



HAL
open science

La réception des chartes des parcs naturels régionaux par le juge de l'urbanisme : sitôt consacrées, sitôt neutralisées

Tristan Pouthier

► To cite this version:

Tristan Pouthier. La réception des chartes des parcs naturels régionaux par le juge de l'urbanisme : sitôt consacrées, sitôt neutralisées. *Actualité juridique Droit administratif*, 2014, 23, pp.1338. halshs-02220305

HAL Id: halshs-02220305

<https://shs.hal.science/halshs-02220305v1>

Submitted on 22 Aug 2019

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

La réception des chartes des parcs naturels régionaux par le juge de l'urbanisme : sitôt consacrées, sitôt neutralisées

CE 12 février 2014, n° 357215, *Commune d'Epinay-Champlâtreux*

Essentiel : Le Conseil d'Etat contrôle en cassation la qualification juridique des faits opérée par les juges du fond pour apprécier la compatibilité de la révision d'un plan d'occupation des sols avec la charte d'un parc naturel régional. Il met en œuvre à cette fin des techniques déjà éprouvées pour contrôler la compatibilité entre divers documents d'urbanisme, et accentue ainsi l'intégration des chartes des parcs naturels régionaux à la hiérarchie des normes d'urbanisme.

Cette affaire permet de préciser la teneur du rapport de compatibilité prévu par la loi entre les documents d'urbanisme et les chartes des parcs naturels régionaux. Elle montre en effet que ces chartes, attirées dans la sphère des documents de planification urbaine par le truchement de l'exigence de compatibilité, tendent de plus en plus à s'identifier à ces documents, aussi bien sur le plan de leur contenu matériel que sur celui des techniques de contrôle développées par le juge.

Le conseil municipal de la commune d'Epinay-Champlâtreux a adopté le 28 mars 2008 une délibération révisant le plan d'occupation des sols de la commune. La commune a usé à cette fin de la procédure de révision simplifiée, prévue dans les cas où la révision vise à permettre la réalisation d'une opération publique ou privée présentant un intérêt général (ancien art. L. 123-13 C. urb., aujourd'hui L. 123-14). Il s'agissait en l'occurrence de modifier le zonage du plan d'occupation des sols afin de permettre la réalisation, sur des terrains antérieurement classés en zone agricole, d'un projet privé comportant une carrière à ciel ouvert, une activité de stockage de déchets industriels banals, une déchetterie publique et un centre de tri de déchets non dangereux. Le syndicat mixte d'aménagement et de gestion du parc naturel régional Oise-Pays de France a demandé l'annulation de cette délibération devant le Tribunal administratif de Cergy Pontoise. Par un jugement du 27 novembre 2009, celui-ci a annulé la délibération par deux motifs : l'erreur manifeste d'appréciation dans le nouveau classement des terrains opéré par la révision, et l'incompatibilité de cette révision avec la charte du parc naturel régional Oise-Pays de France. La Cour administrative d'appel de Versailles a confirmé ce jugement en appel par un arrêt du 29 décembre 2011, en écartant toutefois l'erreur manifeste d'appréciation comme motif d'annulation au profit de la seule incompatibilité. La commune d'Epinay-Champlâtreux s'est pourvue en cassation contre cet arrêt devant le Conseil d'Etat. Celui-ci juge, dans le cadre de son contrôle de la qualification juridique des faits, qu'il n'y a pas incompatibilité entre la délibération litigieuse et la charte du parc naturel régional, et annule l'arrêt de la Cour administrative d'appel.

A travers le contrôle qu'il opère ainsi en cassation de la compatibilité de la révision du plan d'occupation des sols avec la charte du parc naturel régional, le Conseil d'Etat précise la conception qu'il se fait de cette exigence de compatibilité. Celle-ci découle de l'article L. 331-3 du Code de l'environnement, qui remonte à la loi dite « Paysage » du 8 janvier 1993. Les chartes des parcs naturels régionaux ont été intégrées par ce biais à la hiérarchie des normes d'urbanisme. Cependant, elles ne produisent pas à ce jour les mêmes effets juridiques que les documents de planification urbaine : elles ne sont pas opposables aux tiers, et elles ne constituent pas des « documents d'urbanisme » au sens de l'article R. 600-1 du Code de l'urbanisme, qui impose une notification des recours contre ces documents aux personnes dont les droits sont susceptibles d'être remis en cause (sur ces deux points v. CE 27 févr.

