



HAL
open science

Les conflits d'usage et leur expression territoriale : une analyse des profils contentieux de sept départements français

Thierry Kirat, Christine Lefranc

► To cite this version:

Thierry Kirat, Christine Lefranc. Les conflits d'usage et leur expression territoriale : une analyse des profils contentieux de sept départements français. 4èmes journées de la proximité Marseille, 17-18 juin 2004, Jun 2004. halshs-00004203

HAL Id: halshs-00004203

<https://shs.hal.science/halshs-00004203>

Submitted on 19 Jul 2005

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.

Les conflits d'usage et leur expression territoriale : une analyse des profils contentieux de sept départements français¹

Thierry Kirat, CNRS, IDHE-ENS de Cachan

Christine Lefranc, INRA, SAD-APT (Institut national d'Agronomie de Paris-Grignon)²

Communication aux 4èmes journées de la proximité
Marseille, 17-18 juin 2004

Résumé

Les conflits d'usage sont observés par l'activité des tribunaux judiciaires et administratifs dans sept départements français, sur la période janvier 1981-juillet 2003. L'analyse statistique lexicale des décisions de justice des cours d'appel, de la Cour de cassation, des cours administratives d'appel et du Conseil d'Etat fait apparaître des profils contentieux spécifiques aux départements. Les spécificités départementales s'expriment aux niveaux des acteurs présents dans les conflits, des logiques d'action (individuelle ou collective) et des dispositifs juridiques mobilisés, notamment dans la contestation des projets de transformation des usages. La communication montre que l'activité des tribunaux est un angle d'observation fécond de la conflictualité, et que les règles du droit administratif organisent les possibilités d'une expression des oppositions aux projets de modification des usages des sols, des paysages et des ressources naturelles.

Abstract

The empirical basis of Land-Use conflicts is provided by courts rulings in seven French departments, from January 1981 to July 2003. A lexical statistical analysis of decisions of the cours d'appel, Cour de cassation, cours administratives d'appel and Conseil d'Etat allows to conclude that specific territorial patterns of conflictuality prevail. These specificities relate to three broad issues : the actors of conflicts, the rationale of their actions in courts, and the rules of law that are mobilized. The contribution intends to show that courts decisions, notably those ruled by administrative tribunals, provide useful insights into land-use conflicts ; it also puts to the fore the thesis that administrative law provides an channel through which oppositions to changes of land-uses are given a voice.

Quelle est la contribution du droit à l'expression et au règlement des situations de confrontations de préférences sur les usages des espaces ? Cette double question est au cœur des recherches menées dans le cadre du programme PSDR de l'INRA et de la recherche INRA/IDHE pour le compte du programme Environnement, Vie, Sociétés du CNRS.³

Les conflits d'usage renvoient à la confrontation de préférences, individuelles ou collectives, sur l'allocation des espaces et des actifs naturels localisés, non mobiles, à des usages alternatifs : agricole, industriel, résidentiel, de non-usage, récréatif, etc. Les conflits sont à l'évidence le révélateur d'externalités négatives que les changements dans l'allocation des espaces induisent pour les détenteurs de préférences différentes de celles des acteurs de la modification des usages des sols ou des ressources naturelles localisées. La théorie économique est relativement muette sur la question des procédures de résolution des conflits d'usage des espaces ; soit elle formule cette question en termes de marchandage coasien dans un vide institutionnel, soit elle la réduit à un problème d'action collective et de contrôle des choix du décideur politique par le vote ou l'exit. Sans méconnaître les apports de l'économie publique dans ce domaine, il n'en reste pas moins que le contexte juridique de l'émergence et du règlement des conflits d'usage est passé sous silence dans l'analyse économique. Les travaux qui échappent à ce constat sont certes présents dans le champ de la Law & Economics, mais se cantonnent aux règles de droit privé afférentes à la propriété et à ses limitations dans des rapports de voisinage et au regard de servitudes au profit de tiers (Bouckaert, 2002). Or, dans le cas français, les dispositifs juridiques pertinents relèvent davantage du droit administratif que du droit privé.

