation énergétique de l'immeuble.

L'immeuble est doté d'un système de monitoring « *Greenview* », qui communique des informations en temps réel sur sa performance et sur son utilisation. Cet outil de pilotage est souvent associé à une CGT, elle-même en lien avec de nombreux capteurs. Les utilisateurs pourront bénéficier d'un ensemble de services, d'un standard dans tous les programmes

---

<sup>892</sup> Les études opérationnelles sont menées actuellement par le bureau d'études EMBIX.

<sup>893</sup> <http://www.smartgrids-cre.fr/index.php?p=definition-smart-grids>. Pour faire face aux mutations du paysage énergétique, il est nécessaire de moderniser le système électrique. Le contexte français et européen, dans lequel se sont développés les réseaux électriques, conduit à privilégier le déploiement des technologies de Smart grids plutôt que le remplacement et le renforcement massif des réseaux. L'intégration des nouvelles technologies de l'information et de la communication aux réseaux les rendra communicants et permettra de prendre en compte les actions des acteurs du système électrique, tout en assurant une livraison d'électricité plus efficace, économiquement viable et sûre. Le système électrique sera ainsi piloté de manière plus flexible pour gérer les contraintes telles que l'intermittence des énergies renouvelables et le développement de nouveaux usages tels que le véhicule électrique. Ces contraintes auront également pour effet de faire évoluer le système actuel, où l'équilibre en temps réel est assuré en adaptant la production à la consommation, vers un système où l'ajustement se fera davantage par la demande, faisant ainsi du consommateur un véritable acteur.

<sup>894</sup> Pour plus d'informations, se référer au chapitre concernant le cadre de référence pour la qualité environnementale.

ARTEA, tels que le site Internet de covoiturage et les bornes de recharge pour les véhicules électriques ou hybrides.

À côté de l'opération de l'immeuble « *The Crown* », un autre projet est en cours de réalisation : il s'agit de réaliser un parking de verre à Nice Méridia. Ce projet innovant a été présenté au salon de l'immobilier d'entreprises à Paris<sup>895</sup>.

À Nice Méridia, dans le prolongement de l'immeuble d'affaires « *The Crown* », un parking silo (six niveaux) a été mis en construction en juin pour une livraison annoncée au premier trimestre 2016. Le projet — un cube garage rigolo, façades éclairées et végétalisées — mise sur le verre. A l'inverse des parkings souterrains, il met les voitures en haut (450 places à destination des utilisateurs de l'immeuble d'affaires) et les commerces en bas (sur 600 m<sup>2</sup> en rez-de-chaussée). La structure métallique, habillée de verre, joue entre vitrine et transparence pour un résultat ludique et esthétique.

Enfin, la résidence Pleiade, sera réalisée sur le périmètre de Nice Méridia sous la houlette de l'architecte Jean Nouvel pour un habitat à prix raisonnable. Les travaux commenceront en 2016.

## **Paragraphe 2 : Les opérations secondaires**

L'Éco-Vallée ne se caractérise pas seulement à travers les deux opérations phares que sont le Grand Arénas et Nice Méridia, mais à travers deux autres opérations, qui, sur le plan théorique et juridique, se situent au même niveau : La Baronne-Lingostière et l'Éco-quartier Saint-Martin-du-Var. Toutefois, par leur importance symbolique et par leur dimension, le Grand Arénas et Nice Méridia restent à part. C'est la raison pour laquelle nous préférons les traiter comme suit.

Abordons sans plus tarder l'étude des opérations secondaires : La Baronne-Lingostière (P1) et l'Éco-quartier de Saint-Martin-du-Var (P2).

---

<sup>895</sup> Au Salon de l'immobilier d'entreprises (Simi) à Paris, le maire, Christian ESTROSI, a signé une promesse de vente de l'îlot 3.5 au Grand Arénas, terrain qui accueillera notamment un hôtel 4 étoiles au concept énergétique novateur à l'horizon 2018. Il a aussi présenté le projet de parking de verre qui prolongera l'immeuble « *The Crown* », à Nice-Méridia.

## A. La Baronne-Lingostière

La Baronne-Lingostière est une opération conçue pour constituer une nouvelle centralité économique et urbaine, sur les deux rives du fleuve Var, entourée au sud par les opérations du Nice Stadium, du Grand Arénas et de Nice Méridia, et de Carros-la Manda, au nord.

La Baronne-Lingostière<sup>896</sup> se situe sur la rive droite et sur les communes de La Gaude et Saint-Laurent-du-Var. Elle a une surface globale de 25 hectares autour d'une plateforme agroalimentaire et horticole, endroit dans lequel il est prévu de relocaliser les activités du Marché d'Intérêt National (MIN)<sup>897</sup>. Il y a 90 % de foncier maîtrisé par la puissance publique et 136 000 m<sup>2</sup> de capacité constructible et 1400 emplois prévus à terme. La Baronne a pour objectif de devenir un pôle d'excellence agroalimentaire et horticole, structuré autour de la nouvelle plateforme et d'activités annexes de logistique avec un point d'ancrage sur l'agriculture locale. Cette opération bénéficie d'une approche environnementale et urbaine originale en s'appuyant sur la qualité paysagère et sur le centre urbain existant.

Quant à la rive gauche, l'objectif est d'engager une réflexion permettant de fixer, pour le secteur de Lingostière, des intentions urbaines, notamment au travers d'un projet de recomposition du site commercial, en coopération avec les partenaires privés, et de création d'un pôle de vie, conçu en suivant les principes d'éco-exemplarité. La programmation prévisionnelle est essentiellement basée sur trois points : l'immobilier d'entreprises, le transfert du MIN d'Azur et le logement.

---

<sup>896</sup> P. 54 du Projet de territoire concernant la Baronne (premier périmètre opérationnel), plateforme agroalimentaire et horticole, parc d'activités durable : « *L'opération de la Baronne, sur les communes de La Gaude et Saint-Laurent-du-Var, s'articule autour d'une plateforme agroalimentaire et horticole, dans laquelle se relocaliseront les activités du marché d'intérêt national. Elle offre un espace de développement complémentaire pour des programmes de locaux d'activités et de logistique. Cette opération, desservie par la RD 6202 bis qui la connecte à l'A8, bénéficie d'une approche environnementale et urbaine originale en s'appuyant sur la qualité paysagère et sur le centre urbain existant, renforcé par une offre de logements supplémentaires. Elle préfigure une nouvelle centralité en lien avec le quartier de Lingostière, de l'autre côté du fleuve, sur la commune de Nice. Le secteur de La Baronne-Lingostière représente environ 25 ha, dont 23 ha sont maîtrisés par le public (Conseil général des Alpes-Maritimes et communes de La Gaude et Saint-Laurent-du-Var). Un programme mixte de 136 000 m<sup>2</sup> a été défini par l'EPA et ses partenaires, avec comme équipement majeur une nouvelle plateforme agroalimentaire et horticole. Un concours de maîtrise d'œuvre a été lancé en 2011. La relocalisation du CREAT (Centre de recherche de la chambre d'agri- culture) est intégrée dans la démarche opérationnelle. L'ensemble du projet vise d'abord à engager de façon opérationnelle la première étape d'une politique agricole renouvelée, en connectant la plateforme agro-alimentaire et horticole à deux des trois sites expérimentaux prévus par la chambre d'agriculture sur les communes de Gattières et du Broc. »*

<sup>897</sup> Le Marché d'Intérêt National prévoit la relocalisation des activités du MIN d'Azur. Il y a environ 60 000 m<sup>2</sup> à construire sur un site dédié de 16 hectares et enfin une programmation générale avec un pôle fruits et légumes, un pôle fleurs et plantes et enfin un carreau de producteurs.

A l'instar des autres opérations phares de la plaine du Var, une convention d'intervention foncière dans le périmètre de l'OIN plaine du Var a été mise en œuvre. Le rapport de présentation du Conseil d'administration en date du 9 mai 2001 explique que la DTA avait approuvé le secteur de la plaine du Var comme un secteur stratégique de développement : « *L'Établissement public d'aménagement de la plaine du Var, créé le 30 juillet 2008 par décret en Conseil d'État, est chargé de mettre en place toutes les opérations de nature à favoriser l'aménagement, le renouvellement urbain, le développement économique et la valorisation des espaces compris à l'intérieur du périmètre de l'OIN.* »

Dans ce cadre, il y a eu un arrêté préfectoral, en date du 2 juillet 2009, avec un périmètre provisoire de ZAD assorti d'un droit de préemption dont l'EPA est titulaire, et l'EPF délégataire.

Dès lors, une première convention, d'une durée de deux ans, calée sur celle de la ZAD provisoire, signée par l'EPA plaine du Var, avait pour objectif de définir et appliquer une démarche d'intervention foncière à travers la création de la ZAD provisoire portant sur 3 000 ha environ. Après accord des maires et du comité foncier des ZAD portant sur les priorités des projets, le préfet a proposé six périmètres, dont « *La Baronne* ».

De même, il est précisé, par les différents Conseils d'administration, que la procédure de guide d'achat et d'utilisation de la plaine du Var, sera applicable à La Baronne-Lingostière. La procédure de concertation du public, prévue aux articles L. 300-1<sup>898</sup> et R. 300-1 du Code de l'urbanisme, prévue à maintes reprises dans les Conseils d'administration, sera également applicable avec les limites que nous connaissons.

## **B. L'Éco-quartier de Saint-Martin-du-Var**

Située au nord du périmètre de l'Opération d'intérêt national à la porte du haut-pays et à la marge de la métropole niçoise, l'opération de la Digue bénéficie d'un environnement naturel et paysager d'une qualité exceptionnelle. Reprenant les principes fondateurs du projet de territoire, actualisé par le Projet stratégique opérationnel, la mixité et la densité, ladite opération est perçue comme une extension de la ville de Saint-Martin-du-Var<sup>899</sup> dans un objectif de mettre en concordance le quartier et ce centre-ville.

---

<sup>898</sup> Article codifié sous les articles L. 103-2 à L. 103-6 du Code de l'urbanisme.

<sup>899</sup> Projet de territoire p. 54-84 Éco-quartier de Saint-Martin-du-Var. L'Éco-quartier de Saint-Martin-du-Var, qui concerne 5 ha, sera construit au contact de la ville de Saint-Martin-du-Var, dans l'objectif d'optimiser le lien ...

Pour assurer la liaison entre le quartier et le centre-ville, il faudra mettre en place un pôle multimodal. La rénovation de la ligne des chemins de fer de Provence donnera à cet espace des moyens de liaison avec le reste du périmètre de l'OIN et avec le centre-ville de Nice.

L'extension de la ville repose sur 5 hectares, 50 000 m<sup>2</sup> de capacité constructible, 350 à 400 logements estimatifs et 480 emplois potentiels environ.

La programmation prévisionnelle se décompose en trois rubriques : habitat, immobilier d'entreprises et équipement. Pour l'habitat, il y a 30 000 m<sup>2</sup> SHON (Surface Hors Œuvre Nette). L'immobilier d'entreprises comprend des locaux d'activités : 7200 m<sup>2</sup> de SHON, des commerces et services de proximité, 7800 m<sup>2</sup> de SHON et pour les bureaux 3600 m<sup>2</sup> de SHON. L'équipement se manifeste par un projet de pôle multimodal en lien avec les chemins de fer de Provence.

Quant au calendrier, en 2010-2011, il était prévu une étude de maîtrise d'œuvre urbaine en cours, l'année 2011 sera l'apanage des procédures administratives et juridiques. A partir de 2012, commenceront les travaux et la commercialisation.

## **Section 2 : L'approche juridique des opérations d'aménagement des partenaires au sein de l'Éco-Vallée**

Les projets portés par les partenaires, publics et privés, de l'Éco-Vallée reflètent l'orientation d'aménagement et de développement durable, donnée à cette Opération d'intérêt national. Des opérations d'aménagement vont voir le jour dans le même temps et de nouveaux équipements structurants sont conçus dans un esprit éco-exemplaire. Il y a donc des opérations d'aménagement (P1), mais également des équipements structurants (P2).

En matière d'aménagement, de nombreux acteurs publics et également privés interviennent au sein de l'Éco-Vallée. Nous avons choisi de présenter ci-dessous les principaux projets en cours ou prévus qui sont portés par les partenaires publics et privés de l'EPA. Ces projets s'inscrivent dans les stratégies globales de l'Éco-Vallée, les uns par leur caractère structurant à l'échelle de l'OIN et même au-delà (Nice Stadium notamment), les autres, par leur importance en termes de développement et d'aménagement. Ainsi, la

---

entre ce quartier et le centre-ville. La mise en place d'un pôle multimodal et la rénovation de la ligne des chemins de fer de Provence donneront à cet espace des moyens de liaison renouvelés avec le reste du périmètre de l'OIN et avec le centre-ville de Nice.



reconfiguration du CREAT, qui impacte le site de l'opération de la Baronne, tout en soulignant le confortement du pôle de recherche en agriculture. Ainsi, également, certains projets privés importants tels ceux de Carros qui contribueront à renforcer le pôle de centralité secondaire constitué dans cette partie du territoire. De même, les projets collinaires de Saint-Blaise ou de Saint-Jeannet participent de l'aménagement durable des coteaux dans un principe de mixité et de complémentarité avec la plaine. De même, les projets prévus autour du bec de l'Estéron et de Gillette, qui amorcent les stratégies opérationnelles de l'EPA, sur cette partie de territoire, en complément de l'opération de Saint-Martin-du-Var.

### **Paragraphe 1 : Les opérations d'aménagement**

Actuellement excentré à l'ouest du centre-ville niçois, le quartier des Moulins, de plus de 10 000 habitants, fait l'objet d'un vaste projet de rénovation urbaine. Cette rénovation urbaine, par sa position stratégique au cœur de l'EcoCité, par sa proximité avec l'aéroport, par le futur pôle multimodal et la nouvelle ligne de tramway, fait que le quartier des Moulins va s'ouvrir sur une nouvelle centralité (A).

Il y a également le projet de Saint-Blaise la Saoga. Situé au-delà de la Confluence, ce quartier collinaire de 7 hectares sera développé sur l'une des rares zones urbanisables de la commune. Au programme, principalement des logements mais aussi la création d'une voie de transit entre le nouveau rond-point sur la RD 6202 et le vieux village (B).

#### **A. Le projet de rénovation urbaine du quartier des Moulins et le projet de Saint-Blaise la Saoga**

Étudions tout d'abord l'opération de rénovation urbaine du quartier des Moulins (1) pour voir ensuite le projet Saint-Blaise la Saoga (2).

##### **1. Les Moulins, une opération de rénovation urbaine exemplaire au cœur de l'Éco-Vallée**

###### **a. Le contexte**

Situé au cœur d'un territoire stratégique, le quartier des Moulins bénéficie d'un projet de rénovation urbaine (PRU) exemplaire. Celui-ci, situé dans le périmètre de la ZRU (Zone de Redynamisation Urbaine) de Saint-Augustin, est positionné au cœur du territoire de l'Éco-

Vallée, avec une proximité immédiate des opérations majeures (Nice Méridia<sup>900</sup>, Grand Arénas<sup>901</sup>, MIN<sup>902</sup>, Pôle Multimodal<sup>903</sup>, futur tram...).

Il s'agit d'un lieu charnière entre la ville de Nice et l'Éco-Vallée dont le développement concerne toute la plaine du Var. Le quartier sera prochainement desservi par une nouvelle ligne de tramway et les espaces publics seront entièrement recomposés, dans le but du développement durable. Il est à proximité du pôle multimodal qui mettra dans un espace géographique restreint le tramway, le réseau de bus, la ligne à grande vitesse et l'aéroport international Nice Côte d'Azur. Le quartier constitue une forme de « charnière entre Nice centre et la vallée du Var ».

La requalification du quartier<sup>904</sup> demeure un enjeu stratégique pour un développement durable de cette partie du territoire.

De plus, ce projet a fait l'objet d'une validation en Comité National d'Engagement depuis le 15 octobre 2009 par l'ANRU<sup>905</sup>. Il fédère 17 partenaires autour d'une convention signée pour 5 ans avec un montant total de 215 M€ (cinq bailleurs, les collectivités locales dont le Département, la Région, l'État).

## **b. Les enjeux du projet et les politiques pour y arriver**

La définition du quartier des Moulins comme une opération de rénovation urbaine exemplaire n'est pas suffisante. Il faut compléter la définition par les objectifs du projet. Ces derniers sont de plusieurs ordres.

Tout d'abord, il y a la volonté d'inscrire sur la durée le quartier des Moulins comme partie intégrante de la plaine du Var, en stimulant les aspects économiques et sociaux, en coordination avec le territoire de l'OIN. Ensuite, l'objectif de mettre une politique de rééquilibrage de l'habitat par un principe de mixité de types de logements, notamment sociaux et de résidences. En outre, un remodelage de la circulation, des espaces de vie pour obtenir un

---

<sup>900</sup> Se reporter au chapitre concernant Nice Méridia.

<sup>901</sup> Se reporter au chapitre concernant Grand Arénas.

<sup>902</sup> Se reporter au chapitre concernant le MIN.

<sup>903</sup> Se reporter au chapitre concernant le Pôle Multimodal.

<sup>904</sup> Projet de territoire p. 50 « *Le projet de rénovation urbaine (PRU) des Moulins s'étend sur 16 ha, il concerne 12 000 habitants et 3 000 logements existants. Il a été validé au Comité national d'engagement de l'Agence Nationale de Rénovation Urbaine (ANRU) le 15 octobre 2009 pour un investissement de près de 210 M€ sur la période du dispositif (2009-2014). Il est positionné (...) amélioration du cadre de vie des habitants.* »

<sup>905</sup> Projet de territoire p. 5-48. Le projet de territoire explique le rôle de l'ANRU dans la mise en œuvre de l'Eco-Vallée.

quartier où il fait bon vivre. Par ailleurs, l'ouverture du quartier des Moulins, afin qu'il fasse partie intégrante de la ville de Nice et ne plus être perçu, comme un quartier « à part ».

Enfin, passer par une augmentation et une cohérence des services de gestion urbaine de proximité. Afin de réaliser l'ensemble de ces objectifs, le projet comporte plusieurs actions parmi lesquelles, la démolition, le relogement<sup>906</sup> la réhabilitation<sup>907</sup>, la construction, la résidentialisation<sup>908</sup>, la mise en œuvre d'équipements<sup>909</sup> et enfin la création de locaux commerciaux et d'une surface alimentaire de taille moyenne.

### **c. Une dynamique économique, sociale et commerciale importante**

Le quartier de rénovation urbaine des Moulins a besoin, pour réussir, de s'appuyer sur un levier économique et social de grande envergure. Effectivement, la mise en place d'objectifs et de moyens pour y parvenir, dans un environnement de reconstruction urbaine, ne suffit pas pour parfaire ledit quartier.

Par voie de conséquence, la dynamique économique, sociale et commerciale, repose sur la création d'une nouvelle rue qui reliera le quartier d'est en ouest afin de réorganiser complètement l'espace. Cette rue sera dotée ou entourée par une importante infrastructure de services tous azimuts. Un calendrier s'impose du reste, pour l'ensemble des opérations d'aménagement prévu dans le secteur. Entre-temps, il y aura eu la validation du projet par l'ANRU en octobre 2009, la signature officielle de la convention ANRU en avril 2010 ou encore en décembre 2010 par « la fête de la démolition » avec la démolition de l'immeuble n° 7.

### **d. La stratégie commerciale et le développement économique comme composante majeure de la réussite du quartier et de l'emploi**

Il est utile de mentionner que l'attractivité économique est essentielle pour le lien social et la cohésion de la population. C'est la raison pour laquelle sont prévues dans le projet

---

<sup>906</sup> Le relogement de 452 locataires assuré en régie par le bailleur CAH. La mission relogement, achevée en juin 2013, se poursuit, pour les familles qui le souhaitent, par un suivi local post-relogement pendant 2 ans.

<sup>907</sup> La réhabilitation de 757 logements (7 bâtiments) dans le cadre des financements ANRU.

<sup>908</sup> La résidentialisation passe par une requalification des espaces publics/privés.

<sup>909</sup> La réalisation d'équipements publics, de services et de locaux associatifs avec la mise en place de mairie annexe, de pôle petite enfance et parentalité « Les petits loups », bibliothèque municipale, la requalification du stade et la construction de vestiaires et tribunes, des centres d'activités loisirs locaux associatifs.

de rénovation, notamment, la construction de commerces et l'implantation d'activités tertiaires. C'est d'ailleurs un élément important de l'Éco-Vallée.

Cette action économique et commerciale pour la réussite du quartier et de l'emploi repose sur quatre piliers. Tout d'abord, une stratégie commerciale de haut vol. Pour atteindre ces objectifs, la métropole a procédé à un appel à candidature pour un promoteur/concepteur : « *le groupe Gothman* », qui sera chargé de la construction et de la commercialisation.

Afin de répondre à ces objectifs, le projet de rénovation urbaine des Moulins a pour objet de nouvelles implantations commerciales, mais également un marché non sédentaire quotidien repositionné sur une nouvelle place. Ensuite, le second pilier est le développement économique. Enfin, le troisième pilier promeut une gestion urbaine de proximité.

En 2011, la gestion urbaine de proximité a réalisé de nombreuses actions : rénovation des parties communes par CAH avec l'association Adam et des jeunes en TIG ; mise en place d'une action d'insertion professionnelle, la préparation de l'ouverture d'une épicerie en février 2012 sur la place des Amaryllis.

Depuis 2012, l'équipe en charge de la gestion urbaine de proximité met en place les actions engagées (rénovation des parties communes, fonctionnement de la plateforme des habitants, amélioration de la sécurité).

Afin d'informer les habitants, des supports et des actions de communication sont présentés à la Maison du projet, des événements sur la place des Amaryllis. Il s'agit ici d'actions Gestion Urbaine de Proximité mises en place depuis 2012.

N'oublions pas que le guide d'achat et de vente de l'EPA, le cadre de référence ainsi que le guide pour la biodiversité s'appliquent pour les besoins du territoire sur le parc des Moulins.

La question qui demeure est la suivante : Pourquoi réaménager ce quartier ? La réponse est plus qu'évidente. À partir du moment où il se situe dans l'OIN plaine du Var, il participe à la renommée du territoire.

## **2. Le projet de Saint-Blaise la Saoga**

Au sein de la Confluence, ce quartier collinaire de 7 hectares sera développé sur l'une des rares zones urbanisables de la commune. Au programme, principalement des logements mais aussi la création d'une voie de transit entre le nouveau rond-point sur la RD 6202 et le

vieux village. Le projet de territoire décrit l'opération de Saint-Blaise p. 51, comme suit : « *La mairie de Saint-Blaise souhaite réaliser un quartier durable collinaire sur l'une des rares zones urbanisables de la commune. Le projet de ZAC de Saint-Blaise la Saoga s'inscrit dans un espace de 7 ha dont 4,5 ha pourront être aménagés, principalement en logements. Il nécessitera la création d'une voie de transit entre le nouveau rond-point sur la RD 6202 et le vieux village.* »

Précisons le contexte et l'objectif d'étude. La commune de Saint-Blaise a confié à CITADIA DESIGN la programmation et la composition urbaine d'une opération résidentielle sur un piémont situé dans la plaine du Var ; puis l'établissement du dossier de création de la ZAC<sup>910</sup> avec l'étude d'impact. Il s'agit d'une opération de 130 logements environ sur près de 12 ha, rentrée dans le périmètre de l'Opération d'intérêt national « *Éco-Vallée plaine du Var* », sous la houlette de l'Établissement Public d'Aménagement qui veut que ce territoire devienne une opération de référence en matière d'intégration architecturale et environnementale<sup>911</sup>.

Le concessionnaire de la ZAC est la société Nexity-Foncier Conseil<sup>912</sup> et il s'agit de la CITADIA DESIGN pour la réalisation des études pré-opérationnelles et la mise au point du dossier de Réalisation de ZAC (en partenariat avec INGEROP-VRD).

L'intégration du projet Saint-Blaise<sup>913</sup> la Saoga dans l'OIN plaine du Var a permis d'apporter un souffle financier et médiatique à ce village. Cette opération partenaire, véhicule également l'idée que le moyen et haut-pays ne restent pas étrangers à la politique de développement durable de la plaine du Var et donne à l'ensemble une seule et même identité. La ZAC de Saint-Blaise la Saoga est une belle illustration de la politique subtile et juste que l'EPA met en place.

---

<sup>910</sup> Se reporter au chapitre concernant la ZAC.

<sup>911</sup> La ZAC Éco-quartier de la Saint-Blaise la Saoga est une des premières opérations d'aménagement certifiée HQEA en France. CITADIA DESIGN a contribué à la certification en tant que consultant dans le cadre de l'audit réalisé par Certivéa.

<sup>912</sup> Nexity est une société immobilière française créée en 1926. Au 31 décembre 2012, son PDG est Alain DININ et son directeur général délégué Hervé DENIZE. Issue de l'entreprise de bâtiment Ferret-SAVINEL, Nexity est fondée durant l'année 1926 par le grand-père de Bernard ARNAULT. L'activité construction est revendue par Bernard ARNAULT et son père en 1974 pour créer l'entreprise de promotion immobilière de logements de vacances FERINEL. En 1989, le siège social est transféré du Nord à Paris et le groupe rebaptisé George V.

<sup>913</sup> Forte d'une histoire plus que millénaire, Saint-Blaise est une charmante commune nichée idyllyquement entre vignes (dont les fruits donnent un vin à la réputation incontestée) et territoires lacustres. La ville est marquée par l'existence de son ruisseau, le Ruau, lui-même ponctué de ses trois anciens moulins à eau. Saint-Blaise est « *une grande dame à l'architecture flamboyante* ». Ses rives, qui ont connu bien des maisons lacustres au temps du Néolithique, ports romains successifs, ont été complètement réaménagées à l'occasion de la construction de l'autoroute.

Précisons qu'il y a également, en parallèle du projet de Saint-Blaise, le projet d'urbanisation sur le coteau de Saint-Jeannet. Ce projet vise à développer un aménagement cohérent alliant mixité sociale et fonctionnelle, avec la création d'une liaison viaire entre la D1 et le chemin de Provence sur un site de 15 ha, en contact direct avec la zone d'activités de Saint-Estève.

Les opérations des partenaires des opérations d'aménagement ne se limitent pas au Projet de Rénovation Urbaine (PRU) des Moulins et à la ZAC de Saint-Blaise la Saoga. Du reste, l'ensemble des documents mis en place par l'Éco-Vallée s'applique sur le territoire de la Plaine du Var.

C'est le sens même du Projet de territoire actualisé par le projet stratégique opérationnel. S'il n'y avait pas eu de politique d'aménagement estampillée OIN dans certains de ces territoires, l'Éco-Vallée aurait été à géométrie variable. Il y aura probablement des communes déçues, car elles ne sont pas touchées directement et personnellement par ladite opération. Toutefois, il faut rester mesuré car, de manière indirecte, ces communes sont touchées.

Abordons donc, sans plus tarder, l'opération se situant sur Le Bec de l'Estéron à Gillette ainsi que le projet de Carros appelé « *Lou Couletas* ».

## **B. Le projet de Carros Lou Couletas et La ville de Gillette avec Le Bec de l'Estéron**

Dans un premier temps, nous étudierons l'éco-quartier de Carros Lou Couletas qui s'étend sur 6,5 hectares. Au programme, 500 logements, une maison de retraite, une crèche, des commerces (1). Dans un second temps, nous aborderons le Bec de l'Estéron (2). Il se situe au sein de la Confluence. Ce projet de 13,5 hectares vise à valoriser le Bec de l'Estéron, porteur d'un patrimoine naturel remarquable

### **1. Le projet de Carros Lou Couletas**

Notons en préambule que la commune de Carros est le réceptacle d'un ensemble de documents d'urbanisme s'appliquant sur son territoire<sup>914</sup>.

---

<sup>914</sup> Mairie de Carros. Si le plan local d'urbanisme (PLU) demande autant de rigueur et de précision, c'est parce qu'il fixe les objectifs de la commune sur les années à venir en matière d'habitat, de déplacement, ...

Depuis quelques mois, les élus travaillent en partenariat avec les promoteurs immobiliers sur la réalisation de trois projets d'envergure : l'éco-quartier « *Nou* » dit Lou Couletas et le projet du hameau Saint-Pierre aux Plans de Carros, et le centre de bien-être imaginé par le footballeur Louis SAHA, sur les terrains de l'Évêché. Ce sont des projets qui préparent l'avenir de la commune. Toutefois, certains semblent inquiets, à l'image de certains carrossois réunis en association ou collectifs.

Il y a des sujets de discorde. L'un d'entre eux concerne l'agriculture. A ce propos, le maire de la commune, Antoine DAMIANI, précise que, contrairement à l'opinion commune, il n'y a jamais eu de terres ou zones agricoles dans le secteur des Plans. Voici les mots du maire : « *Bien entendu que je suis favorable à une agriculture locale. Mais il y a des enjeux de territoires dont nous devons impérativement tenir compte et qui sont notamment définis par la directive territoriale d'aménagement (DTA) et l'Opération d'intérêt national (OIN). Les Plans de Carros sont justement classés secteur à enjeux [...] <sup>915</sup>* »

Le Projet de territoire, décrit l'opération sur Carros à la page 51, comme un projet qui favorise la mixité fonctionnelle des Plans de Carros. Deux projets en maîtrise d'ouvrage privée sont en cours d'élaboration à des degrés divers sur la commune de Carros.

Concernant Carros Lou Couletas, tout d'abord porté par un seul aménageur, ce projet s'étend sur un terrain de 6,5 hectares situé aux Plans de Carros. Le programme, élaboré selon les critères d'un éco-quartier, intègre 500 logements, une maison de retraite, une crèche, des commerces pour 34 000 m<sup>2</sup> de SHON et nécessite la réalisation d'un barreau de liaison entre la route de la Grave et la route des Plans.

Concernant le projet Saint-Pierre ensuite, celui-ci est porté par un seul aménageur. Ce projet, qui s'étend sur 5 hectares, situé aux plans de Carros, prévoit 20 000 m<sup>2</sup> de SHON dont 3600 m<sup>2</sup> de logements sociaux, ainsi que la création d'activités et d'une place de village bordée de commerces.