2004, n° 198124, *Centre régional de la propriété foncière Lorraine-Alsace et a.*, Leb. p. 97 ; *AJDA* 2004.1256, note Brouant et Jégouzo).

Pourtant, l'une des raisons qui avaient conduit le Conseil d'Etat à dénier aux chartes le caractère de « documents d'urbanisme » paraît aujourd'hui singulièrement fragilisée. Une charte, affirmait le Conseil d'Etat en 2004 dans son arrêt *Centre régional de la propriété foncière Lorraine-Alsace* (préc.), « n'a pas pour objet principal de déterminer les prévisions et règles touchant à l'affectation et à l'occupation des sols ». Mais, comme l'a remarqué Marcel Soussé, « en faisant entrer les chartes dans la hiérarchie des règles d'urbanisme, [l'obligation de compatibilité] a favorisé l'insertion dans les chartes de dispositions de plus en plus précises, suscitant parfois des réactions de la part des élus locaux » (note sous CE 29 avr. 2009, *Commune de Manzat, Environnement*, n° 7, juillet 2009). C'est un cas semblable qui se présente en l'espèce. Conformément à l'article L. 331-3 du Code de l'environnement, la charte du parc naturel régional Oise-Pays de France contient, outre des « orientations de protection, de mise en valeur et développement », des « mesures » précises relatives à l'usage du sol destinées à « mettre en œuvre » les orientations. Or un problème évident de compatibilité s'est posé entre le projet de carrière et de déchetterie envisagé par la commune et les « mesures » prévues par la charte pour les terrains concernés.

On constate que le juge administratif voit se poser entre, d'une part, les chartes ainsi chargées de mesures prescriptives et, d'autre part, les documents de planification urbaine, des problèmes de rapports de normes qui rappellent sensiblement ceux qui se posent depuis longtemps entre les différents documents d'urbanisme eux-mêmes. Le problème se pose classiquement au juge de la façon suivante en matière de planification urbaine : convient-il de faire primer strictement les orientations et prescriptions contenues dans le document « supérieur » à l'échelle géographique sur celles contenues dans le document « inférieur » ? Cette solution intuitive aurait l'avantage de la simplicité et de la sécurité juridique. Mais on a constaté depuis plusieurs décennies qu'elle était difficile à appliquer de façon rigoureuse. Ce sont à l'inverse, dans une large mesure, les actes de planification ou les opérations d'aménagement menées à l'échelle géographique la plus restreinte qui conditionnent l'appréciation par le juge de la force normative du document supérieur.

De multiples considérations d'opportunité peuvent en effet amener des autorités administratives – et le juge administratif à leur suite – à estimer que le document supérieur, interprété trop strictement, conditionne à l'excès voire paralyse les possibilités d'action en matière urbaine. On l'a constaté ainsi dans le contrôle de la compatibilité entre, d'une part, des actes tels que les déclarations d'utilité publique ou les anciens plans d'occupation des sols et, d'autre part, les anciens schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme (pour la DUP, v. CE Ass. 22 février 1974, n° 91848, *Sieur Adam et autres, Communes de Bernolsheim et Mommenheim*, Leb. p. 145 ; *AJDA* 1974.197, chron. Franc et Boyon ; pour le POS, v. CE 3 avril 1987, n° 60963, *Ministre de l'Urbanisme et du Logement c. Association pour la protection de l'environnement des habitants de Châteauneuf-de-Grasse*, Leb. p. 121 ; *AJDA* 1987.695, note Auby). Ainsi, par le biais du contrôle de compatibilité opéré par le juge administratif, c'est un renversement du rapport hiérarchique classique entre normes qui se produit dans le domaine de l'urbanisme. Pour reprendre l'expression de Vincent Le Coq, on observe une « rétroaction entre normes » qui remet en cause le « classement hiérarchique-pyramidal d'articulation de normes » (*Contribution à l'étude juridique de la norme locale d'urbanisme*, Limoges, Presses universitaires de Limoges, 2004, p. 301). L'acte juridique inférieur influence fortement l'appréciation du degré de normativité de l'acte supérieur.