¹ Cette recherche a bénéficié du soutien du programme Environnement, Vie, Sociétés du CNRS.

² akirat@idhe.ens-cachan.fr christinelefranc@skynet.be

³ Nous sommes redevables à tous les participants (André Torre, Armelle Caron, Olivier Aznar, Philippe Jeannaux, Pascal Thion) de leurs apports à l'analyse résumée ici.

Les règles de droit privé concernent les conditions de jouissance de la propriété, les relations de voisinage, les responsabilités pour troubles de voisinage, et sont mobilisées essentiellement ex post, après survenance d'un dommage, en vue soit d'obtenir une indemnisation du préjudice subi, soit de supprimer la source de la nuisance. Les règles de droit administratif sont beaucoup plus importantes dans la mesure où le droit français place les conflits de préférences sur les usages des espaces dans le cadre du droit public et dans la compétence des juridictions administratives.

L'article rend compte des résultats d'une recherche menée sur les conflits d'usage dans sept départements français, dont les caractéristiques géographiques, topologiques et économiques, sont représentatives des départements français : deux sont situées en zone littorale, et conjuguent des activités industrialo-portuaires importantes, la présence de zones d'intérêt écologique (zones humides) et d'extension spatiale des agglomérations vers les zones péri-urbaines (Loire-Atlantique et Seine-Maritime) ; trois sont des départements à tradition rurale et agricole, comportant des zones de montagne, traversés par des axes de circulation importants, et situés à proximité de métropoles régionales importantes, d'où émanent des usages résidentiels et récréatifs des espaces (Ain, Ardèche, Isère) ; les deux derniers (Corse du Sud et Haute Corse) sont des départements insulaires, à faible densité de population, comportant de larges zones d'intérêt paysager et une activité touristique importante.

L'analyse économique du contentieux sur les usages des sols

Les deux termes de notre étude sont l'objet de problématisations différentes dans l'analyse économique et, à ce titre, leur articulation pose un problème que nous tenterons de résoudre théoriquement, dans une approche institutionnaliste.

En effet, l'analyse économique est compartimentée à un point tel qu'elle place l'analyste devant une alternative : soit traiter du contentieux, en perdant de vue la dimension spatiale des usages conflictuels, soit traiter des usages conflictuels en perdant de vue la dimension contentieuse du problème.

L'analyse économique des conflits portés devant la justice se donne essentiellement pour objet soit l'analyse du comportement des agents en matière de modalités de règlement de leur différend, soit les effets des modalités de rémunération des avocats, ou encore de la procédure civile ou pénale (Deffains, 1997 ; Doriat-Duban, 2001). Dans ce champ de la Law and Economics, l'objet des conflits n'est pas central, et la dimension spatiale n'est pas pertinente. Par contre, la théorie des Property Rights, du moins dans la version qu'en a donné Ronald Coase, prend en considération les localisations de voisinage dans l'analyse des voies de résolution des externalités réciproques. Les usages conflictuels que Coase évoque dans Le problème du coût social sont exemplifiés par les cas d'un éleveur et d'un agriculteur, d'agriculteurs et d'une compagnie de chemin de fer, ou d'un dentiste et d'un confiseur. Mais Coase considère que les parties en conflit, faisant un usage légitime de leur droit de propriété, sont dotées de droits substantiels égaux : le droit d'élever du bétail et d'augmenter la taille du troupeau est égal au droit de cultiver un champ et d'en tirer un revenu. En gommant d'emblée de possibilité de confrontation de droits inégaux et d'une hiérarchie des positions des agents, Coase développe la thèse de l'arrangement privé des droits après fixation judiciaire des positions initiales, sous la condition de nullité des coûts de transaction. Dans cette analyse, les espaces considérés sont des espaces-plans de localisation d'agents individuels (Kirat, 2004), et Coase exclut trois phénomènes empiriquement repérables :

- l'existence de droits d'action en justice, détachés des droits substantiels, qui permet à des acteurs non propriétaires, voire extérieurs au territoire d'un conflit, de saisir un tribunal,
- la hiérarchie dans les droits et les positions qui s'affrontent,
- l'action collective dans la contestation d'usages des espaces et de leurs attributs.