---

d'environnement et d'économie. Dans ces conditions, on comprend aisément l'importance des différentes étapes qui ont présidé à sa création. Mais contrairement à une idée reçue, la commune n'a pu imposer ses choix de façon autoritaire. Certes, elle a défini ses objectifs et ses aspirations et a pesé de tout son poids sur l'élaboration du document final. Mais ce dernier est contraint par d'autres documents d'urbanisme. Le PLU ne peut en effet entrer en conflit avec la directive territoriale d'aménagement (DTA), le schéma de cohérence territoriale (SCOT), les différents plans de prévention des risques (PPR) ou encore le programme local de l'habitat (PLH). D'autres projets environnementaux y ont apporté des contraintes. C'est notamment le cas de l'Opération d'intérêt national (OIN) et du parc naturel régional des Préalpes d'Azur. Tout au long de l'élaboration du PLU, la population a pu prendre connaissance de l'évolution du projet et bien entendu formuler des remarques.

Le PLU définitif a été adopté au Conseil métropolitain du 21 juin 2013.

<sup>915</sup> Carros Infos Bulletin municipal d'information n°176 – octobre 2011, p. 5

Le projet de Lou Couletas (Nou) représentera, en termes de logements prévus, 500 à l'horizon 2015 et 100 logements locatifs sociaux. Les Plans de Carros regroupent en réalité le hameau de Saint-Pierre et l'éco-quartier Nou. D'après la philosophie de l'Éco-Vallée, la mise en place d'une ville durable dont les logements feraient partie d'un éco-quartier, paraissait évidente.

Le quartier des Plans va connaître une urbanisation, mais elle sera cohérente et maîtrisée à Carros ; la démocratie participative n'est pas un vain mot. Que ce soit pour le projet Nou ou le projet Saha, il y a une multiplication des réunions de présentation et de concertation avec la population. D'ailleurs, certaines modifications ont été apportées suite à des remarques de la population<sup>916</sup>.

En outre, dans le projet des Plans de Carros dont le Nou fait partie intégrante, ce dernier reste majoritairement pavillonnaire. Les deux principaux projets immobiliers représentent environ 12 hectares.

Sur le long terme, (horizon 2020), le projet dit « propriété Judlin » permettra la création de 120 autres logements. Toutefois, le développement de ces programmes immobiliers ne va pas pour autant faire du quartier des Plans une seconde version de Carros ville.

En mettant en œuvre un éco-quartier à Carros, non seulement l'Éco-Vallée améliore la physionomie de la ville, mais, par son aura, elle lui confère un nouveau statut. L'éco-quartier s'insère donc dans le projet de territoire actualisé par le Projet stratégique opérationnel et l'ensemble des politiques directes et indirectes qui sont mises en œuvre<sup>917</sup>. D'une manière générale, l'axe 1 « *Restaurer, préserver, valoriser un territoire exceptionnel mais altéré* » et l'axe 2 « *Aménager durablement un territoire stratégique mais désordonné* » prévoient toute une série de mesures dont l'éco-quartier Lou Couletas est une manifestation.

Une troisième commune est concernée par la mise en place de l'OIN par les projets partenaires. Il s'agit de Gilette, et plus précisément du Bec de l'Estéron.

---

<sup>916</sup> Carros Infos Bulletin municipal d'information n° 176 – octobre 201, p. 7

<sup>917</sup> Il s'agit notamment du Guide de prise en compte pour la biodiversité et des fonctionnalités écologiques dans l'Éco-Vallée. Effectivement, la valorisation de la trame verte et bleue avec le parc naturel départemental des rives du Var en lien avec le lac du Broc, la restauration du canal des arrosant, le parc naturel régional des Préalpes d'azur.



## 2. Le Bec de l'Estéron

Au sein de la Confluence, ce projet de 13,5 hectares vise à valoriser Le Bec de l'Estéron, fort d'un patrimoine naturel remarquable. Au pied de la commune de Gilette, face au lac du Broc, le Bec de l'Estéron, classé en 1988<sup>918</sup> à la suite de la découverte de quatorze spécimens d'une variété rare d'orchidées.

Le Projet de territoire explique de manière claire les enjeux du Bec de l'Estéron. Ce projet vise à valoriser le Bec de l'Estéron, et notamment des terrains d'une superficie de 13,5 hectares qui sont la propriété du Conseil général. L'idée d'incorporer le Bec de l'Estéron dans l'OIN est une justification de sa protection. En entrant dans le périmètre OIN, le Bec de l'Estéron intègre un espace de protection globale. Rappelons que Gilette dans son PLU faisait référence à l'OIN p. 28 « *comme un outil se superposant à la commune et devant prendre compte les principes stratégiques et enjeux assignés à ce territoire de projet* ».

À cela, il faut rajouter la mise en œuvre et la protection du Parc naturel régional des Préalpes d'azur<sup>919</sup> faisant partie de l'Axe 2 du Projet de territoire et des projets stratégiques opérationnels.

Les problématiques sont les suivantes : « *Les problématiques rencontrées sur le territoire — offre de commerces et de services locaux, fréquentation de certains sites naturels et développement durable — amènent les habitants à se réunir autour de projets communs. L'élaboration d'un projet de territoire, tel que le Parc Naturel Régional, constitue un élément du socle permettant à tous les habitants d'impulser une dynamique territoriale renouvelée.*

À travers le Projet de territoire<sup>920</sup> (pp. 32-84) actualisé par le Projet stratégique opérationnel<sup>921</sup> (trame verte et bleue) mais également le guide pour la biodiversité,<sup>922</sup> c'est

---

<sup>918</sup> À la demande de l'élu du canton, le Dr René MORANI, est plus proche du bec de canard que de celui de l'aigle : large et plat sur 40 hectares,

<sup>919</sup> La démarche de création du Parc Naturel Régional des Préalpes d'Azur (PNR) a été amorcée en 1992 sur un projet ambitieux de développement territorial. Sur le territoire fragile des Préalpes de Grasse et de la vallée de l'Estéron au patrimoine naturel, culturel et paysager exceptionnel, le *Parc Naturel Régional (PNR) des Préalpes d'Azur* apparaît comme l'outil de gestion le mieux adapté, apportant au territoire un label reconnu au niveau national. Conscients des exigences en termes de qualité territoriale que requiert une candidature au label PNR, les élus se sont engagés dans une réflexion visant à définir un territoire pertinent.

Article L. 333-1 du Code de l'Environnement : « La Charte détermine les orientations de protection, de mise en valeur, et de développement du territoire du parc, ainsi que les mesures permettant la mise en œuvre de ses objectifs. »

<sup>920</sup> Le Projet de territoire a été étudié dans la première partie de la thèse et plus précisément dans son titre 1. Avec la mise en œuvre des trois principes, et notamment l'axe 1 « *Restaurer, préserver, valoriser un territoire exceptionnel mais altéré* » et l'axe 2 « *Aménager durablement un territoire stratégique mais désordonné* », elle promeut une protection des sites naturels remarquables, dont le Bec de l'Estéron en est une manifestation.

tout un arsenal de mesures en direction de la protection du Bec de l'Estéron. Toutefois, relativisons l'importance dudit parc car la charte établie ne dispose d'aucun pouvoir direct à caractère réglementaire.

Le PLU, dans sa page 24 de Gilette précise quelques spécificités de son territoire, notamment le fait que « *la commune de Gilette était membre de la Communauté de Communes de la Vallée de l'Estéron* ». Gilette appartient à la Métropole Nice Côte d'Azur depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2014. Cela a entraîné *de facto* la suppression de la Communauté de Communes de la Vallée de l'Estéron.

Le Bec de l'Estéron concerne essentiellement des zones naturelles. Comme le précise le PLU : « *Les espaces naturels de Gilette se déclinent en 4 zones N :*

*La zone N regroupe les grandes entités naturelles qui présentent des caractéristiques reconnues sur les plans biologiques, écologiques, paysagers, etc. Cette identification s'accompagne de dispositions réglementaires qui assurent leur pérennité, notamment en garantissant l'inconstructibilité. Elle concerne également certains secteurs présentant une urbanisation diffuse insérée dans un contexte naturel prédominant.*

*La Zone No correspond aux secteurs d'oliveraies dans lesquels il est possible de construire des abris de jardin nécessaires à l'entretien et à la gestion des oliveraies, de 10 m<sup>2</sup> de SHOB maximum.*

*La zone Np, qui traduit sur le zonage l'arrêté de biotope « Bec de l'Estéron ».*

*La zone Nv, qui correspond à la zone de protection spéciale Natura 2000 de la Basse Vallée du Var. »*

L'EPA, en partenariat avec la mairie de Gilette et le Conseil général des Alpes-Maritimes, a mis en outre en place plusieurs actions favorables à la biodiversité. Ces actions sont passées par plusieurs mesures.

---

<sup>921</sup> Le Projet stratégique opérationnel, qui est l'actualisation du Projet de territoire, met en avant également la trame verte et bleue. L'EPA participe activement à la constitution de la trame verte et bleue (TVB) de l'Eco-Vallée. Il a franchi une première étape, dès 2011, par l'édition du guide pour la prise en compte de la biodiversité et des continuités écologiques dans l'Eco-Vallée sus-évoquées. Cela a permis d'établir un socle de connaissance identifiant les secteurs d'intérêt écologique. Ce dernier a contribué à l'élaboration du schéma de cohérence écologique (SRCE), qui devrait être validé prochainement par le Comité régional de la biodiversité auquel l'EPA participe.

<sup>922</sup> Se reporter à l'étude sur le Guide pour la biodiversité et les fonctionnalités écologiques. Effectivement, l'ensemble du guide avec la Partie 1 : le diagnostic des fonctionnalités écologiques et la partie 2 relatives aux propositions de mesures participant à la protection de la biodiversité de l'Estéron en venant s'ajouter aux réglementations existantes.

Tout d'abord, la mise en place d'un arrêté de protection de biotope<sup>923</sup> avant les premiers travaux de découverte. Le PLU, à la page 52, mentionne clairement cet arrêté : « Une zone de protection de biotope a été constituée par arrêté préfectoral en date du 7 novembre 2005, afin de garantir l'équilibre biologique des milieux et la conservation des biotopes nécessaires au maintien et à la reproduction des trois espèces végétales suivantes : l'ophioglosse langue de serpent, l'ophrys de la via Aurelia, et enfin l'orchis odorant. » Cet arrêté de protection de biotope a d'ailleurs été expliqué dans le PSO comme étant d'importance capitale.

Par ailleurs, les suivis écologiques de ces parcelles ont été réalisés sur 10 ans avec le Conservatoire Botanique National Méditerranéen de Porquerolles, et le rapport d'avancement présenté au CNPN (Conseil National de la Protection de la Nature).

Enfin, la politique de suivi est à la charge du Conseil général des Alpes-Maritimes depuis le récolement et la fin d'exploitation qui a été validée par le préfet en 2012.

## **Paragraphe 2 : Les équipements structurants**

En matière d'aménagement, il y a pléthore d'intervenants publics et privés sur l'Éco-Vallée. Si l'EPA n'est pas tout le temps à la manœuvre de la réalisation, il est évidemment associé aux équipements construits par les partenaires publics et privés. Ces projets s'insèrent dans la stratégie de l'Éco-Vallée par les éléments structurants qu'ils mettent en œuvre et qui dépassent le cadre strict de l'Éco-Vallée. Il s'agit de Nice Stadium et du Campus de l'apprentissage (A) ainsi que de l'IMMRED et des bâtiments ayant un objet spécifique : l'École de design et l'immeuble IKEA (B).

### **A. Nice Stadium et le campus de l'apprentissage**

Examinons, en premier lieu, l'opération d'aménagement des partenaires la plus connue, à savoir le Nice Stadium (1), avant d'étudier le Campus de l'apprentissage (2).

---

<sup>923</sup> ROCHE C., op. cit, pp.146-147. L'auteur fait la présentation des arrêtés de biotope, instruments spéciaux de protection. Effectivement, ledit arrêté est codifié dans le Code de l'environnement (R 411-15) et plusieurs conditions sont requises pour le mettre en œuvre. (1<sup>ère</sup> condition : l'avis de la Commission départementale des sites, de la Chambre départementale d'agriculture et éventuellement du directeur régional de l'ONF. La 2<sup>ème</sup> condition : l'objectif de cet arrêté est d'empêcher la disparition d'espèces figurant sur la liste prévue à l'article R 411-1 du Code de l'environnement. La jurisprudence, impose notamment que l'arrêté fasse état de la ou des listes en cause.

## 1. Nice Stadium

La présentation du projet (a) permettra de dégager les caractéristiques de Nice Stadium (b) et d'étudier le cas échéant la réalisation dudit stade sous l'angle du droit des marchés publics (c).

### a. La présentation du projet

En préambule, notons que la réalisation d'un nouveau stade était déjà présente depuis un certain temps. Effectivement, après l'échec en 2002 d'un premier projet pour la reconstruction du Stade du Ray, la municipalité de Jacques PEYRAT annonce, en 2005, la construction d'un stade de 32 600 places dans la Plaine du Var. Cela signifie au passage que l'équipement structurant était déjà en germe avant même la création de l'OIN dans ladite plaine. Toutefois, des recours en justice ont suspendu le chantier<sup>924</sup>. Après quelques errances judiciaires, en 2008, le nouveau député-maire de Nice, Christian ESTROSI, a relancé le projet dans la plaine du Var<sup>925</sup>.

Le Projet de territoire l'explique clairement à la p. 51 : il faut doter la métropole d'un grand équipement sportif et événementiel de conception innovante : Nice Stadium. Effectivement : *« Cet équipement en cours de construction, porté par la société Nice Stadium, est multifonctionnel et intégrera la création d'un stade de 35 000 places dédié au football, au rugby et autres évènements, la création d'un musée du sport (5000 m<sup>2</sup>) avec un parking souterrain de 450 places et un parking aérien de 2000 m<sup>2</sup>, une voirie de liaison sud et un programme immobilier d'accompagnement (ensemble de bureaux, commerces, restaurants*

---

<sup>924</sup> Le préfet des Alpes-Maritimes, considérant que le marché public, entre la mairie de Nice et le consortium CARI-Spada devant construire et exploiter le stade, n'est pas conforme au Code des marchés publics, car il n'indique pas le tarif à la charge des spectateurs (ce qui fut également le cas pour le projet du stade de France, irrégularité qui n'a pas été relevée), demande en référé l'arrêt du chantier. Le tribunal administratif de Nice et la cour administrative d'appel de Marseille font droit à cette requête en août puis octobre 2006 et prononcent la suspension du chantier dans l'attente du jugement sur le fond. L'examen du dossier sur le fond, en décembre 2006, amène ensuite le tribunal administratif de Nice à prononcer l'annulation du marché public concerné. En marge de cette affaire, le procureur de la République Éric de MONTGOLFIER ouvre le 5 octobre 2006 une enquête préliminaire pour délit de favoritisme. Par la suite, un autre projet de stade, à financement exclusif de l'OGC Nice, a, semble-t-il, été abandonné pour cause d'impossibilité de délivrer un permis de construire, en raison d'un plan d'aménagement de la plaine du Var ne permettant pas la construction d'un équipement dépourvu d'intérêt public.

<sup>925</sup> Le 20 octobre 2008, le nouveau député-maire de Nice, Christian ESTROSI, relance le projet et annonce que le futur grand stade où évoluera l'OGC Nice sera livré *« au plus tard en juin 2013 »*. Le nouveau projet prévoit une enceinte de 35 000 à 40 000 places sur le terrain de Saint-Isidore, dans la plaine du Var. Le projet est confirmé par Christian ESTROSI le 27 avril 2009 lors de la désignation de l'entreprise chargée de l'assistance à maîtrise d'ouvrage (AMO).

*sur 30 000 m<sup>2</sup>) ainsi que des parkings couverts et aériens offrant 1400 places. Pour contribuer à l'insertion de ces projets dans le futur quartier en constitution en lien avec le pôle de Saint-Isidore, la ville de Nice accompagnera ces réalisations par des opérations d'aménagement : assainissement, voies de desserte nord et sud, voie des 40 m comportant en terre-plein central le TCSP, parkings en périphérie pour 3144 places au total, création d'un éco-quartier<sup>926</sup>. » Un calendrier est dévoilé et respecté<sup>927</sup>.*

Notons également la présence du Musée national du sport, faisant partie intégrante du stade Allianz Riviera. Il a ouvert ses portes le 27 juin 2014. Un protocole d'accord est signé entre le ministère chargé des sports, la Ville de Nice et le Musée National du Sport. Près de 80% des collections, sont actualisées en permanence et sont données par les sportifs eux-mêmes ou leurs familles. Le reste est acquis par l'établissement, lors des ventes aux enchères. La Chambre régionale des comptes a critiqué la gestion et la création dudit musée<sup>928</sup>.

## **b. Les caractéristiques de Nice Stadium**

Ce stade présente deux caractéristiques majeures : d'une part, il est au cœur de l'Éco-Vallée et, d'autre part, il se caractérise par sa dimension environnementale.

L'objectif était de doter la métropole comprenant la 5<sup>e</sup> ville de France d'un équipement sportif structurant, au cœur de celle-ci et de participer à la cohésion sociale et urbaine. Comme le Projet de territoire l'expose, ce stade, par son positionnement, aura une fonction de cohésion et de service public par ses nombreuses activités de commerce et de restauration. Le Musée national du Sport est également présent sur les lieux du stade. De plus, de grands spectacles et de nombreuses rencontres sportives internationales auront lieu.

---

<sup>926</sup> Projet de territoire p. 51-84

<sup>927</sup> Le 26 juillet 2011 a eu lieu l'obtention du permis de construire. Le 1<sup>er</sup> août 2011 a commencé le début des travaux pour livraison en juin 2013.

<sup>928</sup> Rapport d'observations définitives sur la gestion de la commune de Nice de la Chambre régionale des comptes de Provence-Alpes-Côte d'Azur. Construction du grand stade de Nice (Nice PPP) - Rapport d'observations définitives. 26/06/2015. Le Musée national du sport, intégré au stade, a fait l'objet de laborieuses discussions avec l'État et son financement est assuré dans des conditions très défavorables pour la commune. L'État, en revenant sur ses engagements, a conduit la commune à préfinancer les aménagements intérieurs du musée alors qu'elle s'acquitte déjà du coût de la construction et de l'entretien. Pour cela, cette dernière s'est comportée de fait, comme un établissement de crédit en empruntant à la place du musée, en lui versant les fonds ainsi mobilisés sous forme de subvention et en se faisant rembourser le capital et, seulement pour partie, les intérêts. Par ce truchement, l'État et la commune ont contourné la loi qui interdit au musée de souscrire un emprunt auprès d'un établissement bancaire. Finalement, le musée coûtera de l'ordre de 9 M€ à la commune. Enfin, en contradiction avec les textes, la commune mettra à disposition quasi gratuitement plus de 5 000 m<sup>2</sup> de locaux du musée.

D'autre part, le stade a une dimension environnementale, comme le rappelle le Projet de territoire.

C'est un des tout premiers Eco-Stadium du monde. Effectivement, il s'intègre dans le quartier de Saint-Isidore, quartier en pleine rénovation urbaine au cœur de l'Éco-Vallée. Il dispose d'une structure tridimensionnelle en bois et métal couvrant la totalité des gradins. Cette structure génère une économie d'émissions carbone.

Il y a un dispositif unique de ventilation naturelle avec des murs soufflants utilisant les vents de la plaine du Var. L'Allianz Riviera se caractérise par un important dispositif solaire avec des panneaux photovoltaïques.

En outre, le stade met en place un système de récupération des eaux, et une politique de recyclage de 40 % des déchets de chantier. La géothermie n'est pas oubliée, afin d'optimiser les consommations.

Enfin, comme cela a été précisé dans le projet de territoire et dans l'argument faisant de l'Allianz Riviera le poumon de l'Éco-Vallée, un musée national du Sport sur 5200 m<sup>2</sup> d'expositions a été créé sur plusieurs niveaux.

### **c. La réalisation de Nice Stadium sous l'angle du droit des marchés publics**

Faisons un point sur le droit des marchés publics. Cela permettra, à travers ce paragraphe, d'avoir une parfaite illustration de l'utilisation des documents créés *ex nihilo*, de l'Éco-Vallée. Le maître d'ouvrage, en l'occurrence Vinci WILMOTTE<sup>929</sup> construction, a dû, pour passer le contrat avec l'EPA, appliquer le Cadre de référence pour la qualité environnementale de l'aménagement et de la construction. Effectivement, l'assistant à maîtrise d'ouvrage (AMO) a été confirmé par Christian ESTROSI le 27 avril 2009 pour la construction du stade. Par la suite, le projet est attribué par la commission d'appels d'offres de la Ville au cabinet de conseil PricewaterhouseCoopers, à l'aide d'un cabinet d'avocats et de

---

<sup>929</sup> Le groupement Vinci WILMOTTE a été retenu pour réaliser, à l'horizon 2013, le grand stade de Nice, pour un coût prévu de 166 millions d'euros HT, a annoncé lundi 11 octobre le maire de Nice Christian ESTROSI. Il s'agira d'un stade "multifonctionnel" de 35 000 places, qui servira aux prestations sportives comme l'Euro-2016, mais également à des spectacles culturels comme les Jeux de la Francophonie, qui doivent avoir lieu à Nice en 2013. Le groupement Vinci WILMOTTE était en concurrence avec le groupe BOUYGUES, associé aux Ateliers Jean NOUVEL, et avec le groupe CARI. Un quatrième candidat Paul White-Red Grouse s'était désisté.

deux bureaux d'études. Il est prévu, suite aux conclusions de l'AMO<sup>930</sup>, en octobre 2009, que la ville devra choisir un contrat de partenariat public-privé pour finaliser la construction. D'après Christian ESTROSI, c'est la solution la plus avantageuse financièrement. Cette décision est donc entérinée par le Conseil municipal et l'appel d'offres est lancé.

En 2010, le projet est publié par la Commission Nationale du Débat Public<sup>931</sup>. Il y a un coût de construction de 166 millions d'euros hors taxes, soit l'équivalent de 200 millions d'euros toutes taxes comprises. Toutefois, le prix est revu à la hausse et atteint désormais 245 millions d'euros toutes taxes comprises. L'État français devait mettre dix-huit millions d'euros et le département des Alpes-Maritimes vingt millions d'euros. Depuis sa livraison, l'exploitation du stade sera concédée durant vingt-sept ans à l'opérateur choisi, lequel assurera la maintenance et l'entretien, en contrepartie d'une redevance annuelle de la ville de Nice. Celle-ci devrait s'élever à 8,3 millions d'euros.

Le 11 octobre 2010, le maire de Nice annonce, au palais Masséna, que le projet « *pressenti* » est celui de l'entreprise Vinci Concession du groupe Vinci en partenariat avec la Caisse des dépôts et consignations et à South Europe Infrastructure Equity Finance (SEIEF), une filiale du groupe financier Dexia de la Banque européenne d'investissement<sup>932</sup>. Ce projet fait appel à Wilmotte et Associés de Jean-Michel WILMOTTE. Les deux autres projets en lice, celui de l'entreprise Bouygues associée aux Ateliers Jean NOUVEL et celui de Cari, sont *ipso facto* caducs. Le choix du projet Vinci Wilmotte est entériné lors du Conseil municipal de la ville le 17 décembre 2010, postérieurement à la phase de concertation publique du mois de novembre. Le groupement est arrivé en tête des sept critères d'attribution du contrat. Ces critères s'appuyaient sur le cahier des charges du contrat de partenariat parfaitement utilisable dans la mesure où il était prévu dans le guide d'achat et de vente de l'EPA et sur le cadre de référence précédemment cité.

Le permis de construire est donc déposé en début 2011 et accepté en juillet de la même année. La construction du stade est assurée par Vinci Construction France, en

---

<sup>930</sup> L'assistant à maîtrise d'ouvrage intervient en tant qu'intermédiaire entre le client, la maîtrise d'ouvrage, et le fournisseur, la maîtrise d'œuvre, dans le cadre de la réalisation ou la gestion d'un projet d'évolution du système d'information. C'est un expert qui possède une double compétence : une compétence technique et une bonne connaissance du métier du maître d'ouvrage.

<sup>931</sup> Se reporter à la première partie de la thèse

<sup>932</sup> La BEI est la banque de l'Union européenne. De façon unique, elle a pour actionnaires les États membres de l'Union, dont elle représente les intérêts. La BEI travaille en collaboration étroite avec d'autres institutions européennes à mettre en œuvre les politiques de l'UE.

partenariat avec des entreprises niçoises. L'exploitation du stade et son entretien sont confiés à la société Nice Eco Stadium (NES).

L'application du PPP a entraîné plusieurs incertitudes sur le plan juridique et financier<sup>933</sup>. De ce fait, plusieurs perquisitions ont eu lieu en juin 2015, à la mairie de Nice et dans les annexes dans le cadre de l'enquête ouverte sur d'éventuelles irrégularités dudit PPP. La ville de Nice a communiqué d'ailleurs que la police judiciaire, sur réquisition du parquet national financier, opère actuellement des saisies de documents concernant ladite affaire. Une enquête préliminaire avait été ouverte dès janvier. Suite à un rapport de la Chambre Régionale des Comptes (CRC) de la région PACA au sujet de l'attribution du PPP de l'Allianz Riviera. Le maire de Nice a rappelé que s'il y avait eu une infraction de la part d'une des entreprises soumissionnaires ou de la part d'un agent de la collectivité, la ville de Nice se constituerait partie civile.

Le Rapport de la CRC-PACA semble supposer que le PPP « *ne répondait pas aux critères légaux* » du fait qu'il « *ne constitue pas un équipement nécessaire à un service public relevant de la responsabilité de la commune* ».

De plus, les magistrats financiers ont chiffré le coût de l'Allianz Riviera à une somme de 400 millions d'euros net, sur la durée du contrat, rajoutant « *que la commune a assumé de nombreux risques et a pris en charge des dépenses indues* ».

Le caractère légal de l'utilisation du PPP n'est pas le seul point visé par les magistrats financiers. Les conditions d'attributions du marché sont également sujettes à caution<sup>934</sup>.

Les activités de loisirs et sportives ne sont pas les uniques motifs des équipements structurants. L'apprentissage, la création d'entreprises est aussi une valeur importante dans un seul et même site. Effectivement, la CCI souhaite regrouper sur un seul site des structures dédiées à l'apprentissage, des établissements de formation supérieure et des services d'aide à la création d'entreprise.

---

<sup>933</sup> Rapport d'observations définitives sur la gestion de la commune de Nice de la Chambre régionale des comptes de Provence-Alpes-Côte d'Azur. Construction du grand stade de Nice (Nice PPP) - Rapport d'observations définitives. 26/06/2015.

<sup>934</sup> Rapport d'observations définitives sur la gestion de la commune de Nice de la Chambre régionale des comptes de Provence-Alpes-Côte d'Azur. Construction du grand stade de Nice (Nice PPP) - Rapport d'observations définitives. 26/06/2015. « *Le concurrent le moins cher au stade des offres initiales (BOUYGUES) a fortement augmenté son prix au moment de l'offre finale* » détaille rapport. La commune quant à elle répond que le candidat se serait trompé dans son prix.



## 2. Le Campus de l'apprentissage

Un objectif de ce territoire est de répondre aux besoins des entreprises, en matière d'emploi, en insérant les jeunes dans la vie professionnelle grâce à l'orientation, l'alternance et l'apprentissage. Cette mission relève de la CCI Nice Côte d'Azur à travers le Campus régional apprentissage qui ouvrira ses portes sur 24 000 m<sup>2</sup> au cœur de l'Éco-Vallée et de la Métropole de Nice Côte d'Azur pour la rentrée 2018.

Le Projet de territoire dans son axe 3 intitulé : *« Impulser une forte dynamique économique et sociale à l'ensemble du territoire métropolitain »* prend en compte le campus de l'apprentissage qui fait partie intégrante de celui-ci.

L'ambition affichée par l'Éco-Vallée dans l'axe 3 p. 66 est *« prévu de mettre en place une stratégie d'ensemble afin de « faire de l'économie de la métropole un pas décisif et répondre, de façon organisée et même systématique au diagnostic partagé » et de poursuivre que « cette stratégie conduit à une certaine thématique des premiers sites prioritaires de l'Éco-Vallée sans pour autant remettre en cause le principe de mixité présente dans l'axe 2 »*. Dès lors, le campus de l'apprentissage rentre parfaitement dans l'axe 3, sans pour autant contredire l'axe 2.

Afin d'explicitier les propos du projet de territoire, nous allons en approfondir certains aspects. Il est scellé avec la signature d'une convention entre la CCI Nice Côte d'Azur<sup>935</sup>, le CESI<sup>936</sup> et l'Université Nice Sophia-Antipolis<sup>937</sup>.

Les équipements structurants ne se limitent pas uniquement à l'Allianz Riviera et au campus de l'apprentissage. La structure que nous allons étudier maintenant est analogue au domaine de Campus de l'apprentissage mais touche principalement l'environnement. C'est sans doute une mise en abîme, dans la mesure où elle est un objet d'étude en matière de développement durable.

---

<sup>935</sup> Site de la CCI Nice Côte d'Azur - Bernard KLEYNHOF, président de la CCI explique les raisons de l'engagement de la CCI : *« L'alternance est une voie vers la réussite professionnelle. C'est un axe de compétitivité pour les entreprises, et donc le rôle de la CCI, de l'Université et du CESI est d'œuvrer ensemble pour un cadre pédagogique performant faisant du Campus Régional Apprentissage une référence au niveau national. »*

<sup>936</sup> Site de la CCI Nice côte d'Azur - Vincent COHAS, président du Cesi explique : *« Le Cesi est implanté en PACA à Aix-en-Provence, son implantation dans les Alpes-Maritimes ayant été lancée récemment à Sophia-Antipolis. Ce projet de Campus régional apprentissage est une étape importante de notre développement dans la région. Fort de notre leadership en apprentissage dans l'enseignement supérieur, nous venons en complémentarité d'une offre de grande qualité proposée par nos partenaires. »*

<sup>937</sup> Site de la CCI Nice côte d'Azur - L'université de Nice-Sophia-Antipolis, par l'intermédiaire de sa présidente, Frédérique Vidal, explique le rôle prépondérant de son institution dans le campus de l'apprentissage.