L'arrêt *Commune d'Epinay-Champlâtreux* révèle en ce sens que les chartes des parcs naturels régionaux sont appelées à connaître, devant le juge administratif, le destin des documents de planification urbaine à grande échelle. A l'invitation de son rapporteur public en effet, le Conseil d'Etat contrôle en cassation la « qualification juridique de compatibilité » opérée par les juges du fond entre le plan d'occupation des sols révisé et la charte du parc naturel régional. Il reprend en cela le contrôle de qualification juridique qu'il opérait déjà sur la compatibilité entre un plan d'occupation des sols et les orientations d'un schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme (29 décembre 1999, n° 197206, *Commune de Moze-sur-Louet*, tables p. 986, et 21 mai 2008, n° 290241, *Société du Domaine de Sainte-Marcelle*, tables), ou entre un plan d'occupation des sols et les objectifs d'un plan d'intérêt général (19 juillet 2010, n° 318465, *Cauvin et autres*, tables p. 933). Or le Conseil d'Etat interprète à cette occasion le rapport de compatibilité comme autorisant une lecture souple des mesures, pourtant précises, contenues dans la charte. Autrement dit, les exigences qui ont conduit à la révision du plan d'occupation des sols – celles d'une opération à caractère privé présentant un intérêt général – conditionnent en l'espèce l'appréciation du degré de normativité de la charte.

Nous le constaterons à un double titre. En premier lieu, le Conseil d'Etat reprend dans le cadre de son contrôle de compatibilité une appréciation négative portée par la Cour administrative d'appel sur l'opportunité du classement des terrains qui figure dans la charte. Il fait donc primer le zonage résultant de la révision du plan d'occupation des sols de la commune sur le classement opéré à plus large échelle par la charte du parc naturel régional (1). En second lieu, le Conseil d'Etat tempère la rigueur des mesures prescriptives contenues dans la charte en appréciant la contribution du projet d'intérêt général litigieux aux orientations générales de la charte (2).

1- La remise en cause de l'opportunité du classement opéré par la charte

Le raisonnement du Conseil d'Etat l'amène à casser l'arrêt de la Cour administrative d'appel, qui annulait la délibération litigieuse pour incompatibilité avec la charte du parc naturel régional. Or, au nombre des motifs qui le conduisent à juger la délibération compatible avec la charte, le Conseil d'Etat retient une appréciation de fait portée par la Cour elle-même sur le classement des terrains contenu dans la charte. La Cour a été amenée en effet à contrôler en appel la légalité du nouveau zonage résultant de la révision du plan d'occupation des sols, au titre du contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation : le tribunal administratif avait retenu ce motif d'annulation en sus de l'incompatibilité. Or la Cour a, à cette occasion, estimé que « les terrains concernés par la révision, quoique classés par la charte du parc naturel régional en zone d'intérêt et de sensibilité paysagère, ne [présentaient] aucun caractère remarquable ». Ce point, ajouté à quelques autres, a amené la Cour à contredire le Tribunal administratif sur la question de l'erreur manifeste d'appréciation. Elle n'a donc retenu, en tant que motif d'annulation de la délibération litigieuse, que l'incompatibilité de la révision du plan d'occupation des sols avec la charte. Et pourtant, dans son contrôle de compatibilité, la Cour a opéré une application très rigoureuse des mesures qui découlaient dans la charte du classement des terrains en « zone d'intérêt et de sensibilité paysagère » – alors même qu'elle a discrètement contesté ce même classement dans le cadre du contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation ! Le Conseil d'Etat, estimant qu'il y avait là une incohérence de la part de la Cour, compte l'appréciation négative du juge du fond sur le classement opéré par la charte au nombre des arguments qui plaident en faveur de la compatibilité du plan d'occupation des sols révisé avec la charte. Ce point mérite deux commentaires : le premier sur les raisons plausibles qui ont conduit la Cour administrative d'appel à séparer aussi nettement qu'elle l'a fait le contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation et le contrôle de compatibilité ; le second

sur l'utilisation que le Conseil d'Etat fait, dans son contrôle de qualification juridique des faits, de l'appréciation négative portée par la Cour.