L'économie des choix sociaux, quant à elle, permet de saisir les conditions dans lesquelles les choix collectifs d'allocation des sols et des ressources locales à des usages alternatifs s'opèrent, en présence de préférences hétérogènes. Elle permet de prendre en considération les décisions politiques locales, au regard de différentes règles de décision, mettant en jeu des citoyens-contribuables pour qui les qualités de l'espace de résidence sont un paramètre important de leur localisation. Considérons, pour la commodité de l'exposé, que l'enjeu de la décision soit la fourniture d'un bien public : la qualité de la vie dans un espace de localisation d'un grand nombre d'agents.

L'analyse des choix publics locaux est pertinente pour notre objet dans la mesure où, même si elle porte pas sur les conflits en tant que tels, elle peut s'attache à la question de la qualité de vie en tant que bien public⁴, à condition que la qualité de vie soit coûteuse pour la collectivité : elle doit impliquer des dépenses locales (aménagement de zones paysagères, de chemins de VTT, ou autres...) ou une renonciation à des recettes fiscales (en cas de refus d'installation d'activités économique susceptibles de rapporter des ressources au budget de la commune).

Dans une perspective d'économie des choix sociaux, la problématique de la qualité de vie est définie comme une question de règle de décision collective sur les qualités de l'environnement : soit par une règle de majorité, soit par une règle d'unanimité, soit par un mécanisme de révélation des préférences capable de prévenir les comportements stratégiques. Les résidents, en tant que contribuables et électeurs, détiennent des préférences sur les allocations de l'espace local à différents usages (ou non usages dans le cas de préférences pour la conservation des actifs naturels). Depuis Arrow, on sait qu'une règle d'unanimité est marquée par l'impossibilité d'agrèger les préférences individuelles et à prendre une décision démocratique. Dans ce cas de figure, la décision collective est dictatoriale. Quant à la règle de majorité, elle peut fonctionner à condition que les préférences soient unimodales, car elle permet de définir un niveau de dépense médian, correspondant à une situation où la moitié de la population préfère dépenser davantage pour obtenir une certaine qualité d'environnement, et l'autre moitié dépenser moins pour une qualité d'environnement plus limitée (Varian, 1997). Mais la limite de la règle de majorité est de ne pas prévenir les possibilités de comportement clandestin, qui consistent à tricher sur les préférences lors du vote. Une procédure alternative, de révélation de la demande, peut consister à demander aux agents locaux s'ils sont disposés à payer pour la fourniture d'une quantité donnée d'un bien public dont le coût est connu. Mais, là encore, des risques de comportement stratégique existent, pour lesquels une taxe à la Groves-Clarke peut être appropriée : avec une telle taxe, les individus-pivots, qui sont en mesure d'influencer le choix collectif dans un sens différent des autres individus, assument le coût social que leur décision impose au reste de la collectivité (Tideman et Tullock, 1976).

Les limites de cette approche pour notre objet sont de plusieurs types : elle ne prend pas en considération l'expression des préférences par la saisine des tribunaux, et ne donne voix au chapitre qu'aux seuls agents localisés dans le territoire concerné, considérés comme des contribuables-payeurs de biens publics coûteux. Or, pour ce qui nous concerne, des aménités paysagères ou environnementales peuvent être des services à coût nul pour les résidents locaux, mais à coût positif pour la collectivité nationale, dans le cas d'un financement par des organismes non locaux.