## **B. L'IMMRED et les bâtiments spécifiques**

Dans l'étude du paragraphe des équipements structurants, il convient de mentionner l'IMREDD (1) ainsi que certains bâtiments ayant un objet spécifique : l'École de design et l'immeuble IKEA (2).

### **1. L'IMREDD**

#### **a. La présentation du projet**

Commençons par une présentation du projet de l'IMREDD à travers le projet de territoire : *« La présence de l'université sur le site de Nice Méridia sera une des composantes majeures du technopole urbain. En lien avec les entreprises de technologie et en lien avec les dispositifs de création d'entreprises, de financement et d'accompagnement, la présence universitaire à Nice Méridia favorisera la valorisation des travaux issus de la recherche par les firmes, au bénéfice de l'innovation et de l'emploi. Cette coopération formation/recherche/développement est conçue dès l'origine de la technopole, permettant ainsi à l'Université de Nice – Sophia Antipolis de jouer un rôle fondateur dans la dynamique technopolistique de Nice Méridia. L'installation de l'IMREDD (Institut Méditerranéen du Risque de l'Environnement et du Développement Durable) illustre parfaite cette stratégie. »*

L'application d'une stratégie de développement durable passe par la réalisation de solutions novatrices en commençant par des besoins opérationnels exprimés à différents niveaux (enseignement/formation, recherche fondamentale et expérimentée par un partenariat public-privé de type « win-win »).

La fertilisation croisée, entre les différentes parties prenantes et les laboratoires de recherche, les opérateurs économiques, les pôles de compétitivité, les collectivités territoriales, les institutions internationales et les ONG, est la seule permettant une application opérationnelle d'innovations avec des équipes spécifiquement formées.

#### **b. Les thèmes forts de l'IMREDD**

La mise en œuvre des politiques de l'IMREDD est au centre des initiateurs du projet, à savoir l'Université Nice-Sophia Antipolis et les collectivités locales concernées (ville de Nice, CUNCA et CG 06). Ces initiateurs consentent à totaliser l'ensemble des efforts en matière de politique Environnement et Développement Durable, s'agissant du volet

Recherche, Enseignement/ Formation, Valorisation, dans le but d'avoir la plus grande valeur ajoutée à leur coopération.

Par ailleurs, dans le contexte de l'Opération « *Campus Prometteur* », l'Université Nice-Sophia Antipolis (UNS) a été choisie pour son projet de création d'un Institut du Développement Durable (IMREDD), dans le cadre du projet d'Opération d'intérêt national de la Plaine du Var.

La compétence de l'Institut sera double. Elle existe sur les actions relevant de l'Opération « *Campus Prometteur* <sup>938</sup> », mais également de la mise en place d'une gouvernance incorporant l'ensemble des acteurs privés et publics, notamment par la Fondation partenariale environnement et développement durable (FPEDD)<sup>939</sup>.

Ces derniers exercent leurs compétences et leurs objectifs en instaurant la compétitivité économique et technologique du territoire de la Côte d'Azur sur un enjeu sociétal et planétaire particulièrement présent.

Le projet de Campus afférent au développement durable, dans le périmètre de l'Éco-Vallée, permettra d'être le lieu d'échanges entre les différentes parties prenantes, permettant la création d'un pôle permanent et structurant.

L'institut a également vocation à être un Observatoire de Veille proactive et d'Orientation Stratégique à travers notamment les actions suivantes.

Tout d'abord, la formation des étudiants dans des formations universitaires professionnalisantes dans les nouveaux métiers du développement durable, en partenariat avec les laboratoires de recherche et répondant aux besoins des entreprises et collectivités.

Ensuite, la promotion d'une pépinière d'entreprises spécialisées afin de valoriser les brevets résultant de travaux de recherche, un incubateur d'entreprises encourageant la création de « *start-up* » employant un personnel qualifié sur place.

---

<sup>938</sup> L'urbanisme doit œuvrer pour l'intégration le plus en amont possible des enjeux relevant du Développement Durable : respect des équilibres territoriaux, diversité des fonctions, renforcement de la mixité sociale, prise en compte de l'environnement (eau, déchets, nuisances...), urbain, densité et qualité de vie, limitation des émissions de gaz à effet de serre, valeurs culturelles et patrimoniales, etc. Dans une démarche éco-responsable, plusieurs outils sont désormais à la disposition des services publics.

<sup>939</sup> La loi relative aux libertés et responsabilités des universités du 10 août 2007 permet en effet la mise en place de deux nouveaux types de fondations spécialement dédiées aux universités : les fondations universitaires et les fondations partenariales. La fondation permettra la mise en place de partenariats, des groupes de dimension mondiale se sont manifestés pour être fondateurs du projet Eco-campus. D'autre part, le monde associatif est également partenaire (Fondaterra, Terra Economica, Méditerranée 2000, EH21).

Enfin, l'institut va mettre en place un Observatoire des Risques Environnementaux de la Biodiversité marine en Méditerranée<sup>940</sup>.

L'étude de l'IMRRED imposait de s'interroger sur la valorisation du projet entre la recherche fondamentale et l'opérationnalité. Effectivement, comme le précise le site de l'IMREED : « *Outre les formations initiales et continues que le Campus Durable de la plaine du Var offrira et les projets de recherche qui y seront développés, il est également nécessaire que l'Université Nice-Sophia Antipolis participe à la formation des décideurs, fonctionnaires, cadres ou ingénieurs territoriaux en poste, aux problématiques de demain, et ceci, principalement au lendemain du décret d'application de la vague II du Grenelle de l'Environnement sur la transition environnementale*<sup>941</sup>. »

Il s'agit donc du centre névralgique de communication et de projection de l'excellence des hommes, des découvertes et des solutions. Le MART<sup>942</sup> jouera un rôle de promotion et de lieu de rencontre durant l'ensemble de l'année. Ce MART n'est pas uniquement une politique de cosmétique de l'innovation. C'est également un lieu de programmation et d'événement.

Pour résumer, le projet repose sur de forts atouts scientifiques et sur une volonté politique. Il a également une forte ouverture internationale. De plus, l'IMREDD est devenu une nouvelle composante de l'Université Nice-Sophia Antipolis<sup>943</sup>. Dans cet Institut, les enjeux scientifiques et sociétaux sont très importants.

Le projet de recherche porte, d'une part, sur une approche intégrée en croisant les différentes disciplines. La même approche que nous préconisons pour la thèse par la gestion intégrée s'applique pour les sciences disciplinaires.

D'autre part, le projet de l'IMREDD a pour but d'aborder les axes de recherche prioritaires pour l'Université de Nice-Sophia Antipolis, s'inscrivant dans la problématique du Projet de gestion intégrée. Il s'agit notamment de la « *réduction des risques*

---

<sup>940</sup> En étroite collaboration avec le SGMer et l'Agence des Aires Marine Protégées, cet observatoire trouve parfaitement son rôle dans les objectifs de la mise en place de « *partenariats écologiques maritimes internationaux* » avec les États méditerranéens et/ou leurs institutions représentatives.

<sup>941</sup> Site de l'IMREDD. Précisions sur la nature des formations dispensées par l'Institut.

<sup>942</sup> Site de l'IMREDD. La création d'un « Mart » Environnemental, dans le droit fil du business Innovation Center, BIC, et oriente sur le développement durable, représente une occasion judicieuse de croisement de compétences fédérées dans un réseau européen.

<sup>943</sup> Site de L'IMREDD : « *Dans le contexte d'une université pluridisciplinaire comme l'UNS, qui comprend déjà 12 composantes (8 UFR, 2 Instituts et 2 Écoles internes), l'IMREDD a vocation à regrouper l'ensemble des formations initiales et continues dans les domaines de l'environnement et du développement durable.* »

*environnementaux et des nouvelles vulnérabilités, de la gestion intégrée des zones littorales ou encore l'adaptabilité des sociétés et gestion durable des territoires ».*

L'ensemble des problématiques qui sont développées au sein de l'IMMREDD sont de la même nature que l'Éco-Vallée. Effectivement, on note bien que cette gestion intégrée du littoral méditerranéen, et plus particulièrement la gestion intégrée des zones côtières, a une influence directe sur la plaine du Var. Réciproquement, la partie terrestre avec l'outil juridique de l'Opération d'intérêt national promeut une gestion intégrée de ladite plaine.

Ce littoral méditerranéen, de renommée mondiale, va subir de façon imminente une nouvelle expérience juridique. Après le concept de Gestion Intégrée des Zones Côtières (GIZC), qui n'est qu'une déclinaison du concept de développement durable<sup>944</sup> en matière maritime, voilà que ce concept va s'appliquer sur une zone extrêmement vaste de près de 10 000 hectares et 30 km de long de la Vallée du Var.

D'ailleurs, ce n'est pas un hasard si la région a adopté en octobre 2008 sa Stratégie Régionale de l'Innovation déclinée selon cinq domaines d'activité stratégique (DAS), qui répondent ainsi aux nouveaux objectifs de la Commission européenne dans la stratégie « Une Union pour l'Innovation ». Un de ces domaines s'intitule « *Aménagement ville durable : gestion durable du littoral méditerranéen* », qui a un lien de causalité avec l'Opération d'intérêt national. Cette Éco-Vallée ne peut se mettre en place qu'avec un régime juridique adéquat.

L'MRREDD poursuit en expliquant que : « *Ces différentes questions scientifiques seront traitées en mettant en œuvre une démarche qui associe : observation, expérimentation, modélisation et calcul. Il s'agit d'impulser une réelle dynamique entre les disciplines qui permettra de ne pas réduire la problématique environnementale à son volet technique et de répondre pleinement à la demande sociale et aux enjeux environnementaux de notre société.* »

Afin d'arriver à une politique de gestion intégrée par les apports disciplinaires et la définition d'axes de recherche prioritaires pour l'Université de Nice-Sophia Antipolis, il faut disposer d'une offre de formation adéquate<sup>945</sup>. D'ailleurs, la logique est respectée : pour arriver à ce haut niveau de politique intégrée, il faut mettre en place une offre de formation de

---

<sup>945</sup> Pour avoir plus d'informations, se reporter au site de l'IMREDD.

haut niveau. Pour y parvenir, l'IMREDD dispose déjà de l'offre de formation « *développement durable* » déjà existante à l'Université Nice-Sophia Antipolis.

Par exemple, dans le domaine relatif au droit à la gouvernance et à l'aménagement du territoire, il existe le Master 2 droit de l'environnement marin et littoral, mis en place en partenariat avec l'Institut du Droit de la Paix et du Développement (IDPD)<sup>946</sup>.

## 2. Les bâtiments spécifiques

### a. L'école de design

L'école de design n'est pas à ranger au rang des équipements structurants *stricto sensu*, c'est-à-dire recensée comme telle par l'Éco-Vallée. Toutefois, cette école aura toute sa place au sein de la plaine du Var. Effectivement, c'est une annonce conjointe de Christian ESTROSI et de Patrick le QUEMENT, Maurille LARIVIERE et Marc Van PETEGHEM, fondateurs de la Sustainable Design School (SDS)<sup>947</sup> lors d'une conférence de presse. Ils voulaient faire une école de design engagée dans les grandes problématiques du développement durable, mais également ouverte à la transversalité.

Cette école s'ouvrira dans le périmètre de Nice Méridia et s'inscrit résolument dans le développement durable et l'innovation. La Sustainable Design School a ouvert ses portes dans les locaux du Centre Européen des Entreprises Innovantes (CEEI).

À travers cette école et l'IMREDD, Nice Méridia bénéficiera d'une plus-value<sup>948</sup>. C'est la raison pour laquelle nous ne traitons pas ces deux entités au sein de Nice Méridia, car elles ont une spécificité.

L'architecture et le design constituent un aspect fondamental des Opérations d'intérêt national au premier rang desquelles se situe l'Éco-Vallée. L'école comporte un cursus complet d'une durée de cinq ans, sanctionné par un diplôme de Designer en innovation durable. Ce Master est référencé dans le programme LMD. La formation n'est pas

---

<sup>946</sup> Il s'agit entre parenthèses de l'institut dans lequel la présente thèse sera soutenue.

<sup>947</sup> Site the SDS.com. À l'origine de cette arrivée, trois professionnels complémentaires : Maurille LARIVIERE, designer, Patrick le QUEMENT, qui assure la présidence, designer et Marc Van PETEGHEM, architecte naval.

<sup>948</sup> Site de l'Éco-Vallée, concernant la pose de la première pierre du programme tertiaire « The crown » à Nice Méridia. Christian TORDO a résumé les ambitions de la technopole urbaine Nice Méridia : « *Un lieu où vont pouvoir travailler ensemble les entreprises – et les plus prestigieuses d'entre elles comme IBM – les établissements d'enseignement supérieur et de recherche, en particulier l'IMREDD, mais aussi la Sustainable Design School et, demain, le Campus de l'Apprentissage de la Chambre de Commerce et d'Industrie, pour créer cette synergie qui va permettre de nourrir l'innovation dont nous avons besoin.* »

uniquement universitaire. Elle repose sur des stages de formation professionnelle continue, ainsi que sur de la formation en entreprise.

L'objectif de l'école de design repose sur l'équilibre entre la créativité et la recherche de la durabilité. Cet équilibre repose sur le concept de « *design thinking* ». Il s'agit d'une méthode de travail tout à fait originale. La pédagogie repose sur la réponse à des solutions innovantes par les outils du dessin comme mode d'expression<sup>949</sup>. La transversalité par le biais de l'école permet de mêler de nombreux champs de connaissance, comme le design, l'architecture, les sciences humaines, le développement durable, l'ingénierie, le marketing, le management, la communication.

L'objectif et la pédagogie comptent être atteints par une méthode mettant en exergue la pratique du dessin sur deux niveaux de réflexion : à la fois comme matière de conception et mode de pensée, mais également par la pratique et la formalisation. Ces axes permettront le cas échéant la mise en œuvre du « *design thinking* » perçue comme un dispositif de management et de performance. De ce point de vue, nous ne sommes pas loin de l'idée du management environnemental par l'utilisation des labels et des certifications.

Le fait de traiter ensemble l'IMREDD et l'école de design n'est pas un fait du hasard. Elles participent à l'idée selon laquelle ce sont deux organismes procédant à une réflexion permanente de l'Éco-Vallée. Des études ont été faites montrant la relation entre la qualité architecturale et le bonheur pour les citoyens y résidant. Certaines villes, d'ailleurs, s'en sont inspirées<sup>950</sup>.

---

<sup>949</sup> Site the SDS.com. Les étudiants sont recrutés à des niveaux d'études supérieures allant du niveau bac aux niveaux Masters. Leurs origines sont internationales, et afin de développer une très forte créativité, l'école développera la transversalité de leurs diverses compétences. Dans ce but, elle est ouverte à de nombreuses spécialités de leur diplôme original, comme le design, l'architecture, les sciences humaines, le développement durable, l'ingénierie, le marketing, le management, la communication.

<sup>950</sup> Cf. le Paragraphe 2 du Chapitre 2 du Titre 2 de la 1<sup>re</sup> partie relative aux opérations s'inspirant du but poursuivi : ville durable. Notamment l'exemple de Bilbao. L'image culturelle et architecturale est le quatrième pilier qui vient parachever la politique de Bilbao dans son renouveau urbain. C'est même peut-être l'élément clé de la ville. On parle d'effèt Bilbao. Cet effèt a d'ailleurs son étendard : le musée GUGENHEIM, le Palais des Congrès et de la Musique, le Théâtre ARIAGA, le musée des Beaux-Arts. Au niveau des loisirs, un effort a été fait. Notons que Bilbao a reçu plusieurs prix pour sa reconversion urbaine. Comme cela a été précisé en amont dans la thèse, la problématique du label et des certifications s'intègre au droit de l'urbanisme. Bilbao est également à citer car elle essaye de mettre en place une nouvelle forme de gouvernance notamment par le biais de Métropoli-30.

## b. IKEA

Le groupe suédois IKEA a annoncé l'intention d'investir plus de 100 millions d'euros dans son projet d'implantation d'un magasin dans l'Éco-quartier de Nice Saint-Isidore, intégré au sein de l'Opération d'intérêt national « *Éco-Vallée* » de la plaine du Var. Celui-ci se situera près du nouveau stade « *Allianz Riviera* » inauguré le 5 septembre 2013.

Sur le plan procédural et juridique, le protocole d'intention a été signé par Christian ESTROSI, en présence du directeur général d'IKEA France, Stefan VANOVERBEKE, du préfet des Alpes-Maritimes, Christophe MIRMAND, de l'architecte urbaniste, Jean-Michel WILMOTTE, et du président de l'Établissement public d'aménagement, Christian TORDO. Le permis de construire ayant été déposé fin 2013, et les travaux devant commencer au second semestre 2014, pour une ouverture du magasin en 2016. Le député-maire de Nice indique que l'implantation d'IKEA permettra la création de 350 emplois directs et 50 emplois indirects.

IKEA essaye par tous les moyens de s'installer sur les bords de la Riviera et achètera 40 000 m<sup>2</sup> de terrain en plein cœur de l'OIN, présentant une zone de chalandise de 1,2 million de consommateurs possibles, y compris les Italiens. Habituellement, le magasin IKEA étant aménagé sur deux niveaux, sera donc logé dans un bâtiment R+4.

L'innovation se situera pour l'investissement autour de 100 M€ (contre 40 M€ pour un IKEA standard) pour le groupe nordique, qui devra respecter scrupuleusement un cahier des charges architectural, urbain et environnemental fixé par la mairie. Il s'agit du cadre de référence pour la qualité environnementale principalement. Le marché a été passé par la procédure de guide d'achat et de vente de l'EPA.

Ce projet est intéressant car, d'une part, IKEA prévoit de construire, en parallèle de son futur magasin, un complexe de 10 000 m<sup>2</sup> de petits immeubles abritant des commerces de proximité, des bureaux et surtout quelque 200 logements « *garantissant une mixité fonctionnelle* » à l'opération, dans un îlot urbain de type éco-quartier dessiné par l'architecte français Jean-Michel WILMOTTE, également maître d'œuvre du stade Allianz Riviera et de l'ensemble de l'éco-quartier de Nice.

D'autre part, IKEA devra pour la première fois abandonner ses couleurs phares (jaune et bleu) et se doter d'un style architectural « *en harmonie avec la ligne amorcée pour l'Allianz Riviera* ». Il disposera d'une toiture végétalisée, d'une façade transparente et de parkings



totale­ment souterrains, pour s'intégrer discrète­ment au milieu de petits immeubles et de rues verdoyantes, dans un site que l'agglomération niçoise souhaite exem­plaire.

La Commission départe­mentale d'aménagement commercial a émis un avis favorable au projet d'installation du futur IKEA. Il s'agit de la deuxième étape après le dépôt du permis de construire en mairie de Nice, le 23 décembre 2015. La CDAC a par ailleurs noté que le projet respecte le Plan local d'urbanisme mais également que ce dernier ne se situe pas en zone inondable du PPRI de la basse vallée du Var. Cela n'm'empêche toutefois pas de prendre en compte les inondations du 3 octobre 2015. Des recours sont susceptibles d'être déposés comme en témoigne celui de l'association « En franchise, contre les abus grande distribution », qui vient de déposer un recours contre le projet auprès de l'instance.

Le directeur général d'IKEA France a souligné le caractère particulier de l'opération, évoquant « une première mondiale » pour son groupe<sup>951</sup>. Éric GRILLO, le directeur de l'expansion pour IKEA, reconnaît que la problématique imposée par Nice se « pose de plus en plus » et que ce concept « pourra servir nos évolutions futures »<sup>952</sup>.

---

<sup>951</sup> Propos de Stefan VANOVERBEKE, directeur général d'IKEA France : « Ouvrir un magasin IKEA à Nice nous tient à cœur depuis longtemps. Il sera notre magasin exemplaire en matière de développement durable. Il sera autosuffisant en énergie, utilisant par exemple le photovoltaïque ou la géothermie, les éclairages Led et le plus possible la lumière naturelle. Ce projet ambitieux va demander à IKEA des innovations d'un point de vue architectural, tout en gardant l'essentiel de notre identité, et pour cela, nous avons demandé à Jean-Michel WILMOTTE de nous accompagner. »

<sup>952</sup> Propos d'Éric GRILLO, directeur de l'expansion pour IKEA : « De fait, IKEA a déjà posé les bases d'une nouvelle activité immobilière, pour répondre à une demande identifiée de consommateurs exigeant des logements spacieux, de qualité et à prix bas (...) le même genre de programme est attendu à côté du stade Allianz Riviera. »



## CONCLUSION

Au cours de cette thèse, il a pu être constaté que le concept d'OIN et son application au territoire de la plaine du Var soulèvent bien des interrogations qui ont été pour la plupart examinées.

Concernant le mécanisme juridique d'une part, c'est l'État, personne morale ayant un rôle particulier dans l'application du droit de l'urbanisme, qui se cache derrière l'OIN dont il est le créateur. Effectivement, c'est l'État qui décide de sa création et qui apporte les moyens les plus importants. Cette mainmise de la puissance publique, qui peut paraître choquante à bien des égards, résulte de la tradition juridique française : l'État et ses démembrements exercent le « *monopole de la violence légitime* », par sa police administrative en utilisant des procédés exorbitants de droit commun. De ce point de vue-là, l'OIN est à classer parmi des concepts comme l'expropriation pour cause d'utilité publique, ou le déféré préfectoral, pour ne citer que ceux-là. En somme, le rôle de l'État dans l'utilisation de l'EPA est d'assurer, à travers un organe sûr, un relais au niveau local pour la bonne marche de sa politique. Ce contrôle étatique est présent également dans la phase opérationnelle de l'OIN, puisque les moyens juridiques, pour et à la disposition de l'État, pour concrétiser l'aménagement, proviennent tous de ce dernier.

Pour le lieu d'étude d'autre part, ce littoral méditerranéen, de renommée mondiale, se fait appliquer une nouvelle « *expérience juridique* » : le concept de Gestion Intégrée des Zones Côtières (GIZC), qui n'est qu'une déclinaison du concept de développement durable en matière maritime, semble s'appliquer sur une zone extrêmement vaste de près de 10 000 hectares et de 30 km de long de la Vallée du Var. Une première dans l'histoire azurienne et même au-delà, car l'enjeu, ici, est de faire se rejoindre l'union des vallées jusqu'au littoral, au sein de ce que pourrait être la ville de demain : l'Éco-Vallée de la plaine du Var. Réciproquement, la partie terrestre, avec l'outil juridique de l'Opération d'intérêt national, promeut une gestion intégrée de ladite plaine. D'ailleurs, le titre de la thèse le suggère, il y a une influence réciproque, de la terre vers le littoral et du littoral vers la terre, pour gérer durablement le territoire.

La plaine du Var, pour ma part, reste un bon projet même si l'on peut avoir le regret qu'il s'effectue sans le consentement des populations, dès sa conception. Par ailleurs, il est toujours possible de se demander si le projet de territoire est complet et répond à la question

de l'édification d'une ville. Le choix des projets est louable, à l'instar de la réalisation d'une technopole urbaine, d'un parc des expositions, des espaces sportifs et culturels (Allianz Riviera et le Musée national du sport) qui sont des éléments fondateurs d'une ville, car le but ici est de construire une ville.

Toutefois, aurait-on pu faire le choix d'autres aménagements que ceux qui sont prévus. La rive droite du Var n'est elle pas le parent pauvre du projet ?

Les aménagements sont-ils suffisants ? Est-il judicieux de prétendre à une ville durable dans une zone inondable ? Y-a-t-il assez d'espaces vert et de terres agricoles et ne fait-on pas du bétonnage comme certains le prétendent ? (Pour moi, de mon humble avis je pense que oui car si l'on regarde une carte, et je vous invite à le faire, on s'aperçoit très bien que les 4 grandes opérations prioritaires sont somme toute assez petites par rapport à l'immensité du périmètre. D'autant plus qu'avec le cadre de référence et le guide de protection de la biodiversité, les opérations d'aménagements répondent à un cahier des charges stricte en matière de préservation de l'environnement). La grande faiblesse de ce projet — l'élément central de la thèse — c'est l'absence de consentement de la population (ou le droit de regard de la population) dès la conception du projet alors qu'il s'agit d'une opération d'aménagement de grande envergure qui a pour but que les individus se sentent heureux de vivre ici, mais cela tient plus à la défaillance de l'outil juridique qu'au projet lui-même.

D'ailleurs, ce n'est pas un hasard si la région a adopté en octobre 2008 sa Stratégie régionale de l'innovation déclinée selon cinq domaines d'activité stratégique (DAS) qui répondent ainsi aux nouveaux objectifs de la Commission européenne dans la stratégie « *Une Union pour l'Innovation* ». Un de ces domaines s'intitule « *Aménagement ville durable : gestion durable du littoral méditerranéen* », qui a un lien de causalité avec l'Opération d'intérêt national. Cette Éco-Vallée ne peut se mettre en place qu'avec un régime juridique adéquat.

Effectivement, l'Opération d'intérêt national cristallise toutes les facettes du droit de l'urbanisme. Il ne s'agit pas ici d'une critique à proprement parler de l'Éco-Vallée, mais celle-ci n'en demeure pas moins une de ces manifestations. Même si l'OIN échappe a beaucoup de formalisme du code et de ce point de vue-là est à contre courant de la tendance actuelle du droit, elle n'en demeure pas moins un exemple de ce que le droit de l'urbanisme est également, un enchevêtrement de textes provoquant une insécurité juridique.

A vouloir régir la société idéale, telle que l'avait imaginée en leur temps des philosophes comme Thomas MORE dans son livre « *Utopia* » ou encore Charles FOURRIER dans « *Les phalanstères* », on se méprend.

Il s'agit de la réflexion de Sylvain PERIGNON, délivrée dans « *Le nouvel ordre urbanistique : Urbanisme, propriété, libertés* » aux Éditions du Cridon, 2004 : « *Que le droit de l'urbanisme cesse de se payer de mots et de cris d'incantation ! À vouloir régir la ville dans la globalité de ses maux et de ses problèmes, il est devenu prisonnier d'une fuite en avant qui le fait élargir démesurément son champ normatif, pour tenter d'instaurer le règne de la cité radieuse. Ce n'est plus l'occupation physique du sol qu'il veut régenter, mais bientôt l'ensemble des relations contractuelles relatives à l'utilisation du bâti. Lourde machine [...] il a cessé d'être ce droit modeste, droit de coordination et de régulation d'initiatives publiques et privées, qui était une police d'occupation du sol soucieuse d'un agencement cohérent des formes urbaines et des équipements.* »

Après cette citation de S. PERIGNON, qui pourrait être résumée par le proverbe suivant : « *Le mieux est l'ennemi du bien* », l'Éco-Vallée se doit de rester la plus simple possible afin d'éviter un imbroglio juridique qui lui tend les bras, exacerbé par un droit de l'urbanisme dont l'auteur vient de dresser les limites.

Mécanisme *suis generis*, qui s'apparente à une déconcentration technique de l'urbanisme, l'OIN est encore l'une des seules manifestations d'un État jacobin. Il est souhaitable que ce concept perdure à l'heure actuelle, où la souveraineté est diluée à travers une mondialisation du droit faisant perdre à l'État son unicité : l'Union européenne, où les organisations à vocation économique et financière en sont des parfaits exemples. Ironie de l'histoire, la régionalisation et la décentralisation qui ont accrédité la thèse d'un mécanisme OIN sont à ranger parmi leurs possibles détracteurs.

Dans une certaine mesure, l'OIN a permis de redonner ses lettres de noblesse à l'État, qui se trouve en perdition par un éclatement de sa souveraineté. Toutefois, une clarification et une explication dudit régime seraient appréciables pour le citoyen, en droit d'exiger l'accessibilité et l'intangibilité de la loi. Courageux sont ceux qui s'attelleront à relever le défi, car la liberté de l'État dans ce domaine s'avère peut-être un moindre mal plutôt qu'une mauvaise précision.

Rappelons que les personnes qui peuvent avoir l'usage d'un tel mécanisme se sont vu confier, dans une moindre mesure, une légitimité démocratique que l'on doit garder à l'esprit, sous peine de faire disparaître les règles élémentaires d'un État-nation.

Sans parler de raison d'État, le régime doit être préservé. Sa préservation passe par une délimitation et une clarification ardues. Effectivement, le bilan globalement positif de l'OIN ne doit pas être un satisfecit narcissique, l'empêchant de contribuer à une meilleure lisibilité de son régime. Une meilleure classification et une pédagogie dans son utilisation seraient salutaires.

# BIBLIOGRAPHIE

## I. Ouvrages et usuels

### 1. Ouvrages généraux

CHAPUS R., *Droit du contentieux administratif*, Montchrestien, Lextenso, 13<sup>ème</sup> édition, 2008, 1560 pages.

COURTOISON D., *La République décentralisée*, Collection Essais, Octobre 2008, 283 pages.

DAILLET P., FORTEAU M. et PELLET A., *Droit international public*, édition LGDJ, 8<sup>ème</sup> édition, Paris 2009, 1709 pages.

DROBENKO B., *Droit de l'urbanisme*, Gualino Lextenso, 4<sup>e</sup> édition, 345 pages.

DUPUY P-M, KERBAT Y., *Droit international public*, édition Dalloz, Collection Précis, 12<sup>e</sup> édition, 2014, 895 pages.

FAURE B., *Droit des collectivités territoriales*, 2<sup>ème</sup> édition, 2011, 655 pages.

FERSTENBERT J, PRIET F, QUILICHINI P., *Droit des collectivités territoriales*, édition Dalloz, 1<sup>ère</sup> édition, 2009, 756 pages.

G. LEBRETON., *Droit administratif général*, édition Dalloz, 5<sup>ème</sup> édition, 2013, 577 pages

GOHIN O, DEGOFFE M, MAITROT DE LA MOTTE A, DUBREUIL C-A., *Droit des collectivités territoriales*, Edition Cujas, 2011/2012.

HESSE J.P., BEURIER, CHAUMETTE P., TASSEL Y. MESNARD R., *Droits maritimes*, 2<sup>ème</sup> édition Dalloz, 2009/2010, 1216 pages.

HUET M., *Le droit de l'urbain de l'urbanisme à l'urbanité*, Economica 1998, 465 pages.

JACQUOT H, PRIET F., *droit de l'urbanisme*, 6<sup>ème</sup> édition Dalloz, 959 pages.

LARRALDE D., *Développement un défi pour le droit durable*, 104<sup>e</sup> congrès des notaires de France Nice 4/7 mai 2008.