L'incohérence de l'arrêt de la Cour administrative d'appel

Sur le premier point, on peut émettre l'hypothèse d'après laquelle la Cour a cherché à résoudre séparément deux problèmes bien distincts, ce qui l'a conduite à une forme d'incohérence. Elle a, d'une part, écarté le motif d'annulation tiré de l'erreur manifeste d'appréciation, parce que ce motif est d'un usage particulièrement délicat en matière d'urbanisme. D'autre part, elle a cherché à clarifier le statut normatif de la charte, en donnant une pleine portée normative aux mesures prescriptives qu'elle contenait. Reprenons ces deux points. Le contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation est classique en matière de planification urbaine depuis l'arrêt *Commune de Bouchemaine* du 23 mars 1979 (n° 09860, Leb. p. 127, concl. Labetoulle ; *AJDA* 1979.95, chron. Dutheillet de Lamothe et Robineau). Il trouve sa justification, comme l'indiquait alors dans ses conclusions le commissaire du gouvernement Labetoulle (Leb. préc.), dans le respect du caractère foncièrement *politique* de la planification urbaine. Le juge administratif n'est pas habilité, en principe, à substituer en cette matière son appréciation à celle de l'autorité administrative, et ne retient donc que l'erreur manifeste d'appréciation comme motif d'illégalité interne. Encore ne le fait-il qu'avec prudence, ce qui peut expliquer que la Cour administrative d'appel ait préféré écarter ce motif au profit de la seule incompatibilité. Or le contrôle de compatibilité pose à son tour des problèmes spécifiques en matière de planification urbaine : il est pratiquement impossible d'en établir une théorie systématique sur la base de la jurisprudence. On peut affirmer à très gros traits, comme l'a fait en l'espèce le rapporteur public du Conseil d'Etat, que le rapport de compatibilité permet de desserrer dans une certaine mesure le lien hiérarchique entre deux actes juridiques, et offre donc une plus grande marge d'appréciation que le rapport de conformité. Encore convient-il d'ajouter que le juge administratif retient une conception plus ou moins rigide du rapport de compatibilité en fonction de divers facteurs. On a ainsi constaté à plusieurs reprises que le juge administratif tendait à durcir son contrôle de compatibilité lorsqu'était en jeu la protection d'un espace sensible – naturel, agricole ou patrimonial (v. par ex. CE 17 décembre 1982, n° 38517, *Chambre d'agriculture de l'Indre*, Leb. p. 433 ; *AJDA* 1983.208, chron. Lasserre et Delarue ; ou encore CE 18 mai 1988, n° 55881, *Moreels et autres*, Leb. p. 193 ; *AJDA* 1988.767, note Auby). On peut donc ici faire l'hypothèse que, confrontée aux mesures prescriptives précises contenues dans la charte du parc naturel régional, la Cour administrative d'appel a souhaité retenir une conception stricte de la compatibilité (tendant alors vers la conformité) dès lors qu'une telle charte trouve sa raison d'être dans la protection d'espaces sensibles. En somme, la Cour paraît avoir voulu à la fois éviter un recours discutable à l'erreur manifeste d'appréciation dans son contrôle de la légalité du zonage du plan d'occupation des sols, et préserver toute la force normative des mesures contenues dans la charte du parc naturel régional ; mais elle a concilié ces deux exigences au prix d'une certaine incohérence.

La primauté du classement du POS révisé sur le classement établi par la charte

Venons-en maintenant à l'utilisation que le Conseil d'Etat a faite de l'appréciation négative portée par la Cour sur le classement contenu dans la charte. Le Conseil d'Etat a retenu pour sa part, comme l'y invitait son rapporteur public, une conception du rapport de compatibilité qui autorise une marge de jeu entre le zonage institué par la commune dans son plan d'occupation des sols, et les normes contenues dans la charte – y compris quand il s'agit, comme en l'espèce, de dispositions précises relatives à l'usage du sol. Le juge administratif admet depuis