La compréhension du phénomène contentieux dans les conflits d'usage doit être, alors, menée dans un cadre plus large : les conflits mettent à l'évidence des agents hétérogènes (résidents permanents ou secondaires, collectivités territoriales, structures de coopération intercommunale, services extérieurs de l'Etat, exploitants agricoles, entreprises artisanales, industrielles ou de services, etc.). Ce cadre multiagents est renforcé par le pouvoir d'intervention dont sont dotés des associations de protection de l'environnement ou des groupements de chasseurs et de pêcheurs. Les conflits mettent également en jeu des dispositifs juridiques pluriels, au regard de leur origine (code de l'urbanisme, code rural et forestier, code de l'environnement, etc.) et de la nature des règles qu'ils véhiculent : des règles substantielles d'une part, des règles procédurales d'autre part. Les premières définissent la substance des droits alloués à leur bénéficiaire (par exemple, un droit de passage sur une propriété voisine à fin d'accès à une parcelle enclavée), alors que les secondes organisent la procédure dans laquelle des choix publics doivent être menés (comme la réalisation d'une enquête d'utilité publique préalablement à la réalisation d'un projet d'aménagement).

Les dispositifs juridiques structurent un horizon d'action, individuelle ou collective, pour les protagonistes des conflits. La compréhension des phénomènes d'activation des ressources juridiques et des logiques d'action est la question à laquelle les développements qui suivent seront consacrés. La méthode suivie s'inspire du pragmatisme de l'économie institutionnelle du droit, et vise à saisir le sens pratique des dispositifs juridiques impliqués dans le traitement judiciaire des conflits d'usage des espaces. L'interface entre le juridique et l'économique n'est pas située dans la recherche de règles efficaces, mais dans le jeu des intérêts antagoniques qui s'affrontent dans des réseaux de règles, et dans leur débouché en terme d'équilibrage des prétentions en conflit. L'étude de matériaux judiciaires se situe, à cet égard, dans la filiation de l'institutionnalisme de Commons (Commons, 1924), et se situe dans le mouvement de l'Institutional Law and Economics.

⁴ Cette question est l'objet des recherches de Philippe Jeannaux (ENITA de Clermont-Ferrand).

Quatre aspects majeurs de la méthodologie de l'économie institutionnelle du droit peuvent être dégagés (Kirat, 2001, Mercurio, 2000) :

- elle considère que les activités et les comportements économiques sont orientés par la structures des règles qui les régissent, d'un double point de vue : d'une part, de celui de la définition des identités des acteurs, qui ne sont pas des êtres économiques purs, mais des créations institutionnelles ; d'autre part, de celui des positions d'action, et de ses facteurs limitatifs. En effet, la matrice juridique touche aux capacités légales des acteurs à exercer des pouvoirs, accéder à des revenus, pratiquer un certain niveau de tarification, évaluer le capital, les marges ou des possibilités d'amortissement, obtenir une compensation de préjudices subis, etc. Dans ce contexte analytique, l'intelligence du processus d'élaboration et de mise en œuvre des règles appelle une compréhension de la signification pratique des énoncés juridiques qu'il suscite (Gislain, 2004 ; Kirat, 2001).
- elle est attentive à la dynamique institutionnelle et aux tensions qui la scandent, entre la continuité et le changement dans les relations juridico-économiques (Mercurio, 2000), qui met en jeu le politique, les choix de politique publique, les équilibres et compromis dans des structures de pouvoir et de rapports de force entre groupes sociaux ou économiques, la jurisprudence des tribunaux, etc.
- elle considère le système économique et juridique comme un système d'interdépendances mutuelles, dans lesquels les conflits entre intérêts ou préférences sont réglés dans le cadre des institutions juridiques, notamment des tribunaux.
- Elle considère que la dynamique économique et institutionnelle peut être considérée comme un processus de reconstruction continue des droits, donc des ensembles d'opportunités et de choix.

Méthodologie

L'objet de notre recherche a été d'analyser empiriquement les caractéristiques du contentieux relatif à des conflits d'usages des espaces, entendus dans un sens large. Au sens large, les conflits d'usage comportent les dimensions suivantes :

- des conflits relatifs aux opérations d'aménagement (construction d'infrastructures routières, ferroviaires, de transport d'énergie, de régulation des cours d'eau, etc.)
- des conflits relatifs à la cohabitation entre usages résidentiels et usages économiques (industriel, agricole, halieutique) des espaces,
- des conflits d'environnement, mettant en jeu la préservation de l'environnement naturel contre les projets de nature diverse qui tendraient à la mise en cause (chasse, urbanisation, implantation industrielle, extension d'une infrastructure de transport, etc.)⁵