PRIEUR M., *Droit de l'environnement*, Dalloz-Sirey, 6<sup>ème</sup> édition, 2011, 1115 pages.

ROCHE C., *Droit de l'environnement*, Gualino éditeur, 2<sup>ème</sup> édition, 2006, 307 pages.

ROMI R., *Droit de l'environnement*, Lextenso éditions, LGDJ, 8<sup>ème</sup> édition, 2014, 614 pages.

VERPAUX M, JANICOT L., *Droit des collectivités territoriales*, 3<sup>ème</sup> édition puf., 2015, 444 pages.

## 2. Ouvrages spéciaux

AUBIN E, ROCHE C., *Droit de la nouvelle décentralisation*, Gualino éditeur, 1<sup>ère</sup> édition, 2005, 267 pages.

AUBY J-B, MARQUET-PERINET H, NOGUELLOU R., *Droit de l'urbanisme et de la construction*, Lextenso éditions, LGDJ, 10<sup>ème</sup> édition, 2004, 1196 pages.

AUGERE L., LANDRIEU J., *Observer pour agir. Guide des partenaires du développement*, Éditions Service technique de l'urbanisme, Paris, 140 pages.

BAVOUX, P, BEHAR D., *Les régies de quartier expérience et développements, regards de chercheurs*, Éditions la documentation française, 1994, 287 pages.

BERNARD F-C., *Pratique des Contentieux de l'Urbanisme*, le Moniteur, 2<sup>e</sup> édition. 2001, 324 pages.

BERRIET-SOLLIEC M., *Décentralisation et politique agricole en France*, Économie rurale, N°268-269, 2002, pp.54-67.

BOMSTEIM D., *Les chantiers du Grenelle : des pionniers témoignent*, in : Environnement magazine - Décision environnement n° de revue 1693 du 01/12/2010, pp. 48-113 (3 ans après le Grenelle), 75 témoignages sur l'agriculture, le bâtiment, la biodiversité, les déchets, l'eau, l'énergie, la gouvernance et les transports.

CHEYLAN J.P. GUMUCHIAN H (2002)., *L'évaluation des impacts des politiques publiques paysagères au sein des Parcs Naturels Régionaux en montagne méditerranéenne : quelles méthodes ? Quels outils ?* Montagnes méditerranéennes, n°16, pp. 13- 24.

Conférence écrite., *L'Opération d'intérêt national Plaine du Var et la DTA Alpes-Maritimes, aspects juridiques et géopolitiques*, groupe interdisciplinaire de réflexion sur les traversées



Sud-Alpines et l'aménagement du territoire maralpin, P-P DANNA, Faculté de Droit et Sciences économiques de Nice, 12 février 2008.

Dossier., Grenelle de l'environnement

EFEVRE R., *Le Débat public : une expérience française de démocratie participative*. Éditions La découverte, Collection : Recherches, novembre 2007, 416 pages.

GERAD P., *Pratique du droit de l'urbanisme*, 6<sup>ème</sup> édition, Eyrolles, 2013, 328 pages.

GILLI J-P, CHARLES H, LANVERSIN J., *Les grands arrêts du droit de l'urbanisme*, Dalloz, 4<sup>ème</sup> édition, 1996, 995 pages.

GUIHAL D., *Droit répressif de l'environnement*, 3<sup>e</sup> édition Economica 2008, 815 pages.

GUMUCHIAN H., GRASSET E., LAJARGE R., ROUX E (2003)., *Les acteurs, ces oubliés du territoire* » Paris, Éditions Anthropos Economica, collection Géographie, 186 pages.

JACQUOT H, PRIET F., *Droit de l'urbanisme*, Précis Dalloz, 7<sup>ème</sup> édition, 2015, 1247 pages.

JADOT B., *La participation du public au processus de décision en matière d'environnement et d'urbanisme*, dir. Bruylant, 2010, 310 pages.

JEGOUZO Y., *Opérations d'intérêt national, Droit de l'aménagement*, Le Moniteur, Fasc. 1400 pages.

KALFECHE G., *Droit de l'urbanisme*, PUF collection. Thémis droit, Paris 2012.

LACAZE J-P., *Introduction à la planification urbaine Imprécis de l'urbanisme à la française*, Presses de l'école nationale des Ponts et chaussées, 386 pages.

LAGOPOULOS A-PH., *Urbanisme et Sémiotique dans les sociétés pré-industrielles*, La bibliothèque des formes, 377 pages.

LANGEVIN P, JUAN J-C., *Marseille. Une métropole entre Europe et Méditerranée*, La documentation française, 224 pages.

LEBRETON J-P., *La mobilisation du droit de l'urbanisme pour le logement*, AJDA 2000, 1540 pages.

LINOEST R., *Droit pénal de l'urbanisme*, édition du moniteur, collection l'actualité juridique, 481 pages.

MATHIAS J-C., *Politique de Cassandre - Manifeste républicain pour une écologie radicale*, Éditions du Sang de la Terre, 2009.

MESNARD A., *Droit de l'urbanisme communal*, Juris-service, 1998.

MONTI, DANIEL J., *The American City : A social and Cultural History. Oxford, England and Malden, Massachusettes : Blackwell Publishers*, 1999, 391 pages.

MOQUAY P. LARDON S. PIVETEAU V., *Grilles d'analyse et de synthèse : articuler modélisation spatiale et développement territorial*, Représentations spatiales et développement territorial, Ed. Hermès, chap. 19, Paris, pp. 361-388.

PECHEUL A., *Droit de l'urbanisme*, Ellipses, collection Référence Droit, Paris 2003, 167 pages.

PINOL J-L., *Histoire de l'Europe urbaine*, Seuil novembre 2003, 893 pages.

RICARD D., *Développement durable des territoires : de la mobilisation des acteurs au démarches participatives Sixième colloque franco-polonais*, Presses universitaires Blaise Pascal, Clermont –Ferrand 2010, 425 pages.

ROL-TANGUY F, DAUDE L., *Les outils de l'aménagement et les conditions pratiques de leur utilisation*, Mai 2008, 28 pages.

ROUX E, LAJARGE R, ESTRENI M., *Un diagnostic pour reconnaître et territorialiser ? Contribution à la construction d'un projet de Parc Naturel Régional dans les Baronnies (Drôme, Hautes-Alpes)*, Revue Géocarrefour – 1/2006.

SABARD M, LEFEVRE P., *Les Écoquartiers*, Éditions Apogée 2009, 261 pages.

SALEZ P., *Comment l'Europe devient aménagiste : de la naissance de la politique régionale au livre vert sur la cohésion territoriale, plus de 20 ans de déploiement de l'acteur européen* L'Europe : aménager les territoires, Armand Colin, Chapitre 1<sup>er</sup>, 2009.

SAVY ROBERT., *Droit de l'urbanisme*, édition P.U.F., Paris, 1996.

SEYDOU T., *La loi ENL du 13 juillet 2006 et le plan local de l'urbanisme*, Bulletin juridique des collectivités locales, n° 9/ 2006, 622 pages.

SOLER C, CARPENTIER E., *Droit de l'urbanisme*, Dalloz 6<sup>ème</sup> édition, 2015, 952 pages.

STEBE H, MARCHAL J-M., *Les grandes questions sur la ville et l'urbain*, Licence puf, 261 pages.

VIVIANE CLAUDE., *Faire la ville Les métiers de l'urbanisme au XX<sup>e</sup> siècle*, Parenthèses Éditions, collection Eupalinos, 2005, 253 pages.

## **II. Thèses**

CARTROUX F. : *L'impact du risque sur l'évolution du droit, l'exemple du droit de l'urbanisme et de l'environnement*, Thèse de doctorat dirigé par Cristini René, Université de Nice 2006.

GUICHARD P. : *Le principe du développement durable dans les documents d'urbanisme exemple des Alpes-Maritimes*, Thèse de doctorat dirigé par Pierre-Paul Danna, Nice 2012, 415 pp.

L HOMME P. : *Risque majeurs et droit des sols*, Thèse de doctorat dirigée par Douence Jean-Claude, Université de Pau et des Pays de l'Adour, 1999.

PIOT J-Y. : *Géographie, aménagement des territoires et géogouvernance. Propositions pour une formation des acteurs à la compréhension des enjeux spatiaux*, Thèse de doctorat dirigé par Michelle Masson-Vincent, IUFM de Grenoble, 2007, 354 pages.

SHOLNE J. : *Le droit international des ressources en eau douce – Solidarité contre souveraineté*, Thèse de doctorat d'État, Strasbourg, Université Robert-Schuman, janvier 2000.

SOLEILHAC T. : *Le temps et le droit de l'environnement*, Thèse de doctorat, droit public, sous la direction de Jean Untermaier, Université Jean-Moulin Lyon 3, 2006, 1400 pages.

### III. Articles

#### 1. Revues juridiques

AGUILA Y. :

- « Contentieux de l'urbanisme : les schémas directeurs d'assainissement sont-ils des documents d'urbanismes ? », *Bulletin de jurisprudence de droit de l'urbanisme*, 6/2005, pp. 443-447.

- « Lois et règles générales d'urbanisme : légalité et portée de la directive territoriale d'aménagement des Alpes-Maritimes », *Bulletin de jurisprudence de droit de l'urbanisme*, 4/2005, pp. 242-249.

- « Opérations d'aménagement urbain : qu'est qu'un équipement collectif ? », *Bulletin de jurisprudence de droit de l'urbanisme*, 1/2006, pp. 19-25.

ALADJIDI F., « Questions financières qui est redevable solidaire des taxes d'urbanisme ? », *Bulletin de jurisprudence de droit de l'urbanisme*, 3/2012, pp. 199-207.

ALCARAZ H., « Rubriques étudie le principe de libre administration des collectivités territoriales dans la jurisprudence constitutionnelle après la révision constitutionnelle du 28 mars 2003, illustration des limites du contrôle de constitutionnalité », *Revue française de droit administratif mai-juin 2009*, pp. 497-515.

ALVAREZ J-M., « La loi 57/2003 du 16 décembre 2003 de mesures pour la modernisation du gouvernement local et le nouveau régime des grandes villes en Espagne », *Annuaire des collectivités locales 2004*, pp. 257-279.

AUSTRY S., « Schémas directeurs : le schéma directeur est-il un document indivisible ? », *Bulletin de jurisprudence de droit de l'urbanisme*, 3/2002, pp. 183-189.

BAFFERT P, BONNEAU O., « Chroniques : la « prise en compte » par les SCOT et les PLU des documents de programmation indépendants du droit de l'urbanisme : de la nécessité de bien s'entendre sur les mots... », *Bulletin de jurisprudence de droit de l'urbanisme*, 4/2012, pp. 260-264.

BAFFERT P., « Chroniques loi engagement national pour l'environnement (Grenelle II) : l'urbanisme se met au vert », *Bulletin de jurisprudence de droit de l'urbanisme*, 6/2010, pp. 413-418.

BEAUREGARD-BERTHIER O., « Chroniques et opinions l'article 6 de la Charte de l'environnement devant le juge administratif », *Droit de l'environnement*, Mars 2011, n°188, pp. 83-88.

BELFERT P., « Chroniques : actualité de la loi SRU : le contenu du projet de loi », *Bulletin de jurisprudence de droit de l'urbanisme*, 5/2002, pp. 331-343.

BEROUJON F., « Dossier les missions de service public. Le recul de l'établissement public comme procédé de gestion des services publics », *Revue française de droit administratif*, Janvier-février 2008, RFDA, pp. 27-43.

BETAÏLLE J. :

- « La procédure de l'étude d'impact après la loi portant engagement national pour l'environnement : des insuffisances récurrentes. », *Revue juridique de l'environnement*, 2010, p. 241.

- « La construction du droit aux effets de la participation du public : de la prise en considération des résultats de la participation », *Revue juridique de l'environnement*, 2/2010, pp. 97-217.

BILLET P. :

- « De la loi Grenelle 1 à la loi Grenelle 2 », *Revue juridique de l'environnement*, 2010, pp. 19-27.

- « Déchets - Risques Industriels - Nanoparticules », *Revue juridique de l'environnement*, 2010, pp. 115- 129.

BINGOT G., « La dictature administrative au XIX<sup>e</sup> siècle : théorie historique du droit administratif », *RFDA*, mai-juin 2003, pp. 435-441.

BIZET J-F., « Chroniques : le contrat d'aménagement aujourd'hui : constat et perspectives d'évolution », *Bulletin de jurisprudence de droit de l'urbanisme*, 1/2007, pp. 28-39.

BLIN-FRANCHOME M-P., « Le droit économique au soutien de la protection de l'environnement : les apports de la loi Grenelle 2 à la gouvernance des entreprises et des consommations », *Revue juridique de l'environnement*, 2010, pp. 129-177.

BOGASON P, AARSAETHER N, PIERRE J., « La gouvernance aux Pays-Bas », *Annuaire des collectivités locales*, 2006, pp. 151-165.

BOITEAU C., « Colloque Les sociétés d'économies mixte Bilan et perspectives », *Revue française de droit administratif*, septembre-octobre 2005, pp. 947-953.

BORDENAVE E., « Contentieux de l'urbanisme : la responsabilité de l'administration peut-elle être engagée en cas de carence à faire respecter la législation de l'urbanisme », *Bulletin de jurisprudence de droit de l'urbanisme*, 6/2006, pp. 460-463.

BOULOUIS N., « Contentieux de l'urbanisme : faut-il notifier le recours introductif contre la décision qualifiant un projet de PIG ? », *Bulletin de jurisprudence de droit de l'urbanisme*, 5/2009, pp. 397-401.

BUCELLA P, HEUSL W, SANCY M., « La coopération entre les juges en Europe et les besoins de formation », *Revue juridique de l'environnement*, 2009, pp. 130-147.

CALDERARO N., « Chroniques faut-il vraiment modifier la loi littoral ? », *Bulletin de jurisprudence de droit de l'urbanisme*, 5/2003, pp. 317-321.

CALS S. :

- « De la simplification des structures intercommunales : entre échecs et espoirs » *Revue française de droit administratif*, janvier-février 2004, pp. 31-41.

- « La protection de la nature dans la loi portant engagement national pour l'environnement ou comment picorer dans une loi pour reconstruire une génétique de normes », *Revue juridique de l'environnement*, 2010, pp. 95-115.

CARPENTIER E, TREMEAU J., « Petit pas supplémentaire dans la constitutionnalisation du droit de l'urbanisme », *Bulletin de jurisprudence de droit de l'urbanisme*, 2/2007, pp. 99-102.

CARPENTIER E. :

- « Loi Boutin : l'urbanisme au service du logement, notamment... Commentaire des dispositions relatives à l'urbanisme de la Loi de modification pour le logement et la lutte contre l'exclusion, du 25 mars 2009, dite « loi Boutin » », *Bulletin de jurisprudence de droit de l'urbanisme*, 2/2008, pp. 93-103.

- « Chroniques : actualité du contentieux des décisions de préemption » *Bulletin de jurisprudence de droit de l'urbanisme*, 3/2012, pp.179-189.

CASSIN I., « Chronique : les « retouches » de la loi Démocratie de proximité au droit de l'urbanisme », *Bulletin de jurisprudence de droit de l'urbanisme*, 3/2002, pp. 163-169.

CHAUVAUX D., « Plans d'occupation des sols/Plans locaux d'urbanisme : comment résoudre une apparente contradiction entre différents articles du POS ? », *Bulletin de jurisprudence de droit de l'urbanisme*, 3/2003, p. 183.

CHAUVIN N., « Urbanisme Jurisprudence Les plans de prévention des risques naturels comme documents d'urbanismes Note sous Conseil d'état, avis 3 décembre 2001 SCI des 2 et 4, rue de la Poissonnerie et autres », *Revue française de droit administratif*, septembre-octobre 2002 pp. 982-985.

CITORES A., « *Mer et milieu marin, des eaux entre deux Grenelle* », *Revue juridique de l'environnement*, 2010, pp. 81-95.

COLLIN P., « *Permis de construire : comment juger si un bâtiment répond aux exigences de sécurité en cas de crue ?* », *Bulletin de jurisprudence de droit de l'urbanisme*, 5/2008, pp. 333-337.

COMBEAU P., « *Rubriques organisation et relations administratives, étude les nouveaux visages territoriaux de la déconcentration* », *Revue française de droit administratif*, septembre-octobre 2010 RFDA, pp. 1011-1021.

CONSEIL D'ÉTAT., « *Commune d'Annecy* », n°297931 », *Revue juridique de l'environnement*, 1/2009, pp. 85-110.

CONSEIL D'ÉTAT., « *Commune de Guignes-Rabutin 1<sup>ère</sup> chambre 2 octobre 2008* », *Revue française de droit administratif*, septembre-octobre 2002 RFDA p. 111.

CONSEIL D'ÉTAT., « *Commune de Rognac, req n°310587 3 juin 2009* », *Bulletin de jurisprudence de droit de l'urbanisme*, 1/2010, p. 73.

CONSEIL D'ÉTAT., « *17 mai 2002, Association France Nature Environnement* », *Revue juridique de l'environnement*, 4/2002.

CONSEIL D'ÉTAT., « *21 janvier 2002, fédération des syndicats d'exploitants agricoles de l'Ile de France, Fédération départementale des syndicats d'exploitation agricole de l'Oise, n°220203* », *Revue juridique de l'environnement* 2002.

CONSEIL D'ÉTAT., « *Commune d'Annecy req. N° 297931 – M. Senghor, Rapp – M Aguila, C. du G.* » *Bulletin de jurisprudence de droit de l'urbanisme*, 4/2008, pp. 244-251.

CONSEIL D'ÉTAT., « *Commune de Lamotte-Beuvron req. n°266821* », *Bulletin de jurisprudence de droit de l'urbanisme*, 2/2006, pp. 125-127.



CONSEIL D'ÉTAT., « Société Bouygues Télécom, req. n° 248233 la violation du « principe de précaution » peut-elle être invoquée à l'encontre d'une déclaration de travaux ? Quel est le contrôle exercé par le juge sur le respect du règlement du PLU ? », *Bulletin de jurisprudence de droit de l'urbanisme*, 5/2003, pp. 115-119.

CORNEE C., « Chronique : la loi SRU et le développement économique : quelle prise en compte dans le PLU ? », *Bulletin de jurisprudence de droit de l'urbanisme*, 2/2002, pp. 79-85.

COSTE G, MORAND-DEVILLER J, PRIET F., « L'activité économique de la ville – actes du colloque Chambre de Commerce et d'Industrie de Paris Association Française de Droit de l'Urbanisme lundi 10 mai 2004 », *Bulletin de jurisprudence de droit de l'urbanisme*, 5/2004, pp. 334-411.

COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL DE BORDEAUX., « Maison de retraite de Brantôme » req. N° 02BX025750 », *Revue juridique de l'environnement*, 1/2006.

COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL DE MARSEILLE., « Commune de La Croix-Valmer et autres, n°01MA1755 », *Revue juridique de l'environnement*, 2/2007, pp. 239-244.

COUR DE CASSATION., « M Doublet c/ Établissement public de la Basse Seine, pourvoi n° M 04-18.472- M Weber, près. », *Bulletin de jurisprudence de droit de l'urbanisme*, 6/2006, pp. 448-449.

COUR DE JUSTICE DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES., « 15 octobre 2009, Djurgarden-Lila Vartans Mijoskyddstorening. Affaire C-263/08 », *Revue juridique de l'environnement*, 1/2010, pp. 175-177.

COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME., « Arrêt Hatton et autres C Royaume Uni », *Revue française de droit administratif*, novembre-décembre 2002, pp. 1107-1109.

COURREGES A.,

- « Contentieux de l'urbanisme : qui peut agir contre une décision de préemption », *Bulletin de jurisprudence de droit de l'urbanisme*, 4/2009, pp. 299-305.

- « Prémption et réserves foncières Dans quelles conditions la commune peut-elle proroger le délai dont elle dispose pour exercer son droit de prémption ? », *Bulletin de jurisprudence de droit de l'urbanisme*, 4/2009, pp. 289-293.

- « Urbanisme étude les rapports entre documents d'urbanisme et autorisations d'occuper les sols », *Revue française de droit administratif*, mai-juin 2008, pp. 559-557.

- « Prémption et réserves foncières : comment motiver une décision de prémption ? », *Bulletin de jurisprudence de droit de l'urbanisme*, 1/2008, pp. 50-51.

DE SILVA I., « Lois et règles générales de l'urbanisme : un plan de prévention des risques naturels peut-il faire obstacle au droit de reconstruire à l'identique reconnu par l'article L 111-3 du code de l'urbanisme ? », *Bulletin de jurisprudence de droit de l'urbanisme*, 1/2009, pp. 21-27.

DEFFINGIER C., « Environnement étude l'obligation pour le gouvernement de prendre les règlements d'application de la loi littoral (à propos de l'arrêt du Conseil d'État du 28 juillet 2000, Association France Nature Environnement) », *RFDA*, janvier-février 2003, pp. 117-125.

DELVOLVE P., « L'organisation décentralisée de la République le référendum local », *Revue française de droit administratif*, janvier-février 2003, pp. 7-21.

DEREPAS L. :

- « Plans d'occupation des sols/Plans locaux d'urbanisme : que doit contenir la délibération révisant le PLU ? », *Bulletin de jurisprudence de droit de l'urbanisme*, 3/2010, pp. 183-187.

- « Prémption et réserves foncières : de quel type de projet faut-il justifier pour pouvoir préempter légalement ? », *Bulletin de jurisprudence de droit de l'urbanisme*, 1/2008, pp. 7-62.

- « Prémption et réserves foncières : quel est le droit applicable à une procédure de prémption ? », *Bulletin de jurisprudence de droit de l'urbanisme*, 6/2008, pp. 412-415.

DERLANGE S., « Droit public de l'économie étude le contrôle des structures des exploitations », *Revue française de droit administratif*, janvier-février 2010 RFDA, pp. 14-145.

DEVYS C. :

- « Prémption et réserves foncières : comment motiver une décision de prémption dans une ZAD antérieure à 1987 ? », *Bulletin de jurisprudence de droit de l'urbanisme*, 5/2003, pp. 378-383.

- « Prémption et réserves foncières : quel est le contrôle exercé sur l'institution du droit de prémption ? », *Bulletin de jurisprudence de droit de l'urbanisme*, 3/2007, pp. 203-207.

- « Prémption et réserves foncières : l'ouverture au public est-elle dans tous les cas une condition de la légalité de la prémption au titre des espaces naturels sensibles ? », *Bulletin de jurisprudence de droit de l'urbanisme*, 4/2006, pp. 277-282.

DROBENKO B. :

- « Le droit de prémption des espaces naturels sensibles comme technique de maîtrise foncière environnementale », *Revue juridique de l'environnement*, 2/2006, pp. 125-137.

- « Bâtiment et urbanisme, eau et inondations », *Revue juridique de l'environnement*, 2010, pp. 27-67.

DUMORTIER G., « Lois et règles générales d'urbanisme : quel est le rôle d'une directive territoriale d'aménagement pour la mise en œuvre de la loi Littoral ? Comment combiner, pour apprécier la légalité d'un permis de construire, l'application du schéma d'aménagement de la Corse avec la loi Littoral ? », *Bulletin de jurisprudence de droit de l'urbanisme*, 4/2010, pp. 269-281.

DUTRIEUX D., « Urbanisme et simplification du droit », *Bulletin de jurisprudence de droit de l'urbanisme*, 6/2012, pp. 427-431.

FAURE B., « Collectivités territoriales dossier l'organisation décentralisée de la République, 1 Les relations paradoxales de l'expérimentation et du principe d'égalité à propos de la décision n°2004-503 DC du 12 aout 2004, Loi relative aux libertés et responsabilités locales », *Revue française de droit administratif*, novembre-décembre 2004, pp. 1152-1157.

FERRARI S. :

- « Plans d'occupations des sols /Plans locaux d'urbanisme », *Bulletin de jurisprudence de droit de l'urbanisme*, 2/2012 p. 168.

- « L'intégration du document d'aménagement commercial au schéma de cohérence territoriale requiert-elle de modifier ou de réviser ce dernier en cas de contradiction avec les nouvelles orientations ? », *Bulletin de jurisprudence de droit de l'urbanisme*, 5/2010, p. 403.

FLAMAND-LEVY B., « Nouvelle décentralisation et forme unitaire de l'État », *Revue française de droit administratif*, janvier-février 2004, pp. 59-69.

FOMBEUR P., « Contentieux de l'urbanisme : les plans de prévention des risques naturels prévisibles entrent-ils dans le champ de la notification de l'article L.600-3 ? », *Bulletin de jurisprudence de droit de l'urbanisme*, 1/2002, pp. 55-59.

FONBAUSTIER L., « Les transports durables dans la loi Grenelle 2 », *Revue juridique de l'environnement* 2010, pp. 67-81.

FOREY E., « Dossier Les collectivités territoriales et les nouvelles technologies de l'information », *Revue française de droit administratif*, mars-avril 2005, pp. 297-305.

GACHET E., « Chroniques et opinions de l'Éco-quartier à l'écorégion enjeux territoriaux/enjeux écologiques », *Droit de l'environnement*, n°172- Octobre 2009, pp. 11-15.

GALLOIS T., « Textes et fiche pratique les éco-contributions », *Droit de l'environnement*, n°179- Juin 2010, p. 203.

GHAYE G., « Chronique : la nouvelle concession d'aménagement issue de la loi du 20 juillet 2005 », *Bulletin de jurisprudence de droit de l'urbanisme*, 5/2005, pp. 318-325.

GIROUD H., « La représentation des collectivités territoriales auprès des institutions européennes », *Annuaire des collectivités locales*, 2005, pp. 521-524.

GLASER E. :

- « Plans d'occupation des sols/Plans locaux d'urbanisme : le règlement sanitaire départemental s'impose-t-il aux POS ou aux PLU ? », *Bulletin de jurisprudence de droit de l'urbanisme*, 6/2003, pp. 409-411.

- « Jurisprudence la portée de l'illégalité d'un plan d'occupation des sols pour l'autorité administrative Conclusions sur Conseil d'État (avis), 9 mai, Marrangio », *Revue française de droit administratif*, septembre-octobre 2005 RFDA, pp. 1025-1029.

GRAMATICO L, MECA I., « Les perspectives de la fiscalité positive de l'eau et de l'air : l'amorce d'une fiscalité écologique », *Revue juridique de l'environnement*, 1/2000, pp. 53-62.

GUEGAN A., « Articles : l'apport du principe de précaution au droit de la responsabilité civile », *Revue juridique de l'environnement*, 2/2000, pp. 147-159.

GUERRERO I, PISSALOUX J-L., « Contribution des contrats de PPP à la modernisation du public local : phénomène de mode, cosmétique ou révolution culturelle ? », *Annuaire des collectivités locales*, 2008.

GUILLOTEAU C., « Plans d'occupation des sols/Plans locaux d'urbanisme : dans l'hypothèse où un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) est compétent en matière de plan local d'urbanisme (PLU) ou de plan d'occupation des sols (POS), les communes peuvent-elles encore intervenir en cas d'élaboration ou de révision d'un PLU ? » ; *Bulletin de jurisprudence de droit de l'urbanisme*, 2/2005, p. 157.

GUYOMAR M. :

- « Lois et règles générales de l'urbanisme : Quels sont les critères à retenir dans une directive territoriale d'aménagement pour déterminer les espaces proches du rivage ? », *Bulletin de jurisprudence de l'urbanisme*, 3/2009, pp. 209-213.

- « Plans d'occupation des sols/Plans locaux d'urbanisme : la mise en compatibilité avec une opération déclarée d'utilité publique est-elle contraire au principe de libre administration des collectivités territoriales ? », *Bulletin de jurisprudence de droit de l'urbanisme*, 6/2010, pp. 433-437.

HANSEN P., « Chronique : le recours abusif dans le contentieux de l'urbanisme », *Bulletin de jurisprudence de droit de l'urbanisme*, 4/2005, pp. 234-237.

HEDARY D., « Chroniques et opinions les surprises de la charte de l'environnement : analyse de quatre années de jurisprudence », *Droit de l'environnement*, n°171- Septembre 2009, pp. 11-17.

HEINELT H., « Le débat sur la gouvernance locale en Allemagne », *Annuaire des collectivités locales*, 2006, pp.139-151.

HELIN J-C., « La loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement et la réforme des enquêtes publiques », *Revue juridique de l'environnement*, 2010, pp. 201-223.

HOSTIOU R., « Le droit de l'expropriation et les exigences de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, Note sous Conseil d'État, 3 septembre 2007, Association de sauvegarde du droit de propriété et autres, n°282488 », *Revue française de droit administratif*, novembre-décembre 2007, pp. 1175-1183.

HUITELEC R., « Chroniques et opinions Grenelle de l'environnement et Schéma régional du climat, de l'aire et de l'énergie (SRCAE) Ou comment paver l'enfer de bonnes intentions », *Droit de l'environnement*, Aout 2010, n°181, pp. 253-257.

KELLER R., « Opérations d'aménagement urbain : quel doit être le contenu des documents qui accompagnent le projet de création d'une zone d'aménagement concerté ? », *Bulletin de jurisprudence de droit de l'urbanisme*, 6/2009, pp. 433-435.

KROLIK C., « Énergie et climat dans la loi portant engagement national pour le logement », *Revue juridique de l'environnement*, 2010, pp. 185-201.

KURDJIAN M., « Jurisprudence Droit de préemption, loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain (SRU), fonds de commerce Note sous tribunal administratif de Nancy, 2 juillet 2002, Malgdaive et autre », *Revue française de droit administratif*, janvier-février 2004, pp. 179-183.

LALAUZE R., « Lois et règles générales d'urbanisme : quelles sont les règles qui permettent de lever les interdictions de construire résultant des dispositions sur les entrées de villes » *Bulletin de jurisprudence de droit de l'urbanisme*, 2/2003, pp. 79-81.

LAMBERT-HABIB., « Décentralisation constitutionnelle et environnement », *Revue juridique de l'environnement*, 1/2004, pp. 17-31.

LAMY F. :

- « Responsabilité jurisprudence La responsabilité du fait des lois pour les dommages causés par des animaux appartenant à des espèces protégées (Conseil d'État, Section, 30 juillet 2003, Association pour le développement de l'aquaculture en région Centre et autres) », *RFDA*, janvier-février 2004, pp. 145-151.