longtemps une telle marge de jeu dans le cadre de son contrôle de compatibilité entre les divers documents de planification urbaine. Cette méthode, quoiqu'elle permette d'éviter la sclérose de l'urbanisation, pose pourtant un problème manifeste de sécurité juridique lorsque sont en cause des dispositions précises. Marcel Waline a dénoncé dès 1974 une telle souplesse dans le cas des anciens schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme : « S'il est légitime de ne pas identifier compatibilité et conformité, la voie est ouverte par ce laxisme à toutes les tentations administratives de faire bon marché des prévisions du schéma » (note sous CE Ass. 22 février 1974, *Sieur Adam et autres, Communes de Bernolsheim et Mommenheim, RDP*, 1974, p. 1780). Toujours est-il que le juge administratif autorise depuis longtemps en matière d'urbanisme un décalage entre les documents « inférieurs » et « supérieurs », décalage qui se manifeste de diverses manières. Le juge du fond s'est notamment autorisé plusieurs fois, comme en l'espèce, à porter une appréciation négative sur l'opportunité du classement des sols établi par le document supérieur, afin d'atténuer la force normative des dispositions qu'il contenait. On l'a constaté dans le cas des anciens schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme (CE 3 avril 1987, *Ministre de l'Urbanisme et du Logement c. Association pour la protection de l'environnement des habitants de Châteauneuf-de-Grasse et autres*, préc.), ou encore dans le cas du schéma directeur de la région Ile-de-France (CE 15 octobre 2004, n° 227506, *Commune de la Rochette*, inédit ; *AJDA* 2005.563, note Jacquot). C'est très exactement ce que fait ici le Conseil d'Etat comme juge de cassation lorsqu'il met à profit, dans le cadre de son contrôle de compatibilité, l'appréciation négative portée au fond par la Cour administrative d'appel sur le classement des sols contenu dans la charte.

En autorisant ainsi une appréciation par le juge du classement des sols contenu dans le document supérieur, le rapport de compatibilité permet au bout du compte de faire primer le classement établi par la révision du plan d'occupation des sols sur celui établi par la charte. Il s'agit bien d'un renversement de la logique hiérarchique. Cette lecture « rétroactive » des dispositions de la charte à la lumière de la délibération litigieuse trouve cependant une autre manifestation.

2- La mise en balance des mesures et des orientations

Le Conseil d'Etat, comme il l'a fait dans le passé, atténue la force normative des *mesures* précises posées par le document supérieur (ici, la charte) en les mettant en balance avec les *orientations* qu'il contient.

Les mesures précises contenues dans les chartes des parcs naturels régionaux : une normativité consacrée dans son principe

L'intégration de mesures de plus en plus précises dans les chartes des parcs naturels régionaux a, comme nous l'avons indiqué plus haut, suscité des réactions de la part des élus locaux. En l'espèce, la commune d'Epinay-Champlâtreux a soulevé devant le juge administratif un moyen tiré de la présence au sein de la charte de « prescriptions précises et impératives » qui organisaient, d'après elle, « un rapport de conformité et non de compatibilité ». La Cour administrative d'appel a écarté explicitement ce moyen, suivant en cela la position du Conseil d'Etat sur la question. Celui-ci indiquait ainsi dans son arrêt du 29 avril 2009 *Commune de Manzat* (n° 293896, Leb. p. 175 ; *AJDA* 2009.911, chron. Jégouzo) que la charte d'un parc naturel régional n'était pas « illégale pour comporter des dispositions réglementaires trop précises sur l'implantation des zones d'activité ». Dans son arrêt de section du 8 février 2012 *Union des industries de carrières et matériaux de construction de Rhône-Alpes* (n° 321219, Leb. p. 26 ; *AJDA* 2012.237, chron. Grand), il décidait en outre que

« si les orientations de protection, de mise en valeur et de développement que la charte détermine pour le territoire du parc naturel régional sont nécessairement générales, les mesures permettant de les mettre en œuvre peuvent cependant être précises et se traduire par des règles de fond avec lesquelles les décisions prises par l'Etat et les collectivités territoriales adhérant à la charte dans l'exercice de leurs compétences devront être cohérentes... » Le Conseil d'Etat indiquait par là que la présence de telles mesures n'était pas en elle-même contradictoire avec l'exigence de compatibilité. Dans l'affaire présente, le Conseil d'Etat s'est contenté de réaffirmer en passant la « marge d'appréciation » dont disposaient les autorités compétentes par rapport aux mesures précises régissant les « zones d'intérêt et de sensibilité paysagère », notamment dans la mesure où ces autorités pouvaient « autoriser des équipements d'utilité publique » sous certaines conditions. La position du Conseil d'Etat est donc claire : la présence de mesures précises dans la charte du parc naturel régional ne transforme pas par elle-même le rapport de compatibilité prévu par la loi en un rapport de conformité.