La recherche a consisté à constituer un corpus de décisions de justice rendues dans sept départements et à le soumettre à une analyse statistique textuelle. Les départements retenus comprennent :

- des zones portuaires, industrialisées, et à forte densité de population : la Loire-Atlantique et la Seine-Maritime,
- des zones à dominante rurale et montagnarde, marquées par le développement d'usages résidentiels : l'Ardèche, l'Isère et l'Ain,
- des zones insulaires, présentant un intérêt résidentiel, touristique et caractérisées par un paysage à forte dimension patrimoniale : la Corse du Sud et la Haute Corse.

L'échelle départementale peut être justifiée par deux arguments : d'une part, le département est l'échelon territorial de référence de nombreux acteurs, qu'il s'agisse d'acteurs publics en charge de la réglementation des usages des espaces (préfet, services extérieurs de l'Etat), ou d'acteurs para-publics et privés : les associations de protection de l'environnement ont généralement un cadre d'action départemental, de même que les chambres d'agriculture, les commissions d'aménagement foncier et les associations de pêche ou de chasse ; d'autre part, l'identification de la localisation des conflits dans les décisions de justice est systématiquement réalisable au niveau du département.

⁵ Les travaux de Philippe Jeannaux mettent l'accent sur la variété des conflits.

CONSTITUTION DU CORPUS

Le corpus de décision de justice a été constitué en recourant à la base de données juridiques textuelles LAMYLINE, qui comprend les jugements en texte intégral des tribunaux d'appel et de cassation. Plus précisément, cette base comprend l'intégralité des jugements :

- du Conseil d'Etat depuis le 1^{er} octobre 1964,
- des cours administratives d'appel depuis le 1^{er} janvier 1989,
- de la Cour de cassation depuis le 1^{er} octobre 1959 (hors chambre criminelle, dont les jugements sont intégrés depuis le 1^{er} janvier 1970),
- des cours d'appel depuis le 1^{er} janvier 1982.

Le logiciel est équipé d'un moteur de recherche permettant d'utiliser les opérateurs booléens et de plusieurs bibliothèques de jurisprudence française. Nous avons effectué la recherche des jugements des quatre niveaux de juridiction définis ci-dessus sur la période du 1^{er} janvier 1981 au 31 juillet 2003, sur les bibliothèques de jurisprudence suivantes :

- Conseil d'Etat
- Cours administratives d'appel
- Cour de cassation (chambres civiles et chambre criminelle)
- Cours d'appel

La recherche des jugements a été effectuée en croisant le nom de départements retenus et plusieurs mots-clés, définis de manière à couvrir de la manière la plus complète possible le champ des questions juridiques dans lesquelles les conflits d'usage peuvent être formulées.

Après élimination des jugements non pertinents, nous avons obtenu un corpus de 564 décisions de justice pour laquelle nous avons identifié, dans environ 80% des cas, le nom de la commune où le conflit se déroule.

ANALYSE DES 564 DECISIONS DE JUSTICE

Le corpus de jugements en texte intégral a été réorganisé par département, puis soumis à sept analyses par le logiciel d'analyse lexicale ALCESTE.

La justification du recours à une analyse de statistiques textuelles réside dans le fait que le vocabulaire utilisé dans les jugements est le produit des textes législatifs ou réglementaires mobilisés ou par les parties, ou par le juge ; ce vocabulaire exprime également des objets de contestation ou de revendication mais aussi des logiques d'action et des finalités visées (obtenir le rétablissement d'une servitude de passage, l'annulation d'un permis de construire en zone d'intérêt écologique, ou l'annulation d'une enquête publique menée dans le cadre d'un projet d'implantation d'installation classée pour la protection de l'environnement).