- « Lois et règles générales d'urbanismes : comment réaliser une unité touristique nouvelle » *Bulletin de jurisprudence de droit de l'urbanisme*, 6/2002, pp. 417-421.

- « Prémption et réserves foncières : à quelles fins peut être exercé le droit de prémption au titre des espaces naturels sensibles », *Bulletin de jurisprudence de droit de l'urbanisme*, 2/2002, pp. 127-133.

LANDAIS C. :

- « Prémption et réserves foncières une décision de prémption fondée sur plusieurs motifs est-elle divisible ? », *Bulletin de jurisprudence de droit de l'urbanisme*, 4/2012, pp. 306-311.

- « Prémption et réserves foncières : quel contrôle juridictionnel d'une décision de prémption ? », *Bulletin de jurisprudence de droit de l'urbanisme*, 5/2012, pp. 377-383.

- « Prémption et réserves foncières : une décision de prémption fondée sur plusieurs motifs est-elle divisible », *Bulletin de jurisprudence de l'urbanisme*, 4/2012, pp. 306-309.

LAVRYSEN L, BLIN M-C, PHILLIP R., « Le contrôle du juge en action : la réalisation d'un projet en zone Natura 2000 », *Revue juridique de l'environnement*, 2009, pp.113-133.

LE CONEC E., « La participation du public », *Revue française de droit administratif*, juillet-août 2006, pp. 771-773.

LEE M, BURGUES J G, PASSER J., « Le nouveau régime de réparation des dommages environnementaux », *Revue juridique de l'environnement*, 2009, pp. 63-77.

LEOST R, PIEDERRIERE M., « La contribution de France Nature Environnement à l'élaboration de la loi Grenelle 2 », *Revue juridique de l'environnement*, 2010, pp. 13-19.

LEOST R. :

- « Le droit de l'affichage publicitaire dernier invité de la loi Grenelle 2 », *Revue juridique de l'environnement*, 2010, pp. 177-185.

- « Actualité tribune Une nouvelle lecture du droit de participation du public », *Droit de l'environnement*, Octobre 2011, n°194- p. 275.

- « Chroniques et opinions le contentieux administratif de l'environnement après la loi Grenelle II : Nouveaux délais de recours et extension du contentieux administratif », *Droit de l'environnement*, Janvier 2011, n°186, pp. 13-21.

LEPAGE C, PIROTTE C., « L'accès à la justice en matière environnementale », *Revue juridique de l'environnement*, 2009, pp. 23-55.

LUCARELLI A., « Le régionalisme italien après les réformes constitutionnelles », *Annuaire des collectivités locales*, 2005, pp. 279-293.

MAKOVIK J., « Synthèse : droit de l'urbanisme et de l'environnement » *Droit de l'environnement* n°189- Avril 2011, pp. 130-136.

MARCOU G, BARONE S, BARRAQUE B., « Les enjeux de la gestion locale de l'eau », *Annuaire des collectivités locales*, 2010, pp. 29-251.

MARCOU G, BODIGUEL J-L, BORGETTO M., « Réforme de la décentralisation, réforme de l'État : colloque du GRALE, Assemblée nationale, 22-23 janvier 2004 », *Annuaire des collectivités locales*, 2004, pp. 3-253.



MARCOU G., « Collectivités territoriales : la réforme territoriale : ambition et défaut de perspective », *Revue française de droit administratif*, mars-avril 2010, pp. 357-377.

MAUGE C, CREPEY E., « Urbanisme étude la réforme des autorisations d'urbanisme », *Revue française de droit administratif*, mai-juin 2007, pp. 535-547.

MITJAVILLE M-H., « Lois et règles générales d'urbanisme : dans quelles mesures peut-on faire une application anticipée d'un plan de prévention des risques naturels prévisibles ? », *Bulletin de jurisprudence de droit de l'urbanisme* 5/2006, pp. 336-340.

MONEDAIRE G., « La participation du public à l'élaboration des actes réglementaires et de ses établissements publics en matière d'environnement : la nécessité d'une loi Grenelle 3 ? », *Revue juridique de l'environnement*, 2010, pp. 223-241.

MORAND-DEVILER J. :

- « *Rapport de synthèse* », *Revue française de droit administratif*, juillet-aout 2006, pp. 775-777.

- « Chroniques le droit de préemption : transparence et cohérence », *Bulletin de jurisprudence de droit de l'urbanisme*, 6/2006, pp. 403-409.

MORENO D., « Chronique : de quelques nouveautés en matière de contentieux pénal de l'urbanisme », *Bulletin de jurisprudence de droit de l'urbanisme*, 1/2004, pp. 3-7.

NEMERY J-C., « L'Union européenne », *Annuaire des collectivités locales*, 2008, p 603-607.

NOURY A., « Étude le plan de déplacements urbains de l'Ile-de-France devant le Conseil d'État », *Revue française de droit administratif*, mars-avril 2005, pp. 279.

OLSON T. :

- « Plans d'occupation des sols/Plans locaux d'urbanisme : comment apprécier la compatibilité de règles d'urbanisme avec le schéma directeur de la région d'Ile-de-France ? », *Bulletin de jurisprudence de droit de l'urbanisme*, 5/2004, pp. 432-438.

- « Plans d'occupation des sols/Plans locaux d'urbanisme : peut-on approuver la modification d'un POS avant d'avoir mis les conclusions du commissaire enquêteur à la disposition du public », *Bulletin de jurisprudence de droit de l'urbanisme*, 6/2007, pp. 410-416.

PASTOREL J-P., « Aménagement du territoire Réflexions sur l'aménagement du territoire vers l'intégration « interrégionale » européenne ? », *Revue française de droit administratif*, mars-avril 2005, pp. 269-279.

PETIT Y., « Le droit international de l'environnement à la croisée des chemins : globalisation versus souveraineté nationale », *Revue juridique de l'environnement*, 2009, pp. 31-55.

PIERATI G, PRAT J-L., « Articles : droit, économie, écologie et développement durable : des relations nécessairement complémentaires mais inévitablement ambiguës », *Revue juridique de l'environnement*, 3/2000, pp. 421-433.

PLAIDY M., « Chronique : la sécurisation des constructions irrégulières au regard des règles d'urbanisme », *Bulletin de jurisprudence de droit de l'urbanisme*, 6/2009, pp. 415-419.

PONTIER J-M., « L'organisation décentralisée de la République La décentralisation culturelle et la loi du 13 aout 2004 », *Revue française de droit administratif*, juillet-aout 2005, pp. 697-513.

PRIEUR M. : « Du Grenelle de l'environnement à la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement », *Revue juridique de l'environnement*, 2010, pp. 7-13.

RAVARANI G, AGUILA Y., « L'étendue du contrôle du juge dans les États-Membres », *Revue juridique de l'environnement*, 2009, pp. 87-107.

RAZAFINDRATANDRA Y, CANOT R., « Synthèse : *Les procédures en droit de l'environnement L'apport de la loi Grenelle 2* », *Droit de l'environnement*, Janvier 2011, n°186, pp. 33-37.

RAZAFINDRATANDRA Y., « *Chroniques et opinions les procédures end droit de l'environnement janvier 2009- février 2010* », *Droit de l'environnement* n°176- Février/Mars 2010, pp. 97-101.

RODRIGUEZ J-M, « Gouvernement et gouvernance dans l'avant-projet espagnol de Loi de base sur le gouvernement et l'administration locale », *Annuaire des collectivités locales* 2006, pp. 197-215.

ROGER-LACAN C. :

- « Lois et règles générales de l'urbanisme : un plan de prévention des risques d'inondation est-il un document d'urbanisme ? », *Bulletin de jurisprudence de droit de l'urbanisme*, 2/2012, pp. 112-115.

- « Jurisprudence lois et règles d'urbanisme : les plans de prévention des risques naturels prévisibles doivent-ils recenser les marnières », *Bulletin de jurisprudence de l'urbanisme*, 6/2010, pp. 425-431.

ROMI R. :

- « Actualité la révolution énergétique passerait-elle par le droit ? », *Droit de l'environnement*, Juin 2009, n°169, pp. 3-11.

- « Actualité tribune Grenelle, Top ou Flop ? », *Droit de l'environnement*, Juillet 2010, n°180, pp. 211-213.

- « Textes et documents loi Grenelle 1 : programme, promesses ou vœux pieux ? », *Droit de l'environnement*, Septembre 2009, n°171, pp. 33-35.

ROUHEAUD J-F., « Chroniques : le nouveau régime juridique des « zones agricoles » et des « zones naturelles » des plans locaux d'urbanisme. », *Bulletin de jurisprudence de droit de l'urbanisme*, 6/2012, pp. 433-437.

SENERIS F. :

- « Contentieux de l'urbanisme : peut-on demander la suspension d'un document d'urbanisme ? », *Bulletin de jurisprudence de droit de l'urbanisme*, 1/2006, pp. 59-63.

- « Opérations d'aménagement urbain : peut-on passer une convention d'aménagement avant la création de la ZAC ? Des tiers peuvent-ils demander la résiliation d'une convention d'aménagement ? », *Bulletin de jurisprudence de droit de l'urbanisme*, 1/2005, pp. 29-33.

SESTIER J-F., « Collectivités locales études les sociétés d'économies mixte locales après la loi de modernisation », *Revue française de droit administratif*, septembre-octobre 2002, pp. 923-951.

SOHNLE J., « Le droit international de l'environnement : 2005-2009 une toile d'araignée pour une grosse bête noire », *Revue juridique de l'environnement*, pp. 75-97.

STAHL J-H. :

- « Contentieux de l'urbanisme le juge des référés peut-il suspendre une préemption alors que la vente a été passée ? », *Bulletin de jurisprudence de droit de l'urbanisme*, 5/2006, pp. 382-385.

- « Lois et règles générales d'urbanisme : reconstruction après sinistre : quelles sont les conditions d'application du nouvel article L. 111-3 du Code de l'urbanisme ? », *Bulletin de jurisprudence de droit de l'urbanisme*, 1/2003, p. 13.

STAHL J-H., « Préemption et réserves foncières : comment articuler les différents droits de préemption ? », *Bulletin de jurisprudence de droit de l'urbanisme*, 4/2006, pp. 284-287.

STEICHEN P., « Évolution du droit à la qualité de vie de la protection de la santé à la promotion du bien-être. », *Revue juridique de l'environnement*, 3/2000, pp. 361-390.

STREBLER J-P. :

- Chronique : financement des équipements urbains : autorisations d'urbanisme et offre de concours », *Bulletin de jurisprudence de droit de l'urbanisme*, 2/2004, pp. 82-85.

- Chroniques le projet urbain partenarial : les risques d'une réforme inaboutie », *Bulletin de jurisprudence de droit de l'urbanisme*, 3/2009, pp.179-191.

STRUILLOU Y., « Permis de construire : comment calculer la surface hors œuvre nette ? », *Bulletin de jurisprudence de droit de l'urbanisme*, 1/2007, p. 67.

SWIANIEWICZ P., « Un échelon faible promis à un rôle important : les régions polonaises », *Annuaire des collectivités locales*, 2004, pp. 305-321.

TREMEAU J. :

- « Chronique : évolution des PLU : en attendant l'ordonnance », *Bulletin de jurisprudence de droit de l'urbanisme*, 5/2009, pp. 343-347.

- « Chroniques les apports du décret UH aux nouveaux documents d'urbanisme commentaire du décret n°2004-531 du 9 juin 2004 », *Bulletin de jurisprudence de droit de l'urbanisme*, 5/2004, pp. 327-33.

- « Chroniques : la loi UH et la réforme du droit de l'urbanisme », *Bulletin de jurisprudence de droit de l'urbanisme*, 3/2003, pp. 155-167.

- « Chroniques : la nouvelle réforme des certificats d'urbanisme », *Bulletin de jurisprudence de droit de l'urbanisme*, 1/2007, pp. 21-27.

VANTOL-PIERRE B., « Chronique : les difficultés de la coopération intercommunale en matière d'urbanisme : l'exemple de la création d'un service commun », *Bulletin de jurisprudence de droit de l'urbanisme*, 6/2008, pp. 390-396.

VENDE B., « Rubriques La solidarité financière dans les relations entre les communes et leurs établissements publics de coopération intercommunale », *Revue française de droit administratif*, novembre-décembre 2005, pp. 1157-1167.

VEROT C. :

- « Plans d'occupation des sols/Plans locaux d'urbanisme : les documents d'urbanismes doivent-ils expressément restreindre les possibilités de construction dans les zones naturelles ? », *Bulletin de jurisprudence de droit de l'urbanisme*, 1/2008, pp. 12-15

- « Plans d'occupation des sols/Plans locaux d'urbanismes : peut-on modifier un projet de POS après l'enquête ? Quel est le contrôle du juge de cassation sur l'atteinte à l'économie générale ? », *Bulletin de jurisprudence de droit de l'urbanisme*, 2/2008, p. 99.

- « Plans d'occupations des sols/Plans locaux d'urbanisme : comment interpréter un document d'urbanisme dont les délimitations de zones sont imprécises ? », *Bulletin de jurisprudence de droit de l'urbanisme*, 1/2007, pp. 60-63.

VERPEAUX M. :

- « Collectivités locales études la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité », *RFDA*, mars-avril 2003, pp. 261-269.

- « La réforme des collectivités territoriales : « Une réforme » ou « la » réforme des collectivités territoriales », *Revue française de droit administratif*, mars avril 2011, pp. 225-267.

- « Dossier Le rapport Balladur sur la réforme des collectivités locales, des raisons et des solutions », *Revue française de droit administratif*, mai-juin 2009, pp. 410-419.

ZIMMERMANN M-J., « L'officiel en bref : lorsqu'un syndicat mixte est constitué pour l'établissement d'un SCOT, le préfet doit-il vérifier que la liste des communes qui y sont intégrées correspond à un espace de solidarité ? », *Bulletin de jurisprudence de droit de l'urbanisme*, 4/2007, pp. 320-321.

ZITOUNI F, FERRAND J-P., « Construire des quartiers durables : du concept au projet urbain », *Revue française de droit administratif*, juillet-août 2006, pp. 749-767.

## **2. Articles Internet**

ASSOCIATION ECO QUARTIER STRASBOURG., *Objet de l'association*, 2011, Flyer n°5.

CHARTE DU COLLECTIF., *Pour une OIN Citoyenne*, 3 pp.

GOUMAREL B, MOLINARI J., *Groupe interdisciplinaire de réflexion sur les traversées sud-alpines et l'aménagement du territoire : OIN Plaine du Var Renouvellement des demandes de saisine de la CNDP pour l'organisation d'un débat public – Contexte et historique des démarches effectuées à la date du 1<sup>er</sup> octobre 2011*, Association LOI 1901 enregistré au JO du 13 mars 1996.

LEBRETON J-P., *La compatibilité en droit de l'urbanisme*, 7 pp.

SALVI E., *Christian Estrosi, petit despote en son Éco-Vallée*, Médiapart, 24/06/2012, 5 pp.

## **IV. Documents officiels**

### **1. Éco-Vallée**

BORDEAUX EURATLANTIQUE. :

- *Règlement intérieur du conseil d'administration*, 18 pp.

- *Création d'un périmètre provisoire de zone d'aménagement différé (ZAD)*, 9/06/2010, 2 pp.

ECO-VALLEE, METROPOLE NICE CÔTE D'AZUR, CONSEIL GENERAL DES ALPES-MARITIMES., *La Baronnie, pôle agroalimentaire et horticole et parc d'activités durable*, 2 p.

ECO-VALLEE, METROPOLE NICE CÔTE D'AZUR. :

- *Grand Arénas, le nouveau centre international d'affaires de la Côte d'Azur*, 2 pp.

- *L'ALLIANZ RIVIERA, au cœur de l'ECO-VALLEE*, 2 pp.

ECO-VALLEE, METROPOLE NICE CÔTE D'AZUR. :

- *Les Moulins, une opération de rénovation urbaine exemplaire*, 2 pp.
- *Nice Côte d'Azur labellisée EcoCité*, 2 pp.
- *Nice Méridia, une technopole urbaine pour Nice Côte d'Azur*, 2 pp.

ECO-VALLEE. :

- *Éco-Vallée de la Côte d'Azur*, 7 pp.
- *Grenelle interdépartemental sur l'alimentation électrique de l'EST PACA EPA de la plaine du Var*, 21.01.2011, 7 pp.
- *Nice Côte d'Azur Eco-Valée –La technopole urbaine Nice Méridia dévoile ses premières esquisses*, Dossier presse spécial MIPIM 2012, 8 pp.
- *Nice Côte d'Azur, une Métropole pour forger notre avenir*, 6 pp.
- *Opération d'intérêt national Éco-Vallée Protocole de partenariat 2011-2026*, décembre 2011, 38 pp.
- *Xavier Hemeury, nouveau directeur général de l'Établissement public d'aménagement (EPA) de la plaine du Var*, 4 avril 2012, 1 p.
- *Avec la signature du protocole financier 2011-2026, l'Opération d'intérêt national Eco-Valée entre dans sa phase opérationnelle*. Communiqué de presse, 2 pp.
- *Nice Méridia, une technopole urbaine pour une ville intense : Concertation préalable à la création de la ZAC Nice Méridia. Du 28 septembre au 31 octobre 2012*, 2012, 8 pp.
- *Un nouveau modèle de croissance durable*, 10 pp.

EPA SEINE AVAL. :

- *Rapport d'activités*, 48 pp.
- *Protocole*, 44 pp.

EUROMEDITERRANEE. :

- *EcoCité Marseille-Euroméditerranée*, Dossier de presse Signature du protocole financier, jeudi 30 juin 2011, 16 pp.
- *Rapport d'activités 2010*, 36 pp.
- *Marseille le cœur d'une grande métropole méditerranéenne*, 35 pp.

LA DEFENSE SEINE ARCHE. :

- *Réflexions pour un territoire : Vers un projet stratégique et opérationnel*, 16 pp.
- *Vers un territoire durable*, Mars 2012, 20 pp.

#### MARNE LA VALLEE. :

- *Cluster Descartes le pôle d'excellence dédié à la ville durable*, 4 pp.
- *Le développement durable, une démarche transversale*, 2 pp.
- *Le renouvellement urbain, une mission nouvelle pour les EPA*, 1p.
- *Villages nature*, 1p.
- *Commission nationale du débat public Bilan du débat public sur le projet Villages Nature 21/07/2011*, 8 pp.

#### ORLY RUNGIS SEINE AMONT. :

- *Charte de développement durable*, 52 pp.
- *Orly –Rungis Seine Amont*, 2008, 18 pp.

#### PARIS-SACLAY. :

- *Établissement public Paris-Saclay Rapport d'activités*, 27/03/2013, 20 pp.
- *Un projet urbain pour une ville campus*, 26/03/2013, 17 pp.

#### SENART. :

- *10 communes à vivre à 30 km de paris*, 11 pp.
- *Contrat de développement territorial*, Brochure contrat de développement territorial, 8 pp.
- *Un développement à très grande vitesse - On track for high-speed development*.

## **2. Commission locale du Var**

#### COMMISSION LOCALE DE L'EAU VAR. :

- *État des lieux-diagnostic sage nappe et basse vallée du Var*, Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux de la Nappe et Basse Vallée du Var, 80 pp.
- *Objectifs et stratégie sage nappe et basse vallée du Var*, Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux de la Nappe et Basse Vallée du Var, 9/06/2004, 12 pp.
- *Sage nappe et basse vallée du var préconisations*, Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux de la Nappe et Basse Vallée du Var, 15/03/2006, 80 pp.



### **3. Préfecture des Alpes-Maritimes**

PREFECTURE DES ALPES-MARITIMES DIRECTION DEPARTEMENTALE DES TERRITOIRES ET DE LA MER., *Plan de prévention des risques naturels prévisibles d'inondation de la basse vallée du Var concertation publique 2010-201* », 8 pp.

PREFECTURE DES ALPES-MARITIMES. :

- *Arrêté préfectoral portant abrogation de l'arrêté préfectoral du 16/08/2010 et organisant une enquête publique au projet de plan de prévention des risques naturels prévisibles d'inondation sur la basse vallée du fleuve Var*, 1/10/2010, 4 pp.

- *Lettre recommandée avec A/R en date du 9/07/2010 de la part du Préfet des Alpes-Maritimes. Dossier d'enquête publique du projet de PPRI valant porter-à-connaissance du risque*, 2010, 4 pp.

- *Lettre recommandée avec A/R en date du 1/10/2010 de la part du Préfet des Alpes-Maritimes. Dossier d'enquête publique du projet de PPRI valant porter-à-connaissance du risque*, 2010, 7 pp.

- *Basse vallée du Var Plan de Prévention des Risques Naturels Prévisibles d'Inondations – Dossier d'enquête publique valant porter à connaissance, Rapport de présentation*. Octobre 2010, 10 pp.

### **4. Métropole Nice Côte d'Azur**

METROPOLE NICE CÔTE D'AZUR, CONSEIL GENERAL DES ALPES MARITIMES  
*Le schéma global des transports à l'horizon 2030*, 2 pp.

METROPOLE NICE CÔTE D'AZUR, CONSEIL GENERAL, UNION EUROPEENNE, *Centre Européen d'Entreprises et d'Innovation de Nice Côte d'Azur*, 2 pp.

METROPOLE NICE CÔTE D'AZUR, NICE SMART, *Nice and Smart*., 4 pp.

METROPOLE NICE CÔTE D'AZUR. :

- *Métropole Nice Côte d'Azur : la beauté fait du bien au Business*, 13 pp.

- *L'aéroport international Nice Côte d'Azur*, 2 pp.

- *L'innovation numérique et le sans contact*, 2 pp.
- *La ligne tramway Ouest-Est*, 2 pp.
- *Le numérique et la ville intelligente durable*, 2 pp.

## **5. Autres Opérations d'intérêt national**

EUROMEDITERRANEE., *EcoCité Marseille – Euroméditerranée, dossier de presse, Signature du protocole financier*, jeudi 30 juin 2011, 16 pp.

## **6. Union Européenne**

COMITE DES REGIONS. :

- *La nécessité d'appliquer une approche intégrée à la réhabilitation urbaine.*
- *Avis du Comité des Régions sur le Schéma de développement de l'espace communautaire*, 6 avril 1999.
- *Les Contributions des collectivités locales et régionales de l'UE à la Conférence des Nations Unies sur le développement durable en 2012 (Rio+20).*
- *Plan d'action pour la mobilité urbaine*, Thomson Reuters Transactive.
- *Schéma de développement de l'espace communautaire (SDEC) - premier projet officiel*, 28 décembre 1998.
- *Schéma de Développement de l'Espace Communautaire Vers un développement spatial équilibré et durable du territoire de l'Union européenne*, 98 pp.

## **7. Nations Unies**

ORGANISATION MONDIALE DU TOURISME., *Un rôle central dans la promotion du développement du tourisme responsable, durable et accessible à tous*, 2011, 1p.

PLAN D'APPLICATION DU SOMMET MONDIAL POUR LE DEVELOPPEMENT DURABLE., *Sommet de Johannesburg 2002*, 82 pp.

PROGRAMME DES NATIONS UNIES POUR L'ENVIRONNEMENT., *Journée mondiale de l'environnement*, 2005, 4 pp.

## **8. Conseil de l'Europe**

BALLESTER J-M, DEJEANT-PONS M., *La Convention européenne du paysage*, NATUROPA n°98/2002 Conseil de L'Europe.

CONSEIL DE L'EUROPE. :

- *La conférence européenne des ministres responsables de l'aménagement du territoire.*

- *Charte Européenne de l'aménagement du territoire, Charte de Torremolinos European regional/ spatial planning Charter Torremolinos Charter, 1983, 18 pp.*

- *Charte Urbaine Européenne II Manifeste pour une nouvelle urbanité, Adoptée par le Congrès à l'occasion de sa 15<sup>e</sup> Session Plénière à Strasbourg le 29 mai 2008.*

- *Charte Urbaine Européenne, adoptée par le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux en 1988.*

- *La Convention européenne du paysage, adoptée par Le Conseil de l'Europe le 20 octobre 2000 à Florence.*

## **9. Ministère de l'Écologie**

LETTRE DE Monsieur Pierre ALPINCOURT A L'intention de Monsieur François FEUILLADE, directeur général des services adjoint aménagement et développement, pour Delphine BATHO ministre de l'Écologie.

MINISTERE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE, DES TRANSPORTS ET DU LOGEMENT. :

- *Programmes d'action de prévention des inondations (PAPI) De la stratégie aux programmes d'actions Cahier des charges », 28 pp.*

- *La ville durable : dossier du commissariat général au développement durable, Janvier 2011, 16 pp.*

- *Smart Grids, 26 février 2013, 5pp.*

## **V. Rapports**

BURGEAP., *EPA plaine du Var West 8 Nice (06) ECO VALLEE La plaine du Var- La proposition WEST 8 et son intégration dans l'évolution morphologique du Var.*

DE BOE P, HANQUET Th, Maréchal L., *Un demi-siècle d'initiatives pour l'aménagement du territoire européen, Territoires wallons SDER Septembre 2010, 48 pp.*

FRANCE NATURE ENVIRONNEMENT., *Convention d'Aarhus Mode d'emploi : Savoir pour mieux (ré)agir, 16 pp.*

GROUPE INTERDISCIPLINAIRE DE REFLEXION SUR LES TRAVERSEES SUD-ALPINES ET L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE MARALPIN., *Sur la portée normative d'une disposition juridique en matière d'urbanisme Note relative à la hiérarchie des normes et aux rapports OIN/DTA*, Pierre-Paul DANNA, Docteur en droit de l'urbanisme, 3/11/2008, 3 pp.

KOLL-SCHRETZENMAYR M, Schilling R., *Penser le territoire – Pourquoi ?* Neue Zürcher Zeitung AG NZZ Print, Zurich 2012, 4 pp.

LAUGIER R., *Trame verte et bleue, synthèse documentaire établie par Robert Laugier pour le compte du Centre de Ressources Documentaires Aménagement Logement Nature (CRDALN)*. Mars 2010, 19 pp

LE RESEAU DE TRANSPORTS DE L'AGGLOMERATION NICOISE., *Projet de création de la ligne Ouest-Est et des aménagements qui lui sont liés*. Dossier de synthèse du projet.

MINISTERE DE L'ECOLOGIE, DU DEVELOPPEMENT DURABLE, DES TRANSPORTS ET DU LOGEMENT., *Étude sur la gestion de l'eau dans les projets présentés à l'appel à projets ECOQUARTIERS 2009*, 180 pp.

PAILLER P, VIGNALE, CHASSANG C, DAVOULT G, PLAZAOLA J-P., *Les territoires de Scot en Provence-Alpes-Côte d'Azur, septembre 2009*, Étude de l'INSEE et de la Région Provence-Alpes-Côte d'Azur n°17, 69 pp.

QUADRIVIUM., *Plaine du Var O.I. N (Préconisation programmatiques Synthèse)* » Étude économique et urbaine.

RAPPORT., *Identifier les interventions des collectivités territoriales dans les champs de compétence du ministère en charge de l'agriculture*, Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux, Ch. DEREIX, J-M. VALLAURI, CGAAER n°11120, février 2012.

RAPPORT., *Protéger les espaces agricoles et naturels face à l'étalement urbain* », Conseil général de l'agriculture, de l'alimentation et des espaces ruraux et du Conseil général de l'environnement et du développement durable, Ph. BALNY, O. BETH et E. VERLHAC, Mai 2009 / CGAAER n°1716 / CGEDD n°005089-02 ; mission interministérielle, Ministère de l'Agriculture et de la Pêche, Ministère de l'Écologie, du Développement et de l'Aménagement Durables.

Rapport de la Commission des affaires économiques sur le projet de loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche, no 2636.

## **VI. Documents de droit comparé**

LAMBELET J-C, FROCHAUX S., Séminaire *d'économie nationale : Aménagement du territoire et utilisation du sol*, Colloque 2009, 28 pp.

DUET J-M., *Genève ville internationale durable Société 2000 Watt, un projet piloté pour la région genevoise*, Rapport, 4 pp.

Direction de l'Aménagement du Territoire, Institut National d'Aménagement et d'Urbanisme (INAU), Ambassade de France au Maroc., *Le diagnostic stratégique du territoire du pourquoi au comment*, Groupe de travail diagnostic, 37 pp.

## **VII. Colloques**

### **1. Colloques internationaux**

*Faire la ville durable, inventer une nouvelle urbanité*, organisé par le ministère de l'écologie et du développement durable, des transports et de l'énergie, 20 janvier 2011, cité Descartes à Marne-la-Vallée.

*Villes durables en Europe*, organisé par le PUCA et le CSTB, a eu lieu le 27 avril 2007. Il constitue un point d'étape de la recherche menée par le CSTB, *Vers une planification urbaine de territoires durables*, dans le cadre du programme exploratoire de recherche prospective en Europe lancé par le PUCA en 2004.

Ce sujet d'actualité qui interpelle nombre de chercheurs et d'acteurs institutionnels a attiré environ 250 personnes venues du monde de la recherche, de collectivités territoriales et d'entreprises. La recherche « *Vers une planification urbaine de territoires durables* » sera publiée dans la collection PUCA-CERTU d'ici le printemps 2008.

*Usages écologiques économiques et sociaux de l'eau agricole en Méditerranée : Quels enjeux pour quels services ?* Université de Provence Centre ST-Charles 20-21 Janvier 2011 Marseille.

### **2. Colloques nationaux**

*L'avenir du modèle français de droit public en Europe. Le mode de production de la décision publique. Vers un code de procédure administrative*, Le 16 janvier 2013 de 9 h 30 à 17 h 30 à Sciences Po.

Dans le cadre de la recherche soutenue par la Mission de Recherche Droit et Justice, sur le mode de production de la décision publique, se tiendra un séminaire sur la simplification des procédures administratives : techniques juridiques, efficacité de l'action public et performance économique (Allemagne, Chine, Espagne, France, Hollande, Italie, Royaume-Uni, Suisse, Union européenne).

*Faire de L'OIN une véritable Éco-Vallée*, Samedi 7 mars 2009 Novotel Nice Arénas par le groupe Changer d'ère.