La neutralisation des effets juridiques des mesures par le recours aux orientations

La question se pose au demeurant depuis longtemps au juge dans le domaine des rapports entre les documents de planification urbaine. On ne constate pas en cette matière une association pure et simple du rapport de compatibilité à des normes d'orientation, et du rapport de conformité à des normes prescriptives précises. Le rapport de compatibilité recouvre, dans les textes, ces deux types de normes. Devrait-on dire alors que la rigueur du rapport de compatibilité est modulée en fonction du caractère des normes au regard desquelles cette compatibilité est appréciée – la compatibilité se rapprochant de la conformité dans le cas de normes réglementaires précises, et d'un rapport lâche de non-contradiction dans le cas de normes d'orientation ? Ce serait une réponse séduisante par sa simplicité (elle a été suggérée il y a bientôt quarante ans par William Coulet dans « La notion de compatibilité dans le droit de l'urbanisme », *AJDA* 1976.291), mais force est de constater qu'elle ne correspond pas à la nature du contrôle opéré concrètement par le juge administratif. Bernard Lamorlette estimait pour sa part que la nature du rapport de compatibilité dépendait simplement de la conception qu'en avait le juge (« Le contentieux des schémas directeurs », *AJDA* n° spécial, 20 mai 1993, p. 42). On pouvait certes le concevoir comme un rapport dont la rigueur varierait en fonction de la précision des normes au regard desquels il était apprécié. Mais on pouvait également le voir comme un rapport permettant une lecture plus finaliste, et donc plus subjective, des actes en présence ; « autrement dit, une lecture dans laquelle les facteurs d'opportunité [seraient] plus présents ». Le juge admettrait alors des écarts du document local, ou de l'opération d'aménagement projetée, par rapport aux dispositions précises contenues dans le document de planification à plus large échelle, dans la mesure où ces actes iraient dans le sens de la mise en œuvre d'une orientation fondamentale du document supérieur.

C'est cette voie qui a été choisie par le juge administratif dès lors qu'elle lui offre une plus grande souplesse : elle lui permet d'atténuer la force normative des mesures précises contenues dans le document supérieur, en invoquant à cet effet les orientations générales contenues par ailleurs dans le même document. C'est ainsi par exemple que, dans son arrêt précité du 3 avril 1987 *Ministre de l'Urbanisme et du Logement c. Association pour la protection de l'environnement des habitants de Châteauneuf-de-Grasse et autres*, le Conseil d'Etat s'est appuyé sur des orientations contenues dans le schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme, telles que « l'intégration du moyen pays à l'espace urbain et touristique de la Côte d'Azur », ou « l'ouverture de nouveaux espaces pour les loisirs », pour écarter

l'incompatibilité d'un plan d'occupation des sols ouvrant à l'urbanisation future un terrain pourtant classé par le schéma directeur en espace naturel protégé.

C'est une technique exactement similaire qu'emploie le Conseil d'Etat dans la présente affaire. Confronté aux mesures très contraignantes prévues par la charte pour les « zones d'intérêt et de sensibilité paysagère », il dégage par le truchement du rapport de compatibilité une marge de manœuvre pour l'autorité communale, en s'appuyant sur l'un des objectifs du parc énoncés par le rapport de présentation de la charte : la « gestion durable des ressources naturelles », qui comprend notamment « la conciliation de l'industrie extractive et de la préservation de l'environnement » ainsi que « la contribution du parc à la politique de gestion des déchets », en particulier par « des efforts sur la résorption des dépôts sauvages et la réhabilitation des sites pollués et sur la valorisation « matière » et la valorisation « organique » des déchets ». Ces objectifs, très généraux dans leur formulation, permettent au Conseil d'Etat d'aménager un espace de légalité pour le projet de la commune, aussi bien dans sa partie carrière que dans sa partie déchetterie. C'est bien pourtant la déchetterie qui pose le problème le plus évident, la charte étant bien plus diserte par ailleurs sur les possibilités d'aménagement prévues pour l'activité d'extraction. Aussi le Conseil d'Etat n'hésite-t-il pas à invoquer un « objectif d'intérêt général de traitement des déchets ménagers » pour mieux fonder la compatibilité de la partie déchetterie du projet avec la charte. L'élément d'opportunité joue ici à plein, et c'est encore la prise en compte du projet à l'échelon communal qui conditionne la lecture très finaliste, et subjective, du document supérieur qu'est la charte.

Tristan Pouthier