Le principe de l'analyse lexicale automatisée est de découvrir les structures signifiantes caractéristiques d'un corpus homogène (retranscription d'entretiens, textes littéraires, corpus juridique, etc.). Il s'agit d'une méthode d'analyse automatisée des mots et des phrases constitutives d'un corpus, dont l'application par le logiciel ALCESTE consiste en l'identification, dans le corpus, de structures lexicales communes, dites "unités de contexte" et d'en opérer une classification. Les outils statistiques utilisés par le logiciel ALCESTE sont les tests de significativité des occurrences de mots dans les classes (test du Chi-2), la classification hiérarchique et l'analyse factorielle.

Le logiciel ALCESTE est un logiciel d'analyse de données textuelles qui permet de mettre en évidence les liens et les proximités existantes entre les phrases contenues dans un corpus de textes. Le logiciel permet de découvrir les structures signifiantes les plus fortes d'un corpus textuel, compte tenu qu'elles sont liées à la distribution des mots, et que cette distribution se fait rarement au hasard. Alceste met en œuvre des mécanismes d'analyse indépendants du sens des mots, pour obtenir un classement statistique des énoncés du corpus.

Ce logiciel d'analyse lexicale opère en divisant le corpus en unités de contexte élémentaires (uce), c'est-à-dire en phrases identifiées par leur longueur et leur ponctuation. La ressemblance des phrases entre elles est appréciée en fonction de la proximité des mots utilisés. Une classification hiérarchique descendante permet de distinguer plusieurs classes d'unités de contexte, qui expriment des mondes lexicaux particuliers, et de mesurer la proximité ou la distance entre elles. Les différentes classes définissent donc un profil lexical fondé sur la similitude du

vocabulaire employé ; un monde lexical est, alors un ensemble de mots que l'on peut relier aux réalités désignées par le vocabulaire.

Chaque texte de la séquence est isolé par l'analyste, et caractérisé par des "mots étoilés" qui ne sont pas intégrés dans l'analyse lexicale elle-même, mais permettent d'associer chaque texte à une classe donnée. Chaque texte est également rattaché à la classe à laquelle appartient la plus grande partie des phrases qui le composent.

L'organisation des classes permet de réaliser une analyse en composantes principales qui conduit à déduire une classification et une projection dans le plan orthonormé défini par les deux vecteurs propres les plus significatifs. L'analyse en composantes principales permet de déterminer à quelle classe chaque mot se rattache le plus ; il est alors possible de distinguer des classes en fonction de leurs mots les plus caractéristiques et d'associer à chacun d'eux une valeur de Chi-2 permettant d'évaluer leur significativité.

Les techniques de statistiques textuelles traitent de l'ordonnement des mots constitutifs du vocabulaire d'un corpus de textes. Les analyses sont conduites indépendamment du sens des mots. C'est dans le travail d'interprétation de la signification des classes lexicales et dans le retour aux textes que des résultats significatifs peuvent être produits. L'analyse lexicale n'est, au fond, qu'une technique d'aide au traitement de textes, qui doit être instrumentale. Ainsi, dans le domaine traité ici, deux questions particulières n'ont pu être traitées que dans la phase d'interprétation et avec un retour systématique aux décisions de justice associées aux différentes classes lexicales :

- d'une part, l'identification des acteurs de la discussion des usages concurrents des espaces : particuliers, entreprises, associations de riverains, associations de défense de l'environnement, communes, préfets, etc.
- d'autre part, le repérage des systèmes d'action dans lesquels les contentieux identifiés dans les classes lexicales s'inscrivent. Seule la consultation des décisions de justice a pu permettre d'identifier les processus d'action et les intérêts défendus par les acteurs, et de faire la distinction entre différents cas de figure, par exemple entre :
 - o une action de contestation d'un usage industriel par une association de défense de l'environnement qui attaque la délivrance de l'autorisation d'exploiter accordée par le préfet,
 - o une action en annulation d'un permis de construire un bâtiment industriel accordé par un maire, et exercée par le préfet devant le tribunal administratif.