Le programme de ce colloque était le suivant : Qu'est-ce qu'une Opération d'intérêt national ? L'OIN rééquilibrage ou déséquilibre territorial ? La gestion du fleuve Var et le PPRI. Les déplacements au sein de l'OIN, quelle place pour l'Agriculture ? Urbanisation et organisation du territoire. Quelle stratégie de développement économique ?

Colloques :

- *Aménagement et gestion intégrée des zones côtières : aspects juridiques* Boulogne-Sur-Mer 11,12 et 13 mai 2000.

- *Décentralisation et environnement, colloque national de la société française pour le droit de l'environnement* (SFDE) Nantes, les 9 et 10 décembre 2004.

- *Le juge administratif et l'environnement cinquantième des tribunaux administratifs*. Colloque organisé par la Cour administrative d'appel de Nantes et les Tribunaux administratifs de Rennes, Orléans et Caen le 30 janvier 2004, École des Mines de Nantes.

- *La charte constitutionnelle de l'environnement en vigueur*, Colloque organisé par la Cour de Cassation avec La Société Française pour le Droit de l'Environnement (SFDE) et le Centre International de Droit Comparé de l'Environnement (CIDCE)

- *Copropriété –Risques et Environnement*, Limoges – Jeudi 20 octobre 2005.

## **VIII. Documents informatiques**

### **1. Sites internationaux**

[http : //www.un.org/fr/](http://www.un.org/fr/)

[http : //www.unep.org/french/](http://www.unep.org/french/)

[http : //www.unisdr.org/](http://www.unisdr.org/)

[http : //ec.europa.eu/echo/index\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/echo/index_fr.htm)

[http : //www.euromedcp.eu/fr.html](http://www.euromedcp.eu/fr.html)

[http : //www.coe.int/t/dg4/majorhazards/presentation/presentation\\_fr.asp](http://www.coe.int/t/dg4/majorhazards/presentation/presentation_fr.asp)

[http : //europa.eu/index\\_fr.htm](http://europa.eu/index_fr.htm)

[http : //www.un.org/french/ha/mission.shtml](http://www.un.org/french/ha/mission.shtml)

## **2. Sites nationaux**

[http : //www.Esteron.fr/accueil.htm](http://www.Esteron.fr/accueil.htm)

[http : //www.cc-coteauxdazur.fr/](http://www.cc-coteauxdazur.fr/)

[http : //www.alpes-maritimes.pref.gouv.fr](http://www.alpes-maritimes.pref.gouv.fr)

[http : //www.ecovallee-plaineduvar.fr/](http://www.ecovallee-plaineduvar.fr/)

[http : //www.cg06.fr/fr/homepage/actualites/actualites/?actu\\_id=1194](http://www.cg06.fr/fr/homepage/actualites/actualites/?actu_id=1194)

[http : //www.nicecotedazur.org/](http://www.nicecotedazur.org/)

[http : //redd.unice.fr/](http://redd.unice.fr/)

[http : //www.developpement-durable.gouv.fr](http://www.developpement-durable.gouv.fr)

[http : //depot.alpes-maritimes.pref.gouv.fr/ddrm06/](http://depot.alpes-maritimes.pref.gouv.fr/ddrm06/)

[http : //www.paca.developpement-durable.gouv.fr/Prevention-des-risques-r109.html](http://www.paca.developpement-durable.gouv.fr/Prevention-des-risques-r109.html)

[http : //www.prim.net/](http://www.prim.net/)

[http : //www.nicematin.com](http://www.nicematin.com)

[http : //www.legifrance.gouv.fr/](http://www.legifrance.gouv.fr/)

[http : //www.alpes-maritimes.equipement.gouv.fr/risques-naturels-et-technologiques-r89.html](http://www.alpes-maritimes.equipement.gouv.fr/risques-naturels-et-technologiques-r89.html)

[http : //www.epa-marnelavallee.fr/epam\\_fre](http://www.epa-marnelavallee.fr/epam_fre)

[http : //www.epa-senart.fr/](http://www.epa-senart.fr/)

[http : //www.epadesa.fr/](http://www.epadesa.fr/)

[http : //www.nanterre.fr/1013-les-acteurs-de-l-amenagement.htm](http://www.nanterre.fr/1013-les-acteurs-de-l-amenagement.htm)

[http : //www.euromediterranee.fr/](http://www.euromediterranee.fr/)

[http : //www.epase.fr/](http://www.epase.fr/)

[http : //www.epamsa.fr/](http://www.epamsa.fr/)

[http : //www.epa-orsa.fr/](http://www.epa-orsa.fr/)

[http : //www.media-paris-saclay.fr/paris-saclay/](http://www.media-paris-saclay.fr/paris-saclay/)

[http : //www.bordeaux-auratlantique.com/](http://www.bordeaux-auratlantique.com/)

[http : //www.lorraine.eu/accueil/conseil-regional/dynamique-des-territoires/projets-touristiques-et-economiq/operation-dinteret-national-alze.html](http://www.lorraine.eu/accueil/conseil-regional/dynamique-des-territoires/projets-touristiques-et-economiq/operation-dinteret-national-alze.html)

[http : //www.plainedefrance.fr/lÉtablissement-public-damenagement/membres-et-instances](http://www.plainedefrance.fr/lÉtablissement-public-damenagement/membres-et-instances)

[http : //www.bordeaux-port.fr/](http://www.bordeaux-port.fr/)

[http : //www.dunkerque-port.fr/](http://www.dunkerque-port.fr/)

[http : //www.havre-port.fr/](http://www.havre-port.fr/)

[http : //www.aeroportsdeparis.fr/ADP/fr-fr/Passagers/accueil/](http://www.aeroportsdeparis.fr/ADP/fr-fr/Passagers/accueil/)

## **IX. Vidéos**

[http : //www.canalu.tv/producteurs/canal\\_socio\\_universite\\_paul\\_verlaine\\_metz/dossier\\_programmes/la\\_societe\\_a\\_l\\_aube\\_du\\_xxe\\_siecle/la\\_societe\\_du\\_risque](http://www.canalu.tv/producteurs/canal_socio_universite_paul_verlaine_metz/dossier_programmes/la_societe_a_l_aube_du_xxe_siecle/la_societe_du_risque)

[http : //www.nicematin.com/nice/video-christian-ESTROSI-adresse-ses-voeux-aux-nicois-sur-youtube.1096542.html](http://www.nicematin.com/nice/video-christian-ESTROSI-adresse-ses-voeux-aux-nicois-sur-youtube.1096542.html)

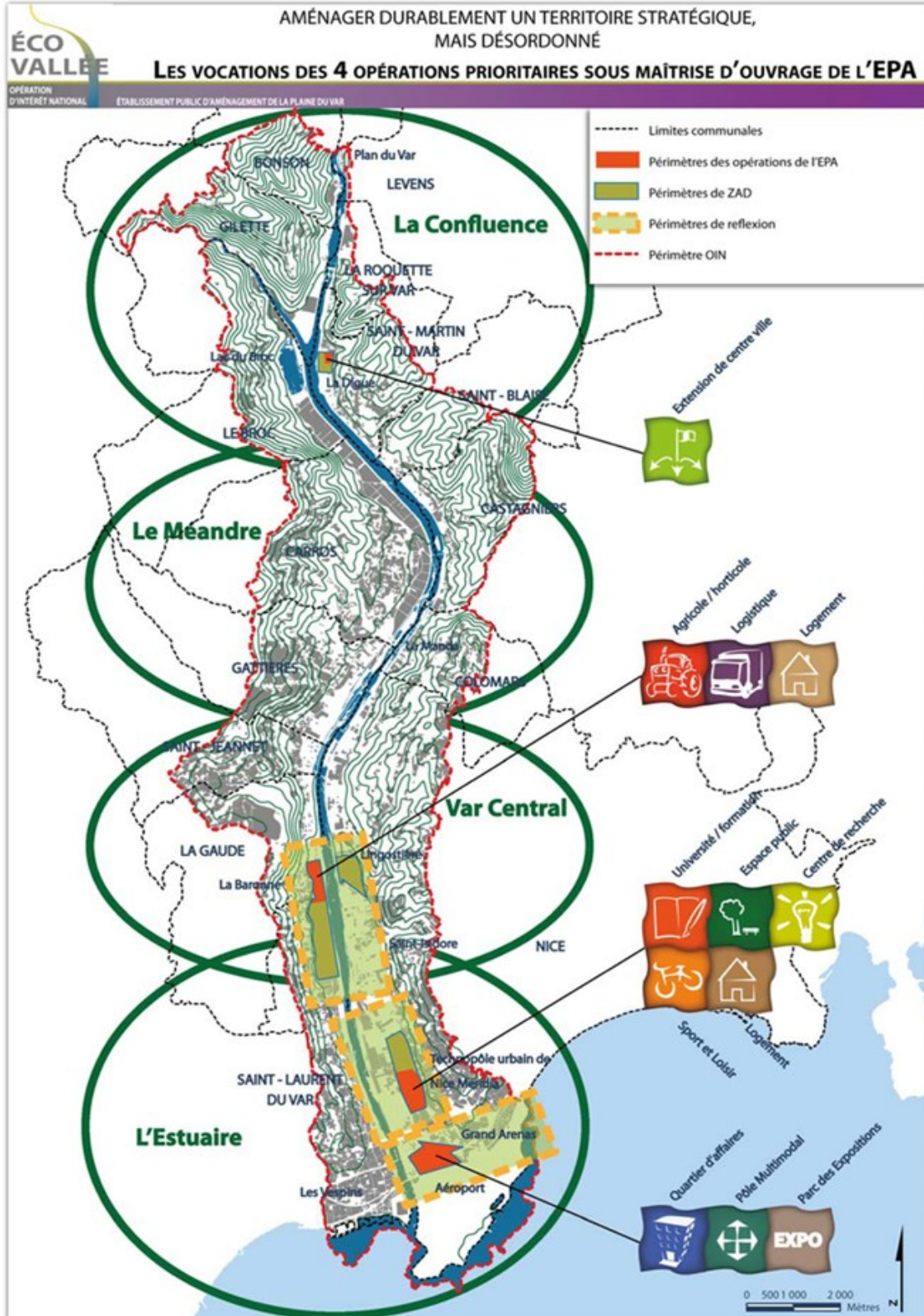
[http : //www.youtube.com/watch?v=s7\\_XTrKLBns&feature=share&list=PLABA50D11BD007BB8](http://www.youtube.com/watch?v=s7_XTrKLBns&feature=share&list=PLABA50D11BD007BB8)

[http : //www.youtube.com/watch?v=yxtq82GWOpc&list=PLABA50D11BD007BB8](http://www.youtube.com/watch?v=yxtq82GWOpc&list=PLABA50D11BD007BB8)

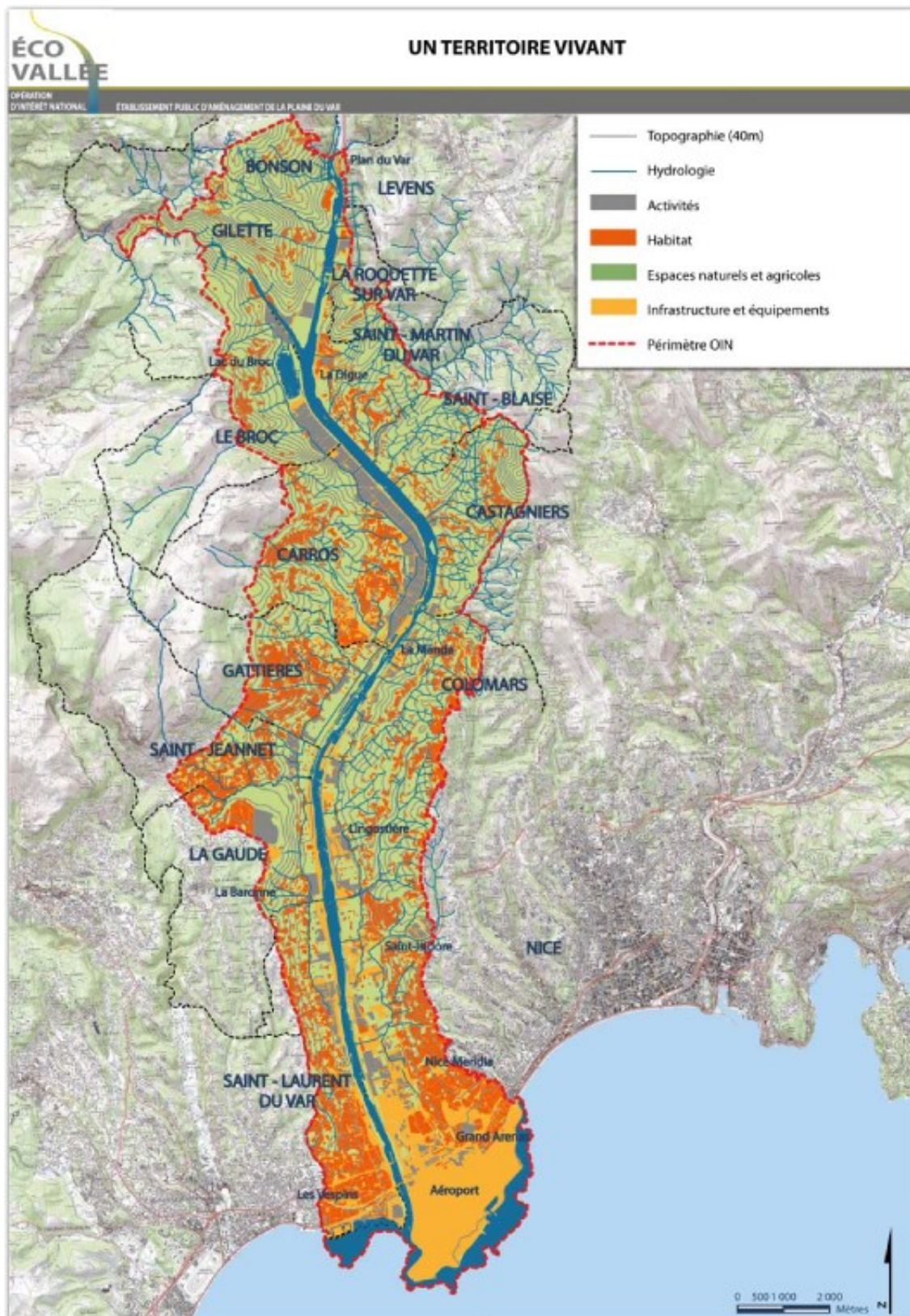


# ANNEXES

## Annexe I. Éco-Vallée – les 4 opérations prioritaires



## Annexe II. Éco-Vallée – projet de territoire



# Décrets, arrêtés, circulaires

## TEXTES GÉNÉRAUX

### MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT ET DE L'AMÉNAGEMENT DURABLES

Décret n° 2008-229 du 7 mars 2008 inscrivant les opérations d'aménagement de la Plaine du Var parmi les opérations d'intérêt national mentionnées à l'article R. 121-4-1 du code de l'urbanisme

NOR : DEVU0805494D

Le Premier ministre,

Sur le rapport du ministre d'Etat, ministre de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables,

Vu le code de l'urbanisme, notamment ses articles L. 121-9 et R. 121-4-1 ;

Le Conseil d'Etat (section des travaux publics) entendu,

Décète :

**Art. 1<sup>er</sup>.** – L'article R. 121-4-1 du code de l'urbanisme est complété par un *k* ainsi rédigé :

« *k*) Aux opérations d'aménagement de la Plaine du Var, dans le périmètre défini par décret en Conseil d'Etat. »

**Art. 2.** – Le périmètre des opérations mentionnées au *k* de l'article R. 121-4-1 du code de l'urbanisme est délimité dans le plan au 1/25 000 joint en annexe (1).

**Art. 3.** – Le ministre d'Etat, ministre de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables, est chargé de l'exécution du présent décret, qui sera publié au *Journal officiel* de la République française.

Fait à Paris, le 7 mars 2008.

FRANÇOIS FILLON

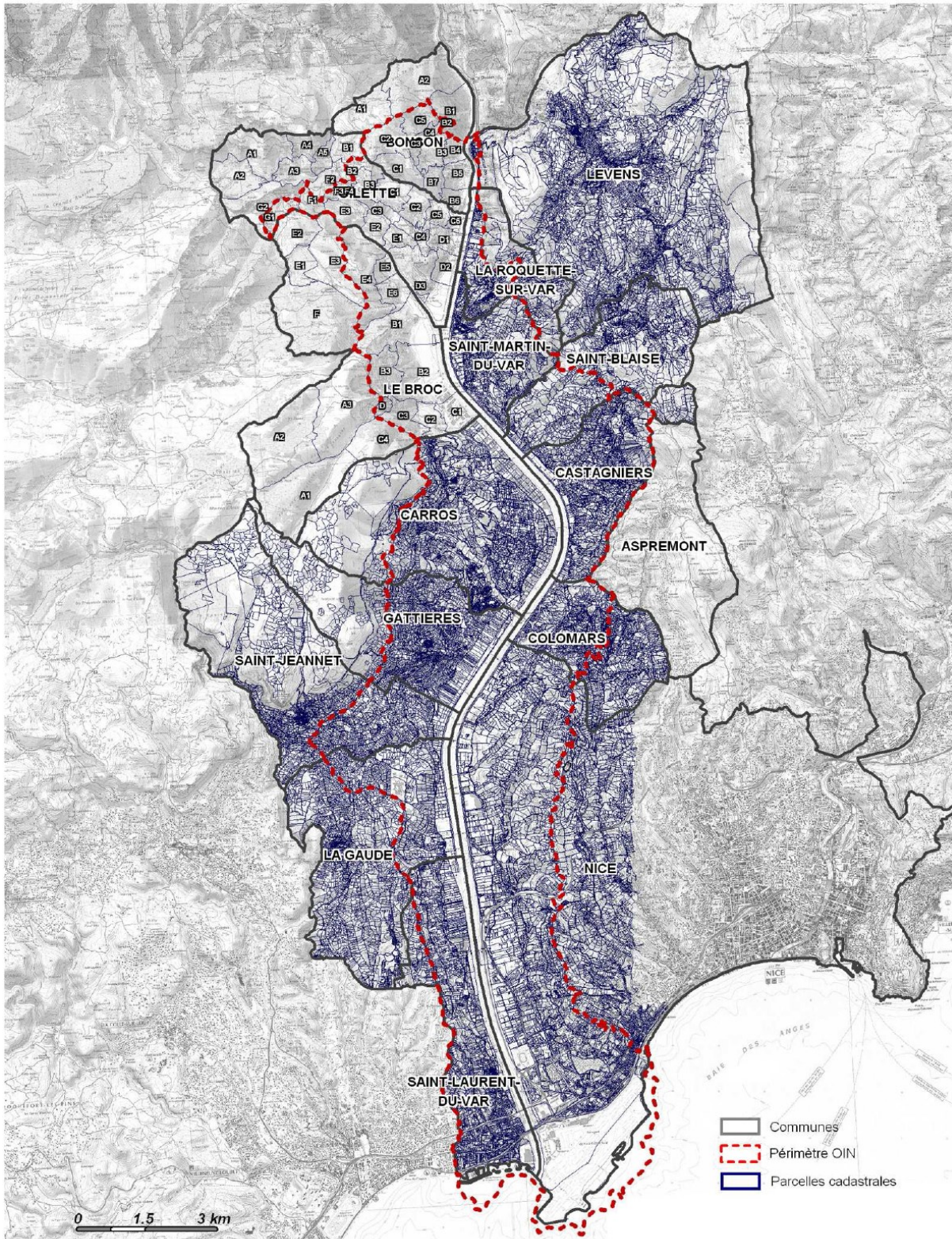
Par le Premier ministre :

*Le ministre d'Etat, ministre de l'écologie,  
du développement et de l'aménagement durables,*

JEAN-LOUIS BORLOO

---

(1) Ce plan peut être consulté à la préfecture des Alpes-Maritimes, centre administratif départemental des Alpes-Maritimes, route de Grenoble, BP 3003, 06286 Nice Cedex 3.



**MISSION DE PREFIGURATION**  
**Périmètre OIN du 10 décembre 2007**  
**de la Plaine du Var**

Nice, le 12/02/08

## Décrets, arrêtés, circulaires

### TEXTES GÉNÉRAUX

#### MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DE L'ÉNERGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

##### Décret n° 2008-773 du 30 juillet 2008 portant création de l'Établissement public d'aménagement de la Plaine du Var

NOR : DEVU0812003D

Le Premier ministre,

Sur le rapport du ministre d'Etat, ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire,

Vu le code de l'urbanisme, notamment ses articles L. 321-1 à L. 321-9, R. 121-4-1, R. 321-1 à R. 321-11 et R. 321-20 à R. 321-25 ;

Vu le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique ;

Vu le décret n° 55-733 du 26 mai 1955 modifié relatif au contrôle économique et financier de l'Etat ;

Vu le décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962 modifié portant règlement général sur la comptabilité publique ;

Vu le décret n° 94-582 du 12 juillet 1994 relatif aux conseils et aux dirigeants des établissements publics et entreprises du secteur public ;

Vu le décret n° 99-575 du 8 juillet 1999 relatif aux modalités d'approbation de certaines décisions financières des établissements publics de l'Etat ;

Vu l'avis émis par le conseil régional de Provence-Alpes-Côte d'Azur le 4 avril 2008 ;

Vu l'avis émis par le conseil général des Alpes-Maritimes le 29 février 2008 ;

Vu l'avis émis par la communauté d'agglomération de Nice-Côte d'Azur le 25 avril 2008 ;

Vu la lettre du 30 janvier 2008 par laquelle le préfet des Alpes-Maritimes a sollicité l'avis de la communauté de communes des Coteaux d'Azur ;

Vu l'avis émis par la communauté de communes de la Vallée de l'Estéron le 28 février 2008 ;

Le Conseil d'Etat (section des travaux publics) entendu,

Décète :

**Art. 1<sup>er</sup>.** – Il est créé, sous le nom d'Établissement public d'aménagement de la Plaine du Var, un établissement public d'aménagement de l'Etat à caractère industriel et commercial doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière.

Cet établissement est placé sous la tutelle du ministre chargé de l'urbanisme.

**Art. 2.** – Cet établissement est chargé de procéder à toutes opérations de nature à favoriser l'aménagement, le renouvellement urbain, le développement économique et la valorisation des espaces compris à l'intérieur du périmètre défini en annexe au présent décret (1).

A ce titre, l'établissement est habilité pour son compte ou, dans le cadre de conventions passées avec eux, pour celui de l'Etat, de collectivités territoriales ou d'établissements publics notamment, à :

- a) Réaliser des opérations d'aménagement et d'équipement ;
- b) Acquérir, au besoin par voie d'expropriation, des immeubles bâtis ou non bâtis ;
- c) Céder, conformément aux dispositions de l'article L. 21-1 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, des immeubles acquis par voie d'expropriation ;
- d) Exercer le droit de préemption dans les conditions prévues par les articles L. 212-1 et suivants du code de l'urbanisme ;
- e) Procéder à la réalisation des études et travaux nécessaires à l'accomplissement de sa mission.

Il peut, dans les conditions définies à l'article 12, acquérir des participations dans des sociétés, groupements ou organismes dont l'objet concourt directement à la réalisation de ses missions.

L'établissement public peut en outre, en dehors du périmètre mentionné au premier alinéa, acquérir des immeubles bâtis ou non bâtis et réaliser des opérations d'aménagement et d'équipement urbains, complémentaires des actions entreprises dans ce périmètre.

**Art. 3.** – L'établissement est administré par un conseil de vingt-six membres, comportant trois collèges :

1° Le premier collège comprend huit membres représentant l'Etat :

- un membre désigné par le ministre chargé de l'urbanisme ;
- un membre désigné par le ministre chargé des transports ;
- un membre désigné par le ministre chargé de l'aménagement du territoire ;
- un membre désigné par le ministre chargé du budget ;
- un membre désigné par le ministre chargé des collectivités territoriales ;
- un membre désigné par le ministre chargé du logement ;
- un membre désigné par le ministre chargé de l'environnement ;
- le trésorier-payeur général du département des Alpes-Maritimes ;

2° Le deuxième collège comprend treize membres, représentant les collectivités territoriales et leurs établissements publics, répartis comme suit :

- trois représentants de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur désignés en son sein par le conseil régional ;
- trois représentants du département des Alpes-Maritimes désignés en son sein par le conseil général ;
- quatre représentants de la communauté d'agglomération Nice-Côte d'Azur désignés en son sein par le conseil de la communauté ;
- deux représentants de la communauté de communes des Coteaux d'Azur désignés en son sein par le conseil de la communauté ;
- un représentant de la communauté de communes de la Vallée de l'Estéron désigné en son sein par le conseil de la communauté ;

3° Le troisième collège comprend cinq membres, répartis comme suit :

- le président de la chambre de commerce et d'industrie des Alpes-Maritimes ;
- le président de l'université de Nice-Sophia Antipolis ;
- trois personnalités qualifiées désignées par arrêté du ministre chargé de l'urbanisme, dont l'une sur proposition du syndicat mixte de Sophia Antipolis.

Le préfet des Alpes-Maritimes constate, par arrêté publié au recueil des actes administratifs de la préfecture, la composition du conseil d'administration.

**Art. 4.** – Les membres du conseil d'administration sont désignés pour trois ans. Leur mandat est renouvelable.

La fonction de ceux d'entre eux qui siègent en qualité de représentant des collectivités territoriales ou de leurs groupements cesse avec le mandat électif dont ils sont investis.

En cas de vacance d'un siège, pour quelque cause que ce soit, il est procédé dans les deux mois au remplacement du membre qui a cessé de faire partie du conseil par un nouveau membre désigné selon les mêmes modalités que celui qu'il remplace. Le mandat du nouveau membre expire à la date à laquelle aurait normalement pris fin celui de son prédécesseur.

Les membres du conseil d'administration ne peuvent prendre ou conserver aucun intérêt, occuper aucune fonction dans les entreprises traitant avec l'établissement, pour des marchés de travaux ou de fournitures ou de prestations intellectuelles, ou assurer des prestations pour ces entreprises. Ils ne peuvent en aucun cas prêter leur concours à titre onéreux à l'établissement.

**Art. 5.** – Le conseil d'administration élit en son sein un président et des vice-présidents. Un vice-président au moins est élu parmi les membres du premier collège. Ce vice-président ou, à défaut, dans l'ordre d'élection, l'un des vice-présidents élus parmi les membres du deuxième collège, supplée le président en cas d'absence ou d'empêchement.

Le président et les vice-présidents sont élus pour la durée de leur mandat d'administrateur. Ils sont rééligibles.

**Art. 6.** – Le conseil d'administration se réunit au moins deux fois par an.

Le conseil d'administration est convoqué par son président, qui fixe l'ordre du jour et dirige les débats. Le préfet des Alpes-Maritimes peut soumettre au conseil d'administration toute question dont l'examen lui paraît utile. Le président est tenu de l'inscrire à l'ordre du jour de la séance du conseil d'administration la plus proche.

La convocation du conseil d'administration est de droit si la moitié des membres au moins ou le préfet des Alpes-Maritimes en adressent la demande écrite à son président.

Le préfet des Alpes-Maritimes ou son représentant assiste de droit aux séances du conseil d'administration et y est entendu chaque fois qu'il le demande. Le directeur départemental de l'équipement des Alpes-Maritimes, l'autorité chargée du contrôle économique et financier et l'agent comptable ont accès aux séances du conseil d'administration.

Les procès-verbaux et délibérations leur sont adressés.

L'ordre du jour des séances est porté à la connaissance des membres du conseil au moins dix jours à l'avance.

Le conseil d'administration délibère valablement lorsque la moitié au moins de ses membres sont présents ou représentés. Si le quorum n'est pas atteint, le conseil d'administration est à nouveau convoqué dans un délai de dix jours. Il délibère alors valablement quel que soit le nombre des membres présents ou représentés.

Un membre du conseil d'administration absent peut se faire représenter par un autre membre appartenant au même collège. Chaque membre du conseil d'administration ne peut recevoir qu'un seul pouvoir.

Les décisions sont prises à la majorité absolue des suffrages exprimés. En cas de partage égal des voix, la voix du président est prépondérante.

**Art. 7.** – Le conseil d'administration règle par ses délibérations les affaires de l'établissement ; à ce titre, notamment :

1° Il vote l'état prévisionnel des recettes et des dépenses ;

2° Il autorise les emprunts ;

3° Il autorise la conclusion des conventions passées avec l'Etat, les collectivités territoriales et les établissements publics ;

4° Il arrête les comptes ;

5° Il fixe les orientations générales de l'établissement public, il approuve les programmes pluriannuels et la liste des opérations à entreprendre et leurs modalités de financement ;

6° Il détermine les conditions générales de recrutement du personnel ;

7° Il fixe les conditions dans lesquelles il peut être esté en justice pour le compte de l'établissement public ;

8° Il approuve les transactions ;

9° Il approuve le recours à l'arbitrage ;

10° Il adopte le règlement intérieur du conseil d'administration ;

11° Il fixe la domiciliation du siège de l'établissement public.

Il peut déléguer au directeur général, dans les conditions qu'il détermine, ses pouvoirs de décision, à l'exception de ceux prévus aux 1°, 2°, 4°, 5°, 6°, 9°, 10° et 11°.

**Art. 8.** – Le directeur général de l'établissement est nommé par arrêté du ministre chargé de l'urbanisme, après avis du président du conseil d'administration. Il est mis fin à ses fonctions dans les mêmes formes.

Les fonctions de directeur général sont incompatibles avec celles de membre du conseil d'administration.

Le directeur général assiste de droit aux séances du conseil d'administration.

Le directeur général est chargé de l'instruction des affaires qui sont de la compétence de l'établissement. Il prépare et exécute les décisions du conseil d'administration.

Il présente chaque année au conseil d'administration le compte rendu d'exécution des programmes d'intervention.

Il gère l'établissement, le représente, est en justice et conduit les transactions dans les conditions fixées par le conseil d'administration, passe les contrats, les marchés, les actes d'aliénation, d'acquisition, d'échange ou de location. Il est ordonnateur des recettes et des dépenses de l'établissement. Il recrute et gère le personnel et a autorité sur lui. Il peut déléguer sa signature.

**Art. 9.** – Le régime financier et comptable applicable à l'établissement est celui qui résulte des dispositions des articles 190 à 225 du décret du 29 décembre 1962 susvisé.

L'agent comptable est nommé et exerce ses fonctions dans les conditions prévues par l'article R. 321-7 du code de l'urbanisme.