En effet, ces deux cas de figure sont équivalents sur un plan syntaxique : le langage parlé est le même, utilisant les mots "autorisation", "permis de construire", "plan d'occupation des sols", "étude d'impact", etc., mais les situations d'action sont inverses : dans la première, la décision préfectorale est porteuse d'une dégradation de l'environnement ; dans la deuxième, elle est protectrice de l'environnement.

Les départements sont des territoires d'expression de profils de conflictualité

La sollicitation des tribunaux telle qu'elle apparaît en fréquence dans le *corpus* de jugements fait apparaître des différences marquées, entre départements, dans les proportions de recours au juge judiciaire et au juge administratif.

DES USAGES DIFFERENCIÉS DES TRIBUNAUX SELON LES DÉPARTEMENTS

Le recours aux tribunaux judiciaires concerne des conflits régis par le droit privé, relatif notamment aux biens, à la propriété et la responsabilité. Il porte très majoritairement sur des rapports litigieux entre personnes privées, à l'exception toutefois de quelques matières spéciales qui relèvent du droit administratif sauf pour certains types de contestation. Un exemple type en est la contestation du *quantum* d'indemnisation proposé par l'Etat dans le domaine des expropriations pour cause d'utilité publique, qui relève de la compétence des tribunaux judiciaires.

Le recours aux tribunaux administratifs est lié aux rapports entre les personnes publiques, ou entre elles et les personnes privées. Le recours peut en effet être exercé par une collectivité territoriale contre un arrêté préfectoral, ou par un préfet qui demande à un tribunal administratif d'annuler un permis de construire délivré par un maire. L'action peut également être introduite par la personne privée dont les intérêts sont mis en jeu dans les décisions de l'administration (par exemple : un agriculteur s'estimant lésé par l'échange de parcelles réalisé dans le cas d'un remembrement conduit par une commission d'aménagement foncier), ou par un groupement

d'intérêts (par exemple une association communale de chasse contestant un arrêté préfectoral réglementant les dates d'ouverture de la chasse).

Tableau n°1 : Activité des tribunaux par département et rapport judiciaire/administratif

| | Ain | Ardèche | Corse du sud | Haute Corse | Loire-Atlantique | Isère | Seine-Maritime |
|------------------------------|------|---------|--------------|-------------|------------------|-------|----------------|
| Juridictions administratives | 39 | 39 | 16 | 17 | 84 | 84 | 76 |
| Juridictions judiciaires | 46 | 23 | 8 | 15 | 25 | 65 | 27 |
| total | 85 | 62 | 24 | 32 | 109 | 149 | 103 |
| Administratif/judiciaire | 0.84 | 1.69 | 2 | 1.33 | 3.36 | 1.29 | 2.81 |

Le tableau n°1 montre les effectifs de jugements des juridictions administratives et judiciaires dans les sept départements. Il permet de montrer que :

- les départements de la Loire-Atlantique, de la Seine-Maritime et de la Corse du sud sont "administrativistes", au sens où la part des conflits traités par les juridictions administratives l'emporte nettement sur la part des litiges portés devant le juge judiciaire,
- le département de l'Ain est marqué par un profil contentieux à dominante judiciaire,
- les départements de l'Ardèche, de la Haute Corse et de l'Isère sont plus équilibrés en termes de répartition entre conflits privés et conflits mettant en jeu l'administration.


LES STRUCTURES DU CONTENTIEUX ET LES PROFILS DE CONFLICTUALITE DANS LES SEPT DEPARTEMENTS

Nous mettons en évidence les principaux traits caractéristiques des profils de conflictualité dans les sept départements étudiés.

1 – La Loire-Atlantique : l'acuité des conflits sociétaux relatifs aux usages du sol

Le profil contentieux du département de la Loire-Atlantique est indiqué dans le tableau n°2. Il est caractérisé par la multiplicité et la densité des conflits, qui révèlent l'importance des tensions dans les allocations des sols et des ressources localisées (partie haute du schéma), ainsi que la présence de préjudices subis par des agriculteurs en terme de valeur du foncier agricole et donnant lieu à une mise en cause de l'administration.