**Art. 10.** – Le contrôle économique et financier de l'Etat s'exerce dans les conditions prévues par le décret du 26 mai 1955 susvisé.

**Art. 11.** – Les ressources de l'établissement comprennent notamment :

1° Les dotations, subventions, avances, fonds de concours ou participations apportées par l'Etat, la Communauté européenne, les collectivités territoriales, les établissements publics ou sociétés nationales, ainsi que toutes personnes publiques ou privées intéressées ;

2° Le produit des emprunts ;

3° La rémunération des prestations de services ;

4° Le produit de la gestion des biens entrés dans son patrimoine ;

5° Le produit de cession des biens et droits mobiliers et immobiliers ;

6° Le revenu des biens et droits mobiliers et immobiliers ;

7° Les dons et legs.

**Art. 12.** – Le contrôle de l'établissement est assuré par le préfet des Alpes-Maritimes. Les délibérations relatives à l'état prévisionnel des recettes et des dépenses, à sa modification et au compte financier sont exécutées dans les conditions prévues par le décret du 8 juillet 1999 susvisé.

Les délibérations du conseil d'administration relatives aux acquisitions faites dans le cadre de l'avant-dernier alinéa de l'article 2 sont exécutoires de plein droit dès lors que les acquisitions sont inférieures à un seuil fixé par arrêté des ministres chargés de l'économie, du budget et de l'urbanisme. Lorsque ces acquisitions ou prises de participation sont supérieures au seuil précité, les délibérations du conseil d'administration ne sont exécutoires qu'après approbation par arrêté conjoint des ministres chargés de l'économie, du budget et de l'urbanisme.

**Art. 13.** – La première réunion du conseil d'administration intervient dans un délai n'excédant pas trois mois à compter de la date de publication du présent décret.

Par dérogation aux dispositions de l'article 8, la première nomination du directeur général sera prononcée par arrêté du ministre chargé de l'urbanisme.

Dès sa nomination et jusqu'à la première réunion du conseil d'administration, le directeur général prend toute décision nécessaire à l'organisation et au fonctionnement courant de l'établissement. A cette fin, il exerce les compétences dévolues au conseil d'administration et à son président. Le directeur général rend compte de ses décisions au conseil d'administration au cours de sa première séance.

**Art. 14.** – Le ministre d'Etat, ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire, la ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, la ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, la ministre du logement et de la ville et le ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent décret, qui sera publié au *Journal officiel* de la République française.

Fait à Paris, le 30 juillet 2008.

FRANÇOIS FILLON

Par le Premier ministre :

*Le ministre d'Etat, ministre de l'écologie,  
de l'énergie, du développement durable  
et de l'aménagement du territoire,*  
JEAN-LOUIS BORLOO

*La ministre de l'intérieur, de l'outre-mer  
et des collectivités territoriales,*  
MICHÈLE ALLIOT-MARIE

*La ministre de l'économie,  
de l'industrie et de l'emploi,*  
CHRISTINE LAGARDE

*La ministre du logement et de la ville,*  
CHRISTINE BOUTIN

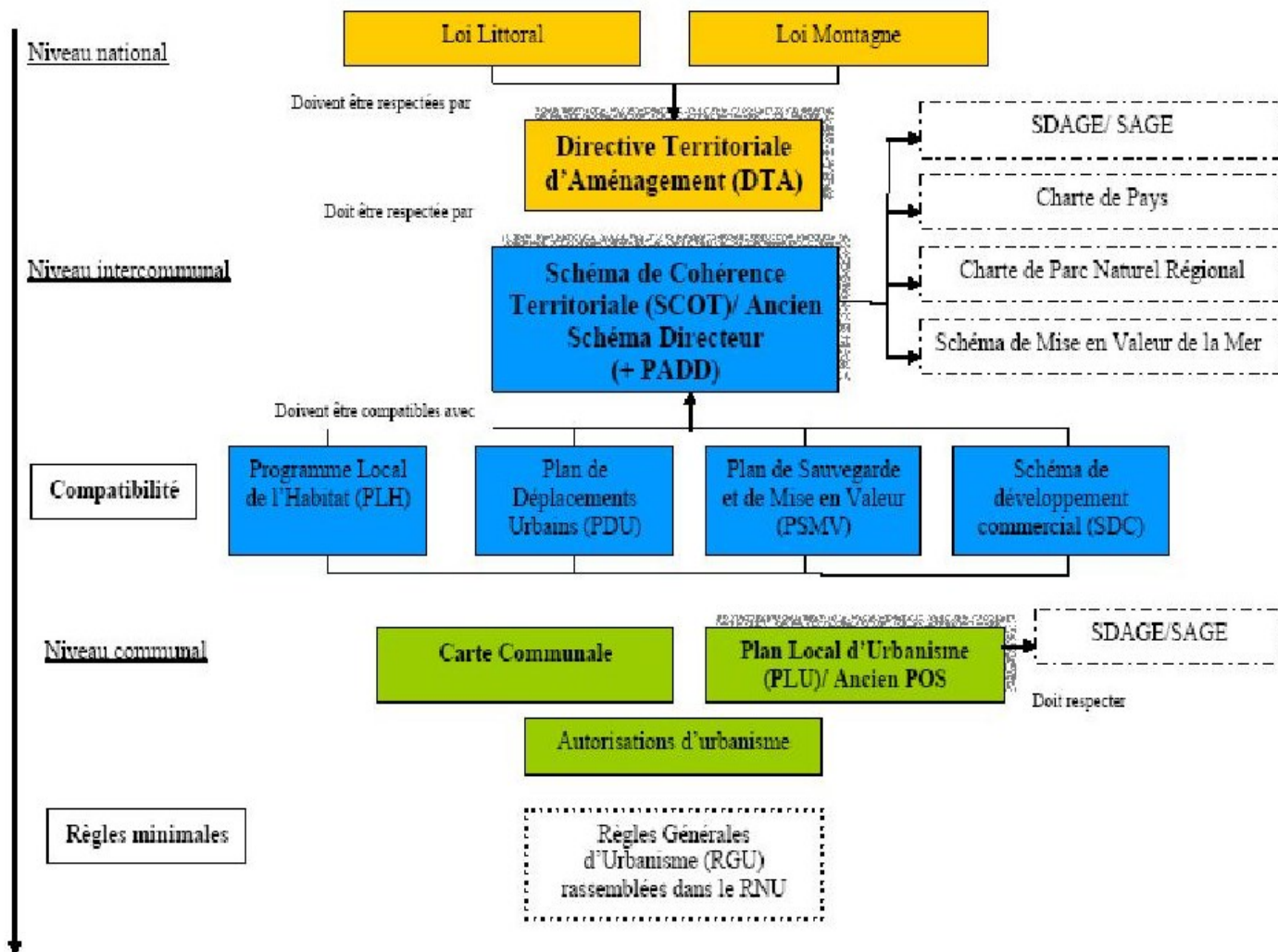
*Le ministre du budget, des comptes publics  
et de la fonction publique,*  
ERIC WOERTH

---

(1) Ce plan peut être consulté à la préfecture des Alpes-Maritimes, 147, route de Grenoble, 06286 Nice Cedex.



## Annexe V. Imbrication des Lois, Directives, Schémas, Plans et Règles



## **Annexe VI. Étapes fondamentales de l'Éco-Vallée plaine du Var**

10 décembre 2007 : mission de préfiguration périmètre OIN du 10 décembre 2007

21 février 2007 : validation en réunion interministérielle du principe de la création d'une Opération d'intérêt national sur la Plaine du Var

21 mai 2007 : installation d'une mission de préfiguration pour préparer la création de l'EPA

7 mars 2008 : décret de création de l'Opération d'intérêt national

30 juillet 2008 : décret portant création de l'EPA Plaine du Var

23 janvier 2009 : premier Conseil d'administration de l'EPA Plaine du Var

4 novembre 2009 : le dossier Nice-Côte d'Azur qui concerne la partie sud du périmètre de l'OIN est sélectionné pour participer à la démarche Éco-Cité

### **Grand Arénas**

2011 : conception urbaine

2012 : procédures administratives et juridiques

2013 : travaux et commercialisation sur le secteur du pôle multimodal

### **Nice Méridia**

2012 : conception du projet urbain

2014 : procédures règlementaires

2014 : travaux et commercialisation

### **Baronne Lingostière**

2013 : lancement d'une consultation pour la réalisation du nouveau MIN d'Azur

2014 : mise en service de l'échangeur desservant le site

2016 : livraison de la plateforme agroalimentaire

2017 : livraison du nouveau Min d'Azur

## **Allianz Riviera**

11 octobre 2010 : Vinci Concessions, en partenariat avec la Caisse des Dépôts et Consignations et South Europe Infrastructure Equity Finance (SEIEF), est choisi pour la construction du stade. Le projet architectural retenu est signé par le cabinet Wilmotte & Associés.

1<sup>er</sup> août 2011 : démarrage du chantier

29 février 2012 : inauguration du pavillon d'accueil

23 juillet 2012 : dévoilement du naming Allianz

19 septembre 2012 : démarrage de la poutre Atlas

9 octobre 2012 : démarrage de la pose de la charpente

26 novembre 2012 : fin du gros œuvre et dévoilement de l'identité visuelle de l'Allianz Riviera

03 mai 2013 : premier stade de l'Euro à énergie positive

1er juillet 2013 : pose des enseignes Allianz Riviera

8 juillet 2013 : pose des sièges

25 juillet 2013 : pose de la pelouse

29 août 2013 : remise des clés

22 septembre 2013 : inauguration de l'Allianz Riviera

## INDEX

- Agenda 21, 258, 259, 260, 264, 267, 291, 330
- Aménagement du territoire, 11, 13, 14, 15, 17, 21, 22, 23, 24, 26, 31, 32, 33, 35, 36, 37, 39, 44, 45, 46, 51, 60, 70, 72, 74, 75, 88, 92, 94, 105, 115, 130, 145, 149, 154, 164, 174, 178, 182, 186, 192, 203, 207, 245, 246, 247, 248, 252, 261, 268, 278, 283, 285, 288, 309, 315, 317, 362, 363, 367, 369, 370, 371, 422, 433, 450, 454, 459, 461, 480, 492
- Ateliers citoyens, 377, 380, 488
- Cadre de référence pour la qualité  
environnementale, 80, 197, 208, 211, 215, 221, 223, 329, 330, 331, 334, 337, 338, 340, 341, 379, 387, 396, 414, 424, 492
- Campus de l'apprentissage, 411, 417, 489
- Carros Lou Couletas, 406, 407, 489
- Charte d'Aalborg, 259, 260, 292
- Charte de Leipzig, 259, 292
- Charte de Torremolinos, 261, 459
- Comité permanent de concertation, 199, 296, 377, 378, 488
- Communauté de Communes de la Vallée de l'Estéron, 310, 320, 321, 365, 410
- Communauté de Communes des Coteaux d'Azur, 320, 321, 365, 391
- Commune, 34, 43, 47, 48, 49, 50, 61, 64, 66, 71, 73, 77, 81, 89, 90, 91, 92, 97, 98, 113, 120, 127, 131, 139, 144, 148, 152, 159, 160, 165, 166, 169, 171, 175, 178, 179, 180, 206, 209, 219, 224, 227, 242, 245, 252, 275, 282, 288, 290, 295, 312, 320, 321, 322, 327, 364, 365, 368, 374, 385, 391, 392, 398, 401, 404, 405, 406, 407, 408, 409, 410, 413, 416, 440, 441, 442
- Concertation, 7, 19, 71, 96, 101, 106, 117, 118, 133, 134, 136, 138, 139, 140, 141, 142, 143, 144, 147, 148, 158, 162, 163, 175, 177, 195, 197, 199, 200, 201, 203, 213, 271, 298, 312, 337, 367, 372, 377, 378, 379, 380, 385, 387, 391, 399, 408, 415, 455, 457, 482, 483
- Conseil Général des Alpes-Maritimes, 106, 209, 293, 309, 310, 331, 366, 368, 398, 410, 411, 488
- Convention d'Aarhus, 134, 135, 136, 144, 146, 147, 148, 260, 261, 459, 482
- Décentralisation, 11, 17, 21, 23, 29, 30, 31, 32, 36, 38, 39, 40, 41, 42, 44, 45, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 59, 71, 77, 78, 93, 96, 100, 102, 103, 104, 107, 113, 127, 130, 133, 134, 140, 144, 154, 155, 175, 176, 177, 178, 179, 180, 181, 182, 248, 249, 250, 252, 258, 259, 277, 283, 301, 315, 361, 362, 429, 432, 444, 447, 448, 450, 462, 480, 481, 483, 492
- Déconcentration, 11, 29, 30, 39, 87, 102, 103, 107, 132, 182, 429, 440, 482, 492
- Département, 30, 36, 44, 48, 50, 58, 81, 84, 91, 113, 120, 122, 124, 127, 164, 178, 185, 187, 191, 203, 209, 233, 272, 280, 283, 307, 309, 310, 315, 317, 320, 321, 326, 343, 368, 369, 374, 375, 376, 384, 385, 391, 402, 415, 488
- Développement durable, 16, 34, 39, 50, 54, 55, 64, 69, 78, 79, 91, 95, 102, 115, 116, 117, 120, 124, 131, 137, 145, 149, 150, 174, 184, 185, 186, 187, 191, 198, 201, 202, 203, 204, 209, 210, 212, 213, 214, 216, 217, 218, 223, 226, 227, 228, 233, 234, 237, 238, 239, 244, 256, 257, 258, 259, 260, 264, 265, 267, 269, 279, 283, 291, 292, 293, 294, 304, 310, 316, 317, 318, 319, 324, 326, 329, 331, 334, 336, 351, 357, 364, 367, 371, 373, 376, 381, 390, 393, 400, 402, 405, 409, 417, 418, 419, 420, 421, 422, 423, 425, 427, 434, 435, 450, 456, 458, 459, 460, 461, 492
- Documents d'urbanisme, 19, 23, 34, 46, 47, 48, 50, 62, 63, 64, 71, 72, 77, 78, 79, 80, 83, 84, 88, 89, 90, 91, 92, 96,

99, 110, 118, 126, 129, 130, 141, 154,  
 164, 166, 174, 195, 199, 211, 215,  
 218, 237, 266, 272, 273, 274, 275,  
 276, 278, 289, 295, 296, 297, 298,  
 301, 304, 306, 313, 314, 317, 322, 325,  
 328, 331, 336, 350, 351, 361, 362,  
 365, 373, 390, 406, 407, 435, 436,  
 439, 442, 451, 453, 486, 492  
 Eco-exemplarité, 75, 149, 197, 199, 201,  
 205, 207, 208, 212, 215, 221, 222,  
 228, 257, 333, 378, 381, 383, 387,  
 394, 398, 484  
 Eco-quartier, 81, 210, 228, 257, 264, 324,  
 381, 406, 407, 408, 413, 424  
 Eco-quartier de Saint-Martin-du-Var, 81,  
 228  
 Eco-Vallée, 101, 107, 145, 199, 202, 203,  
 205, 208, 218, 223, 228, 229, 299,  
 307, 310, 316, 318, 325, 329, 334,  
 344, 366, 367, 392, 394, 402, 408,  
 410, 422  
 Environnement, 1, 7, 8, 13, 14, 16, 24, 29,  
 34, 45, 47, 49, 50, 67, 68, 69, 75, 76,  
 79, 91, 92, 93, 95, 96, 117, 131, 133,  
 134, 135, 136, 137, 138, 139, 140,  
 141, 142, 143, 144, 145, 146, 147,  
 148, 149, 150, 151, 152, 153, 154,  
 155, 156, 158, 159, 160, 161, 162,  
 163, 174, 175, 184, 186, 188, 195,  
 204, 207, 208, 214, 215, 226, 227,  
 232, 238, 239, 241, 245, 251, 256,  
 257, 258, 259, 260, 261, 262, 263,  
 264, 265, 266, 269, 271, 273, 277,  
 279, 281, 285, 286, 288, 290, 291,  
 292, 293, 296, 297, 298, 299, 302,  
 304, 305, 309, 311, 312, 314, 318,  
 323, 325, 326, 327, 333, 339, 342,  
 350, 351, 352, 355, 357, 358, 373,  
 379, 381, 393, 395, 399, 403, 407,  
 409, 411, 417, 418, 419, 420, 422,  
 428, 432, 433, 435, 436, 437, 438,  
 439, 440, 441, 442, 443, 444, 445,  
 446, 447, 448, 449, 450, 451, 452,  
 458, 460, 462, 482, 492  
 Etablissement public, 41, 54, 55, 58, 61,  
 63, 89, 90, 91, 97, 98, 111, 112, 114,  
 117, 119, 120, 125, 126, 128, 131,  
 139, 178, 182, 236, 237, 248, 250,  
 275, 307, 318, 369, 370, 437, 445  
 Euroméditerranée, 64, 68, 102, 104, 106,  
 119, 124, 171, 233, 234, 235, 236,  
 237, 238, 239, 240, 242, 243, 244,  
 250, 367, 376, 455, 458, 484  
 Expropriation, 23, 27, 28, 29, 107, 116,  
 126, 138, 195, 219, 253, 373, 427, 446  
 Fleuve Var, 207, 219, 220, 297, 300, 307,  
 309, 313, 344, 383, 398, 457, 462, 492  
 Gestion intégrée, 68, 69, 75, 76, 149, 150,  
 191, 214, 222, 240, 242, 257, 276,  
 309, 314, 342, 348, 420, 421, 427,  
 462, 492  
 Grand Arénas, 80, 101, 200, 202, 205,  
 208, 219, 220, 222, 223, 228, 311,  
 369, 380, 381, 382, 383, 384, 385,  
 386, 387, 388, 389, 392, 393, 397,  
 398, 402, 454, 474, 488, 492  
 Guide de prise en compte pour la  
 biodiversité, 349, 408  
 IKEA, 411, 418, 424, 425, 489  
 IMREDD, 8, 204, 368, 369, 379, 393,  
 418, 419, 420, 421, 422, 423, 489, 492  
 Intercommunalité, 36, 37, 38, 41, 43, 61,  
 62, 84, 103, 180, 181, 265, 322, 364,  
 480, 492  
 La Baronne-Lingostière, 202, 208, 220,  
 224, 228, 381, 397, 398, 399, 489  
 La Défense, 8, 55, 56, 57, 58, 59, 61, 64,  
 73, 77, 79, 98, 99, 100, 111, 118, 119,  
 122, 123, 166, 167, 168, 172, 182,  
 248, 317, 374, 375, 481  
 Le Bec de l'Estéron, 368, 406, 409, 410,  
 489  
 Loi littoral, 17, 68, 77, 274, 276, 277,  
 278, 279, 280, 281, 282, 283, 284,  
 285, 286, 288, 290, 314, 316, 439,  
 442, 486, 492  
 Loi montagne, 17, 77, 274, 280, 282, 286,  
 287, 288, 289, 290, 316, 486  
 Méditerranée, 15, 22, 67, 68, 81, 83, 115,  
 122, 187, 188, 190, 214, 232, 239,  
 240, 242, 244, 250, 251, 252, 264,  
 271, 276, 298, 324, 344, 375, 382,  
 383, 395, 419, 420, 433, 461  
 Métropole, 8, 33, 34, 37, 38, 41, 44, 54,  
 101, 102, 105, 120, 171, 178, 179,  
 182, 184, 197, 200, 201, 202, 205,  
 210, 222, 225, 233, 234, 236, 237,  
 238, 243, 265, 266, 267, 269, 270,

279, 287, 310, 316, 317, 320, 321,  
 322, 327, 328, 360, 363, 364, 365,  
 366, 368, 369, 374, 382, 383, 387,  
 388, 389, 392, 393, 394, 395, 399,  
 404, 410, 412, 413, 417, 433, 455,  
 457, 488, 490, 492  
 Nice Méridia, 80, 101, 120, 200, 201,  
 202, 203, 206, 208, 210, 219, 221,  
 223, 228, 325, 327, 366, 368, 369,  
 374, 380, 381, 382, 386, 389, 390,  
 392, 393, 394, 395, 396, 397, 398,  
 402, 418, 422, 455, 474, 489, 492  
 Nice Stadium, 226, 381, 398, 400, 411,  
 412, 413, 414, 489  
 Opération d'intérêt national, 8, 11, 16, 17,  
 21, 23, 29, 31, 44, 45, 50, 51, 52, 53,  
 54, 56, 58, 62, 63, 64, 66, 69, 72, 73,  
 76, 77, 78, 79, 81, 83, 85, 86, 87, 88,  
 93, 94, 95, 96, 98, 99, 101, 105, 106,  
 107, 111, 118, 129, 132, 134, 140,  
 141, 142, 144, 145, 158, 162, 163,  
 165, 166, 172, 182, 184, 185, 193,  
 196, 199, 202, 233, 234, 248, 250,  
 251, 271, 273, 286, 307, 308, 318,  
 325, 326, 327, 328, 341, 342, 360,  
 367, 369, 374, 377, 379, 381, 384,  
 391, 399, 400, 405, 407, 419, 421,  
 424, 427, 428, 432, 455, 462, 474,  
 480, 481, 482, 483, 485, 492  
 Plaine du Var, 5, 11, 16, 33, 34, 65, 66,  
 68, 69, 74, 75, 76, 77, 79, 80, 81, 82,  
 83, 84, 99, 101, 105, 106, 107, 119,  
 120, 123, 124, 143, 145, 148, 165,  
 182, 184, 185, 186, 187, 188, 189,  
 190, 191, 192, 193, 194, 195, 196,  
 197, 199, 200, 201, 202, 203, 204,  
 206, 207, 208, 209, 210, 211, 212,  
 214, 215, 217, 218, 219, 220, 223,  
 224, 225, 226, 228, 229, 230, 231,  
 237, 240, 244, 271, 272, 273, 274,  
 286, 295, 296, 301, 307, 308, 310,  
 319, 321, 323, 324, 325, 326, 327,  
 328, 329, 330, 331, 332, 334, 337,  
 341, 342, 343, 344, 345, 347, 348,  
 349, 354, 355, 356, 361, 365, 366,  
 367, 369, 374, 376, 377, 379, 380,  
 381, 383, 384, 385, 386, 387, 388,  
 391, 392, 394, 395, 399, 402, 404,  
 405, 406, 412, 414, 419, 420, 421,  
 422, 424, 427, 432, 454, 455, 459,  
 460, 467, 469, 474, 483, 484, 486,  
 487, 490, 492  
 Prémption, 7, 19, 28, 33, 73, 97, 116,  
 125, 126, 127, 128, 219, 274, 373,  
 391, 399, 439, 441, 442, 443, 446,  
 447, 449, 452  
 Projet de territoire, 75, 80, 83, 101, 106,  
 107, 118, 149, 185, 186, 198, 199,  
 201, 203, 211, 212, 213, 214, 215,  
 216, 217, 218, 219, 221, 222, 223,  
 224, 225, 226, 227, 228, 230, 231,  
 234, 237, 238, 243, 257, 271, 292,  
 293, 294, 295, 296, 311, 315, 323,  
 324, 332, 334, 351, 358, 366, 367,  
 372, 377, 379, 383, 394, 398, 399,  
 402, 405, 406, 407, 408, 409, 410,  
 412, 413, 414, 417, 418, 427, 466,  
 484, 490, 492  
 Protection de la biodiversité, 76, 257, 351,  
 353, 354, 356, 384, 410, 428, 487, 492  
 Région, 3, 5, 7, 9, 15, 16, 33, 36, 38, 39,  
 42, 55, 60, 65, 76, 81, 84, 91, 92, 99,  
 100, 109, 113, 116, 117, 120, 121,  
 122, 124, 131, 145, 154, 157, 170,  
 172, 173, 174, 175, 177, 184, 186,  
 198, 202, 217, 230, 233, 234, 236,  
 249, 250, 254, 258, 264, 272, 291,  
 294, 302, 309, 310, 314, 318, 319,  
 343, 344, 356, 366, 367, 368, 369,  
 371, 373, 375, 376, 383, 395, 402,  
 416, 417, 421, 428, 447, 449, 460,  
 461, 483, 488  
 Région Provence-Alpes-Côte d'Azur, 3, 5,  
 76, 145, 184, 233, 294, 310, 318, 366,  
 367, 460, 488  
 Rénovation urbaine du quartier des  
 Moulins, 223, 325, 393, 401, 489  
 Saint-Blaise la Saoga, 368, 401, 404, 405,  
 406, 489  
 Smart Grids, 202, 210, 216, 222, 395,  
 396, 459, 489  
 Sommet de la Terre, 16, 258, 259, 291  
 Terres agricoles, 34, 91, 106, 130, 185,  
 190, 191, 210, 218, 225, 289, 354, 428  
 Ville de Nice, 196, 200, 223, 228, 229,  
 294, 313, 324, 325, 327, 353, 366,  
 368, 369, 383, 388, 400, 402, 403,  
 413, 415, 416, 418, 488, 492

Villes durables, 184, 258, 259, 260, 263,  
265, 266, 267, 290, 291, 292, 461  
Villes nouvelles, 24, 26, 52, 59, 60, 61,  
62, 63, 71, 77, 78, 94, 95, 107, 115,  
125, 247, 248, 481

Zone d'Aménagement de Fos-sur-Mer,  
244, 484

# TABLE DES MATIERES

|                                                                                                                                                                        |           |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>REMERCIEMENTS.....</b>                                                                                                                                              | <b>5</b>  |
| <b>ABREVIATIONS ET ACRONYMES.....</b>                                                                                                                                  | <b>7</b>  |
| <b>SOMMAIRE.....</b>                                                                                                                                                   | <b>11</b> |
| <b>INTRODUCTION.....</b>                                                                                                                                               | <b>13</b> |
| <b>Chapitre 1 : L'évolution de l'aménagement du territoire dans le temps et la définition des termes du sujet .....</b>                                                | <b>21</b> |
| <b>Section 1 : L'Opération d'intérêt national curseur déterminant entre une politique de centralisation et de décentralisation de l'aménagement du territoire.....</b> | <b>21</b> |
| <b>Paragraphe 1 : L'histoire de l'aménagement du territoire jusqu'à la décentralisation .....</b>                                                                      | <b>23</b> |
| A. Des origines jusqu'à la Révolution française .....                                                                                                                  | 23        |
| 1. La sécurité et la beauté, comme modes d'expression de l'urbanisme.....                                                                                              | 23        |
| a. L'Antiquité.....                                                                                                                                                    | 23        |
| b. Le Moyen Âge.....                                                                                                                                                   | 24        |
| 2. La période postmédiévale : le commencement de la complexification urbaine .....                                                                                     | 25        |
| a. La Renaissance .....                                                                                                                                                | 25        |
| b. L'Ancien Régime .....                                                                                                                                               | 26        |
| B. De la Révolution française à la Seconde Guerre mondiale.....                                                                                                        | 27        |
| 1. L'apparition d'une organisation administrative française .....                                                                                                      | 27        |
| 2. La période postnapoléonienne : stabilisation et approfondissement de l'organisation administrative .....                                                            | 29        |
| <b>Paragraphe 2 : Les évolutions de l'organisation administrative française .....</b>                                                                                  | <b>32</b> |
| A. Les origines de la décentralisation .....                                                                                                                           | 32        |
| 1. La création d'administration ayant trait à l'organisation du territoire .....                                                                                       | 32        |
| a. La DATAR.....                                                                                                                                                       | 32        |
| b. L'ODEAM.....                                                                                                                                                        | 33        |
| 2. Les raisons d'un partage de compétence de l'aménagement du territoire entre l'échelon national et local.....                                                        | 35        |
| B. Les étapes successives de la décentralisation .....                                                                                                                 | 36        |
| 1. La loi de décentralisation du 2 mars 1982 .....                                                                                                                     | 36        |
| 2. Le cas précis de l'intercommunalité : expression d'une carence communale à réaliser des projets urbains, correctif de la décentralisation .....                     | 36        |
| 3. Les suites de l'acte I de la décentralisation : de l'acte II de la décentralisation à l'acte III.....                                                               | 38        |



|                                                                                                                                                             |           |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Section 2 : Les effets de la décentralisation sous l'angle de la création d'un régime d'urbanisme d'exception : l'Opération d'intérêt national .....</b> | <b>45</b> |
| <b>Paragraphe 1 : La redistribution des compétences urbanistiques .....</b>                                                                                 | <b>45</b> |
| A. La formation historique d'un droit de l'urbanisme moderne.....                                                                                           | 45        |
| B. Les effets de la décentralisation sur l'urbanisme : le choix de l'organisation administrative.....                                                       | 47        |
| <b>Paragraphe 2 : La création d'une notion : l'Opération d'intérêt national.....</b>                                                                        | <b>52</b> |
| A. Les ports autonomes et les aéroports .....                                                                                                               | 53        |
| B. Les autres opérations .....                                                                                                                              | 57        |
| 1. La Défense.....                                                                                                                                          | 57        |
| 2. Les villes nouvelles .....                                                                                                                               | 60        |
| 3. La liste des Opérations d'intérêt national amenant à leur comparaison .....                                                                              | 63        |
| <br>                                                                                                                                                        |           |
| <b>Chapitre 2 : L'analyse et la définition des termes du sujet .....</b>                                                                                    | <b>66</b> |
| <b>Section 1 : La définition des termes .....</b>                                                                                                           | <b>67</b> |
| <b>Paragraphe 1 : Des définitions classiques et génériques du sujet .....</b>                                                                               | <b>67</b> |
| A. L'approche macro-juridique du sujet .....                                                                                                                | 67        |
| 1. L'approche générale de l'objet du sujet.....                                                                                                             | 67        |
| 2. L'approche générale du lieu du sujet.....                                                                                                                | 67        |
| B. L'approche micro-juridique du sujet .....                                                                                                                | 69        |
| 1. L'approche stricte de l'objet du sujet .....                                                                                                             | 69        |
| 2. L'approche stricte du lieu du sujet .....                                                                                                                | 69        |
| <b>Paragraphe 2 : De l'approche institutionnelle et spécifique de certains termes et concepts .....</b>                                                     | <b>70</b> |
| A. L'étendue de la définition .....                                                                                                                         | 70        |
| 1. Le caractère des Opérations d'intérêt national.....                                                                                                      | 70        |
| 2. Les normes d'urbanisme applicables .....                                                                                                                 | 71        |
| B. Les Opérations d'aménagement.....                                                                                                                        | 73        |
| <br>                                                                                                                                                        |           |
| <b>Section 2 : Intérêt du sujet et l'annonce de la problématique .....</b>                                                                                  | <b>74</b> |
| <b>Paragraphe 1 : L'intérêt du sujet .....</b>                                                                                                              | <b>74</b> |
| <b>Paragraphe 2 : Annonce de la problématique .....</b>                                                                                                     | <b>82</b> |

|                                                                                                                                         |            |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>PARTIE 1 : LES FONDEMENTS D'UNE OPERATION D'INTERET NATIONAL AU SERVICE D'UNE VILLE DURABLE .....</b>                                | <b>85</b>  |
| <b>TITRE 1<sup>er</sup> : Le cadre juridique de la notion de l'Opération d'intérêt national .....</b>                                   | <b>85</b>  |
| <b>Chapitre 1 : Une définition incertaine.....</b>                                                                                      | <b>86</b>  |
| <b>Section 1 : Une vision globale indispensable.....</b>                                                                                | <b>87</b>  |
| <b>Paragraphe 1 : Une notion imprévisible .....</b>                                                                                     | <b>88</b>  |
| A. L'inexistence d'une définition précise .....                                                                                         | 88         |
| B. L'absence de matière textuelle concernant l'Opération d'intérêt national.....                                                        | 93         |
| <b>Paragraphe 2 : Une notion imperceptible dans la jurisprudence et la doctrine .....</b>                                               | <b>98</b>  |
| A. La jurisprudence.....                                                                                                                | 98         |
| B. La doctrine .....                                                                                                                    | 100        |
| <b>Section 2 : Une opération de déconcentration technocratique de l'urbanisme .....</b>                                                 | <b>102</b> |
| <b>Paragraphe 1 : Une création de l'opération à la discrétion du pouvoir règlementaire .....</b>                                        | <b>103</b> |
| A. Un caractère procédural succinct imposé par le Code.....                                                                             | 103        |
| B. La problématique relative à la détermination de l'intérêt national.....                                                              | 107        |
| <b>Paragraphe 2 : Un fonctionnement assujéti aux normes et orientations émanant du pouvoir central .....</b>                            | <b>111</b> |
| A. L'organisme chargé de direction de l'OIN .....                                                                                       | 111        |
| B. Les outils juridiques utilisés pour concrétiser l'opération .....                                                                    | 125        |
| 1. Les outils de droit commun de l'opération.....                                                                                       | 126        |
| 2. L'outil d'exception : le Projet d'intérêt général .....                                                                              | 129        |
| <b>Chapitre 2 : Un instrument qualifié de « mal nécessaire ».....</b>                                                                   | <b>132</b> |
| <b>Section 1 : Un instrument nécessaire qui se doit d'évoluer .....</b>                                                                 | <b>132</b> |
| <b>Paragraphe 1 : Un régime juridique qui manque de prise en compte concernant l'environnement et la participation du citoyen .....</b> | <b>133</b> |
| A. Une application timide du droit de la participation du public .....                                                                  | 133        |
| 1. Une évolution à l'écart de l'Opération d'intérêt national .....                                                                      | 134        |
| 2. La problématique liée à la concertation du public : les articles L. 102 et suivants du Code de l'urbanisme.....                      | 139        |
| 3. La dynamique provoquée par la Convention d'Aarhus.....                                                                               | 144        |
| B. Les relations entre l'OIN et le droit de l'Union européenne.....                                                                     | 149        |
| 1. Les préoccupations environnementales et le pouvoir règlementaire.....                                                                | 150        |
| 2. Les préoccupations environnementales et le pouvoir législatif .....                                                                  | 152        |
| <b>Paragraphe 2 : Un outil exceptionnel mais incertain du fait de son caractère dérogatoire.....</b>                                    | <b>156</b> |
| A. Un imbroglio lié au contentieux.....                                                                                                 | 156        |
| 1. Les contrôles juridiques internes vis-à-vis de l'opération .....                                                                     | 156        |
| 2. Les manquements vis-à-vis des obligations communautaires .....                                                                       | 160        |
| B. Une incorporation de l'opération complexe .....                                                                                      | 163        |
| 1. L'Opération d'intérêt national dans la hiérarchie des normes du droit de l'urbanisme..                                               | 163        |
| 2. L'Opération d'intérêt national et ses incidents au niveau local .....                                                                | 165        |

|                                                                                                                                                           |            |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>Section 2 : Une opération incontournable du fait de son unicité .....</b>                                                                              | <b>167</b> |
| <b>Paragraphe 1 : Les carences du droit de l'aménagement.....</b>                                                                                         | <b>167</b> |
| A. L'absence d'outils comparables à l'OIN dans le droit de l'urbanisme français .....                                                                     | 168        |
| 1. Un outil d'ampleur insuffisante.....                                                                                                                   | 168        |
| 2. Les contraintes des modes de réalisation .....                                                                                                         | 169        |
| B. L'absence de solution comparable.....                                                                                                                  | 170        |
| 1. Le projet de l'île de Nantes .....                                                                                                                     | 171        |
| 2. L'étude du mécanisme du contrat de Plan État-Région (CPER) .....                                                                                       | 172        |
| <b>Paragraphe 2 : L'inquiétude concernant les capacités des structures administratives<br/>        à assurer la mise en œuvre d'un projet urbain.....</b> | <b>172</b> |
| A. La difficulté à porter un projet urbain d'envergure.....                                                                                               | 173        |
| 1. Les relations entre les collectivités et les opérations d'aménagement .....                                                                            | 173        |
| 2. L'absence de hiérarchie entre les collectivités territoriales .....                                                                                    | 175        |
| B. Une réforme des collectivités locales pour une meilleure prise en compte du projet<br>urbain .....                                                     | 176        |
| 1. La réflexion post-décentralisation sur la question des collectivités territoriales .....                                                               | 176        |
| 2. L'évolution des outils de l'aménagement .....                                                                                                          | 181        |
| <br><b>TITRE 2 : Les raisons de l'application de l'OIN dans la plaine du Var pour établir<br/>        une Éco-Vallée.....</b>                             | <b>184</b> |
| <br><b>Chapitre 1 : Les raisons d'une OIN dans la plaine du Var. ....</b>                                                                                 | <b>186</b> |
| <br><b>Section 1 : Le sens de l'application de l'OIN dans la plaine du Var. ....</b>                                                                      | <b>186</b> |
| <b>Paragraphe 1 : Le prologue du projet de l'Éco-Vallée.....</b>                                                                                          | <b>186</b> |
| A. La nature intrinsèque de la plaine du Var.....                                                                                                         | 186        |
| 1. La description physiologique de la plaine du Var .....                                                                                                 | 187        |
| 2. Le constat : la fragilité physiologique du territoire.....                                                                                             | 188        |
| B. La plaine du Var d'hier et le projet de l'Éco-Vallée d'aujourd'hui et de demain .....                                                                  | 189        |
| 1. Les influences historiques sur l'aménagement de la plaine du Var .....                                                                                 | 190        |
| 2. Le rôle des pouvoirs publics dans la réflexion de l'aménagement de la plaine du Var .....                                                              | 192        |
| <b>Paragraphe 2 : Les principes de l'Opération d'intérêt national pour l'Éco-Vallée ....</b>                                                              | <b>193</b> |
| A. La thématique du territoire .....                                                                                                                      | 193        |
| 1. Un territoire singulier .....                                                                                                                          | 194        |
| 2. Une vision décadaire des objectifs.....                                                                                                                | 194        |
| B. La thématique organisationnelle.....                                                                                                                   | 195        |
| 1. Le pilotage .....                                                                                                                                      | 196        |
| 2. L'organisation de l'EPA plaine du Var .....                                                                                                            | 196        |
| 3. La concertation comme mode de dialogue pour les projets d'Éco-Vallée.....                                                                              | 197        |

|                                                                                                                                                                     |            |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>Section 2 : Les enjeux de la plaine du Var imposant l'élaboration d'un Projet de territoire .....</b>                                                            | <b>201</b> |
| <b>Paragraphe 1 : La vie quotidienne dans l'Éco-Vallée et l'éco-exemplarité.....</b>                                                                                | <b>201</b> |
| A. L'Économie, l'emploi et les politiques d'infrastructures dans l'Éco-Vallée.....                                                                                  | 202        |
| 1. Une stratégie économique d'ensemble .....                                                                                                                        | 202        |
| 2. L'aménagement.....                                                                                                                                               | 204        |
| 3. Les transports.....                                                                                                                                              | 205        |
| 4. Le logement .....                                                                                                                                                | 206        |
| 5. La vie quotidienne .....                                                                                                                                         | 206        |
| B. L'éco-exemplarité.....                                                                                                                                           | 207        |
| 1. Le contenu de l'éco-exemplarité .....                                                                                                                            | 207        |
| 2. Les incidences de cette démarche éco-exemplaire.....                                                                                                             | 209        |
| <b>Paragraphe 2 : La mise en place d'un projet de territoire approfondissant le régime juridique existant.....</b>                                                  | <b>211</b> |
| A. L'édification d'un projet de territoire comme socle commun à toutes les Opérations d'intérêt national ayant une mission de ville durable.....                    | 212        |
| 1. L'axe 1 <sup>er</sup> .....                                                                                                                                      | 214        |
| 2. L'axe 2 .....                                                                                                                                                    | 217        |
| 3. L'axe 3 .....                                                                                                                                                    | 225        |
| B. Le protocole financier : bras armé du projet de territoire.....                                                                                                  | 228        |
| 1. L'objet du protocole financier .....                                                                                                                             | 228        |
| 2. La nature juridique du protocole financier .....                                                                                                                 | 229        |
| <br>                                                                                                                                                                |            |
| <b>Chapitre 2 : L'étude de droit comparé des Opérations d'intérêt national en France et des opérations d'aménagement situées sur le littoral méditerranéen.....</b> | <b>232</b> |
| <b>Section 1 : Les opérations d'intérêt national en France situées sur le littoral méditerranéen.....</b>                                                           | <b>233</b> |
| <b>Paragraphe 1 : L'opération d'Euroméditerranée.....</b>                                                                                                           | <b>233</b> |
| A. Les caractéristiques de l'OIN.....                                                                                                                               | 234        |
| 1. Le rôle du Conseil d'administration d'Euroméditerranée .....                                                                                                     | 236        |
| 2. Les missions d'Euroméditerranée.....                                                                                                                             | 237        |
| B. La concrétisation d'Euroméditerranée .....                                                                                                                       | 238        |
| 1. Les grandes lignes du projet urbain .....                                                                                                                        | 238        |
| 2. Les opérations d'Euroméditerranée.....                                                                                                                           | 239        |
| <b>Paragraphe 2 : La zone d'aménagement de Fos-sur-Mer .....</b>                                                                                                    | <b>244</b> |
| A. L'histoire de l'aménagement de Fos-sur-Mer.....                                                                                                                  | 245        |
| 1. La cartographie de la ville des origines à nos jours.....                                                                                                        | 245        |
| 2. La mise en place d'un complexe industrialo-portuaire.....                                                                                                        | 246        |
| B. Le choix du régime juridique.....                                                                                                                                | 248        |
| 1. La nature juridique du complexe industrialo-portuaire de la zone de Fos-sur-Mer .....                                                                            | 248        |
| 2. Le statut juridique applicable à l'aménagement du complexe industrialo-portuaire.....                                                                            | 249        |

|                                                                                                                                        |            |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>Section 2 : Les opérations d'aménagement européennes situées sur le littoral méditerranéen à travers l'Italie et L'Espagne.....</b> | <b>251</b> |
| <b>Paragraphe 1 : Les opérations s'inspirant du régime juridique de l'Opération d'intérêt national en Espagne et en Italie .....</b>   | <b>251</b> |
| A. L'Espagne.....                                                                                                                      | 251        |
| 1. L'organisation administrative espagnole et ses effets sur les régimes d'aménagement..                                               | 251        |
| 2. Existe-t-il-une exception méditerranéenne espagnole des procédures d'aménagement ?                                                  | 253        |
| B. L'Italie                                                                                                                            | 254        |
| 1. L'organisation administrative italienne de l'urbanisme.....                                                                         | 254        |
| 2. Les régimes d'exception d'urbanisme sur le littoral italien .....                                                                   | 255        |
| <b>Paragraphe 2 : Les opérations s'inspirant du but poursuivi : la ville durable.....</b>                                              | <b>256</b> |
| A. Le concept .....                                                                                                                    | 256        |
| 1. La définition.....                                                                                                                  | 256        |
| 2. La nature juridique.....                                                                                                            | 258        |
| B. Les exemples de réalisation.....                                                                                                    | 263        |
| 1. En France .....                                                                                                                     | 264        |
| a. Perpignan.....                                                                                                                      | 264        |
| b. Lille .....                                                                                                                         | 265        |
| 2. En Europe.....                                                                                                                      | 266        |
| a. Bilbao .....                                                                                                                        | 266        |
| b. Berlin.....                                                                                                                         | 267        |
| c. Copenhague.....                                                                                                                     | 268        |
| 3. Dans le monde.....                                                                                                                  | 269        |
| a. Abu Dhabi .....                                                                                                                     | 269        |
| b. Vancouver .....                                                                                                                     | 269        |

|                                                                                                                             |            |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>PARTIE 2 : LA MISE EN ŒUVRE DE L'OPERATION D'INTERET NATIONAL À TRAVERS L'ECO-VALLEE .....</b>                           | <b>273</b> |
| <b>TITRE 1<sup>er</sup> : Le cadre institutionnel et juridique français, adapté à l'Éco-Vallée...</b>                       | <b>273</b> |
| <b>Chapitre 1 : Le cadre juridique classique applicable à l'Éco-Vallée .....</b>                                            | <b>273</b> |
| <b>Section 1 : Les contraintes juridiques générales applicables à l'Éco-Vallée .....</b>                                    | <b>274</b> |
| <b>Paragraphe 1 : Les réglementations contraignantes .....</b>                                                              | <b>274</b> |
| A. Les ZAC et ZAD en vigueur .....                                                                                          | 274        |
| B. Les lois de protections particulières .....                                                                              | 276        |
| 1. La loi littoral et l'Éco-Vallée.....                                                                                     | 276        |
| a. La loi littoral : définition .....                                                                                       | 276        |
| b. L'application à l'Éco-Vallée .....                                                                                       | 283        |
| 2. La loi montagne et l'Éco-Vallée.....                                                                                     | 286        |
| a. L'état des lieux.....                                                                                                    | 287        |
| b. Les préconisations.....                                                                                                  | 288        |
| <b>Paragraphe 2 : La réglementation non contraignante .....</b>                                                             | <b>290</b> |
| A. La réglementation internationale et européenne.....                                                                      | 291        |
| B. La réglementation française .....                                                                                        | 292        |
| <br>                                                                                                                        |            |
| <b>Section 2 : Les contraintes du droit de l'urbanisme applicables à l'Éco-Vallée .....</b>                                 | <b>295</b> |
| <b>Paragraphe 1 : Les documents d'urbanisme et de planification relatifs à la gestion de l'eau et des inondations .....</b> | <b>296</b> |
| A. Les schémas de gestion des eaux (SAGE ET SDAGE) sur la plaine du Var.....                                                | 296        |
| 1. La contextualisation de la notion et son application au cas d'espèce.....                                                | 297        |
| 2. Le rappel du diagnostic et des objectifs .....                                                                           | 299        |
| 3. Les préconisations.....                                                                                                  | 300        |
| B. La gestion des risques .....                                                                                             | 301        |
| 1. Les risques inondation .....                                                                                             | 302        |
| a. Les Plans de Prévention des Risques Naturels Prévisibles (PPRNP).....                                                    | 304        |
| 1. La législation applicable .....                                                                                          | 304        |
| 2. Le contexte hydrologique .....                                                                                           | 305        |
| 3. Les crues importantes.....                                                                                               | 307        |
| b. Le PAPI.....                                                                                                             | 309        |
| 2. Les risques industriels et technologiques.....                                                                           | 311        |
| 3. Les risques liés aux séismes.....                                                                                        | 312        |
| <b>Paragraphe 2 : Les documents d'urbanisme relatifs à la gestion du territoire.....</b>                                    | <b>314</b> |
| A. Les documents nationaux et régionaux d'urbanisme .....                                                                   | 314        |
| 1. La DTA.....                                                                                                              | 315        |
| 2. Le SRADDT .....                                                                                                          | 318        |
| B. Les documents intercommunaux et locaux d'urbanisme.....                                                                  | 319        |
| 1. Les SCOT des Alpes-Maritimes.....                                                                                        | 320        |
| 2. Les PLU des communes présentes dans l'Éco-Vallée.....                                                                    | 322        |
| a. La définition du régime .....                                                                                            | 322        |
| b. Les exemples locaux .....                                                                                                | 324        |
| 1. Nice .....                                                                                                               | 324        |
| 2. Saint-Laurent-du-Var .....                                                                                               | 327        |



|                                                                                                       |            |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>TITRE 2 : L'approche organique et opérationnelle de l'Éco-Vallée .....</b>                         | <b>360</b> |
| <b>Chapitre 1 : Les institutions présentes sur le territoire .....</b>                                | <b>360</b> |
| <b>Section 1 : Les institutions bailleurs ou financières de l'Éco-Vallée .....</b>                    | <b>360</b> |
| <b>Paragraphe 1 : Les personnes publiques d'État et intercommunales .....</b>                         | <b>360</b> |
| A. L'État 360                                                                                         |            |
| 1. Les trois règles s'imposant à l'État pour définir l'urbanisme .....                                | 361        |
| 2. Le principe d'harmonisation des prévisions et des décisions d'utilisation de l'espace ...          | 363        |
| B. La Métropole Nice-Côte d'Azur .....                                                                | 364        |
| 1. L'historique .....                                                                                 | 364        |
| 2. Les interactions entre la Métropole Nice Côte d'Azur et l'Éco-Vallée .....                         | 365        |
| <b>Paragraphe 2 : Les collectivités territoriales .....</b>                                           | <b>366</b> |
| A. La Région Provence-Alpes-Côte d'Azur .....                                                         | 366        |
| B. Le département des Alpes-Maritimes et la ville de Nice .....                                       | 368        |
| 1. Le Conseil général des Alpes-Maritimes .....                                                       | 368        |
| 2. La ville de Nice .....                                                                             | 368        |
| <b>Section 2 : Les institutions actrices de l'Éco-Vallée .....</b>                                    | <b>370</b> |
| <b>Paragraphe 1 : L'Établissement Public d'Aménagement .....</b>                                      | <b>370</b> |
| A. La philosophie de création des EPA .....                                                           | 370        |
| B. Le régime juridique actuel applicable aux EPA .....                                                | 371        |
| 1. Les textes de lois .....                                                                           | 371        |
| 2. Le cas de l'Éco-Vallée .....                                                                       | 374        |
| <b>Paragraphe 2 : Les institutions périphériques .....</b>                                            | <b>377</b> |
| A. Le Comité permanent de concertation .....                                                          | 377        |
| 1. La définition du CPC .....                                                                         | 377        |
| 2. Les réunions du CPC .....                                                                          | 378        |
| B. Les ateliers citoyens .....                                                                        | 380        |
| 1. Le rôle des ateliers citoyens .....                                                                | 380        |
| 2. Les exemples d'ateliers citoyens .....                                                             | 380        |
| <br>                                                                                                  |            |
| <b>Chapitre 2 : L'approche juridique des opérations d'aménagement représentant l'Éco-Vallée .....</b> | <b>381</b> |
| <b>Section 1 : L'étude des infrastructures emblématiques du cadre de vie de l'Éco-Vallée .....</b>    | <b>382</b> |
| <b>Paragraphe 1 : Les opérations constitutives de l'Éco-Vallée .....</b>                              | <b>382</b> |
| A. Le Grand Arénas .....                                                                              | 382        |
| 1. Présentation générale .....                                                                        | 382        |
| 2. Un projet fondé sur deux équipements majeurs .....                                                 | 386        |
| a. Le pôle d'échanges multimodal Nice Saint-Augustin Aéroport .....                                   | 387        |
| b. Le parc des expositions .....                                                                      | 389        |



|                                                                                                                    |                                                                                                                                  |            |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| B.                                                                                                                 | Nice Méridia .....                                                                                                               | 389        |
| 1.                                                                                                                 | Présentation générale .....                                                                                                      | 389        |
| 2.                                                                                                                 | Une technopole à l'ambiance urbaine et stimulante.....                                                                           | 392        |
| a.                                                                                                                 | Une dynamique fondée sur la mixité et sur l'échange .....                                                                        | 393        |
| b.                                                                                                                 | Un projet ambitieux, économe et respectueux.....                                                                                 | 393        |
| 3.                                                                                                                 | Nice Méridia : le concept de l'innovation au service durable de l'aménagement .....                                              | 394        |
| a.                                                                                                                 | L'anticipation des Smart Grids à l'échelle urbaine .....                                                                         | 395        |
| b.                                                                                                                 | Les manifestations concrètes de Nice Méridia : The Crown et le parking de verre.....                                             | 396        |
|                                                                                                                    | <b>Paragraphe 2 : Les opérations secondaires.....</b>                                                                            | <b>397</b> |
| A.                                                                                                                 | La Baronne-Lingostière .....                                                                                                     | 398        |
| B.                                                                                                                 | L'Éco-quartier de Saint-Martin-du-Var .....                                                                                      | 399        |
| <br>                                                                                                               |                                                                                                                                  |            |
| <b>Section 2 : L'approche juridique des opérations d'aménagement des partenaires au sein de l'Éco-Vallée .....</b> |                                                                                                                                  | <b>400</b> |
| <b>Paragraphe 1 : Les opérations d'aménagement.....</b>                                                            |                                                                                                                                  | <b>401</b> |
| A.                                                                                                                 | Le projet de rénovation urbaine du quartier des Moulins et le projet de Saint-Blaise la Saoga .....                              | 401        |
| 1.                                                                                                                 | Les Moulins, une opération de rénovation urbaine exemplaire au cœur de l'Éco-Vallée                                              | 401        |
| a.                                                                                                                 | Le contexte .....                                                                                                                | 401        |
| b.                                                                                                                 | Les enjeux du projet et les politiques pour y arriver.....                                                                       | 402        |
| c.                                                                                                                 | Une dynamique économique, sociale et commerciale importante .....                                                                | 403        |
| d.                                                                                                                 | La stratégie commerciale et le développement économique comme composante majeure de la réussite du quartier et de l'emploi ..... | 403        |
| 2.                                                                                                                 | Le projet de Saint-Blaise la Saoga .....                                                                                         | 404        |
| B.                                                                                                                 | Le projet de Carros Lou Couletas et La ville de Gilette avec Le Bec de l'Estéron.....                                            | 406        |
| 1.                                                                                                                 | Le projet de Carros Lou Couletas .....                                                                                           | 406        |
| 2.                                                                                                                 | Le Bec de l'Estéron.....                                                                                                         | 409        |
| <b>Paragraphe 2 : Les équipements structurants .....</b>                                                           |                                                                                                                                  | <b>411</b> |
| A.                                                                                                                 | Nice Stadium et le campus de l'apprentissage .....                                                                               | 411        |
| 1.                                                                                                                 | Nice Stadium.....                                                                                                                | 412        |
| a.                                                                                                                 | La présentation du projet .....                                                                                                  | 412        |
| b.                                                                                                                 | Les caractéristiques de Nice Stadium.....                                                                                        | 413        |
| c.                                                                                                                 | La réalisation de Nice Stadium sous l'angle du droit des marchés publics .....                                                   | 414        |
| 2.                                                                                                                 | Le Campus de l'apprentissage .....                                                                                               | 417        |
| B.                                                                                                                 | L'IMMRED et les bâtiments spécifiques.....                                                                                       | 418        |
| 1.                                                                                                                 | L'IMREDD.....                                                                                                                    | 418        |
| a.                                                                                                                 | La présentation du projet .....                                                                                                  | 418        |
| b.                                                                                                                 | Les thèmes forts de l'IMREDD .....                                                                                               | 418        |
| 2.                                                                                                                 | Les bâtiments spécifiques.....                                                                                                   | 422        |
| a.                                                                                                                 | L'école de design.....                                                                                                           | 422        |
| b.                                                                                                                 | IKEA.....                                                                                                                        | 424        |
| <br>                                                                                                               |                                                                                                                                  |            |
| <b>CONCLUSION.....</b>                                                                                             |                                                                                                                                  | <b>427</b> |

|                                                                                  |                |
|----------------------------------------------------------------------------------|----------------|
| <b>BIBLIOGRAPHIE .....</b>                                                       | <b>431</b>     |
| <b>I. Ouvrages et usuels.....</b>                                                | <b>431</b>     |
| 1. Ouvrages généraux.....                                                        | 431            |
| 2. Ouvrages spéciaux.....                                                        | 432            |
| <b>II. Thèses .....</b>                                                          | <b>435</b>     |
| <b>III. Articles .....</b>                                                       | <b>436</b>     |
| 1. Revues juridiques.....                                                        | 436            |
| 2. Articles Internet.....                                                        | 454            |
| <b>IV. Documents officiels .....</b>                                             | <b>454</b>     |
| 1. Éco-Vallée.....                                                               | 454            |
| 2. Commission locale du Var .....                                                | 456            |
| 3. Préfecture des Alpes-Maritimes.....                                           | 457            |
| 4. Métropole Nice Côte d'Azur .....                                              | 457            |
| 5. Autres Opérations d'intérêt national .....                                    | 458            |
| 6. Union Européenne .....                                                        | 458            |
| 7. Nations Unies .....                                                           | 458            |
| 8. Conseil de l'Europe .....                                                     | 458            |
| 9. Ministère de l'Écologie.....                                                  | 459            |
| <b>V. Rapports .....</b>                                                         | <b>459</b>     |
| <b>VI. Documents de droit comparé.....</b>                                       | <b>461</b>     |
| <b>VII. Colloques.....</b>                                                       | <b>461</b>     |
| 1. Colloques internationaux.....                                                 | 461            |
| 2. Colloques nationaux.....                                                      | 461            |
| <b>VIII. Documents informatiques.....</b>                                        | <b>462</b>     |
| 1. Sites internationaux .....                                                    | 462            |
| 2. Sites nationaux .....                                                         | 463            |
| <b>IX. Vidéos .....</b>                                                          | <b>464</b>     |
| <br><b>ANNEXES .....</b>                                                         | <br><b>465</b> |
| <b>Annexe I. Éco-Vallée – les 4 opérations prioritaires .....</b>                | <b>465</b>     |
| <b>Annexe II. Éco-Vallée – projet de territoire .....</b>                        | <b>466</b>     |
| <b>Annexe III. Décret de création de l'OIN plaine du Var.....</b>                | <b>467</b>     |
| <b>Annexe IV. Décret de création de l'EPA de la plaine du Var .....</b>          | <b>467</b>     |
| <b>Annexe V. Imbrication des Lois, Directives, Schémas, Plans et Règles.....</b> | <b>471</b>     |
| <b>Annexe VI. Étapes fondamentales de l'Éco-Vallée plaine du Var .....</b>       | <b>473</b>     |
| <br><b>INDEX .....</b>                                                           | <br><b>476</b> |
| <br><b>TABLE DES MATIERES.....</b>                                               | <br><b>480</b> |

**Résumé :** Un territoire correspond à une entité spécifique et à une logique qui lui est propre. Le rôle du juriste est de créer des règles et des concepts pour prévenir, gérer et protéger ledit territoire. Ce territoire doit être géré de manière intégrée, que ce soit au niveau terrestre ou au niveau maritime. On note bien que cette gestion intégrée du littoral méditerranéen, et plus particulièrement la gestion intégrée des zones côtières, a une influence directe sur la plaine du Var. Réciproquement, la partie terrestre avec l’outil juridique de l’Opération d’intérêt national promeut une gestion intégrée de ladite plaine. Ce concept de ville durable de la plaine du Var se traduit juridiquement par des règles d’urbanisme (OIN) qui sont en adéquation avec un développement durable et des normes protectrices de l’environnement. Le régime juridique utilisé sur ce territoire est dérogoratoire au droit commun de l’urbanisme. Il reste l’une des dernières manifestations de la puissance publique, caractéristique de la France. Ce régime juridique cultive les paradoxes et présente donc un intérêt scientifique de premier ordre.

**Abstract :** A territory corresponds with a specific entity which has its own logic. The jurist’s role is both to create rules and concepts in order to organize prevention, protection and management of the aforementioned territory: the “Var’s Plain”. It is well noticed that this integrated management of the Mediterranean Coast and more particularly, coastal’s zones integrated management has a direct impact on the “Var’s Plain”. Reciprocally, the land territory with legal tool of the Interest National Operation promotes one integrated management of the aforementioned Plain. Moreover, the tittle of the thesis suggests the idea according which there’s a mutual influence, an elective affinity as would say Max WEBER, from the earth towards the coast and vice-versa, in order to manage sustainably the territory. This management is done by the establishment of legal provisions. The legal regime commonly used on this territory is an exception of the common law of urbanism. However, it remains one of the last demonstration of public authorities, which is a characteristic of France. This legal regime cultivates paradoxes and thus presents a leading science interest of first class.

**Mots clés :** Aménagement du territoire, Cadre de référence pour la qualité environnementale. Décentralisation, Déconcentration, Développement durable, Documents d’urbanisme, Établissement Public d’Aménagement, Éco-Vallée, Éco-quartier Saint-Martin-du-Var, Eco-stadium, Fleuve Var, Guide pour la protection de la biodiversité, Intercommunalité, Métropole, Opération d’intérêt national, Ville de Nice, Projet de territoire, Grand Arénas, Nice Méridia, La Baronne Lingostière, Ville durable, plaine du Var, IMREDD, Zone d’Aménagement Concerté, Projet d’intérêt général, Loi littoral.

**Keyword :** Management of territory, Tally of reference for environmental quality, Decentralization, Devolution, Sustainable development, Documents town planning, Public corporation installation, Eco-Valley, Eco-district of Saint Martin of the Var, Eco-stadium, River Var, Guide for the protection of organic diversity, Intercommunalite, Metropolis, Operation National Interest, City of Nice, Project of territory, Large Arenas, Nice Meridia. The baroness Lingostiere, sustainable city, Var’s Plain, IMREDD, Cooperation area, Project of general interest, Law littoral.