Tableau n°2 – Profil contentieux de la Loire-Atlantique

| | | |
|---|---|--|
| <p style="text-align: center;">(I)</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Contestation de l'extension des infrastructures portuaires ➤ Contestation des autorisations d'installation d'activités industrielles ou agricoles ➤ Nuisances des infrastructures routières ➤ Protection de la nature ➤ Intérêts des chasseurs <p><i>Tribunaux administratifs (CAA et Conseil d'Etat)</i></p> | <p style="text-align: center;">(III)</p> <p>Conflits entre résidents ou entre résidents et agriculteurs sur le voisinage et l'accessibilité des fonds et des ressources en eau</p> <p><i>Tribunaux administratifs (TA)</i></p> | <p>Usages conflictuels</p>  |
| <p style="text-align: center;">(II)</p> <p>Conflits avec l'action de l'administration qui affecte la valeur du foncier agricole</p> <p><i>Tribunaux administratifs</i></p> | <p style="text-align: center;">(IV)</p> <p>Conflits entre résidents (servitudes, accessibilité)</p> <p><i>Tribunaux judiciaires</i></p> | <p>Nuisances privées</p> |
| <p>Procédure ←————→ Fond (foncier)</p> | | |

Le département de la Loire-Atlantique offre un paysage de conflictualité complexe et dense. Mais c'est le seul cas où apparaissent avec une telle netteté les conflits entre usages, indiqués sur la partie supérieure de l'axe vertical. On peut ainsi constater l'acuité de ce que l'on peut qualifier de « conflits sociétaux », portés par des logiques d'action collective, qui touchent aux usages du sol : des usages industriels et portuaires sont contestés par des groupements et des particuliers défendant des usages alternatifs (préservation, résidentiel, agricole, de chasse).

Les actions entreprises dans les domaines de la réglementation des installations industrielles ou portuaires, de la protection de la nature, de la chasse, ou de l'aménagement du foncier agricole, sont liées à l'aspect procédural des arrêts. Cela peut être interprété comme le signe d'un certain activisme judiciaire des acteurs concernés, qui n'hésitent pas, pour la plupart d'entre eux, à exercer des voies de recours devant les juridictions administratives supérieures (cours administratives d'appel et Conseil d'Etat).

Les acteurs des conflits et l'objet de leur engagement se dessinent comme suit :

- Les communes sont actives dans la contestation des projets d'infrastructures publiques (extension du port autonome et aménagements routiers),
- Les comités de défense d'intérêts locaux, essentiellement résidentiels, agissent contre les aménagements routiers,
- Les particuliers agissent soit contre les projets d'installations classées, soit contre les aménagements routiers,
- Les associations naturalistes agissent contre les décisions administratives relatives à la chasse ou qui affectent à la faune et la flore des zones humides,
- Les organisations de chasseurs (ACCA et fédération départementale) agissent contre les décisions administratives relatives à la chasse,
- Les agriculteurs individuels agissent essentiellement contre les décisions de remembrement foncier,
- Le préfet agit principalement contre les projets d'installations classées.

On constate donc la réalité de "conflits sociétaux", portés par des logiques d'action collective et qui touchent à trois types usages du sol :

- des usages portuaires et de circulation routière, contestés par des communes et des comités de défense visant au maintien de la qualité de vie ;

- des usages à fin de chasse sont confrontés à des préférences pour le non-usage et la préservation de zones d'intérêt écologique ;
- des usages immobiliers ou d'aménagements sur les zones humides sont, de même, confrontés à des préférences pour le non-usage et la préservation de zones d'intérêt écologique.

On peut noter l'absence d'actions collectives dans le domaine des usages industriels ou agricoles qui relèvent de la réglementation des installations classées, ainsi qu'une assez faible occurrence de refus préfectoraux d'implantation de telles activités.

La Seine-Maritime : conflits de voisinage avec l'industrie, intérêts liés aux ressources halieutiques et action collective

A l'instar de la Loire-Atlantique, la Seine-Maritime est un département de conflictualité dense quant aux usages des sols et des ressources localisées (partie haute du tableau n°3), et de forte propension à la conduite d'actions collectives dans les domaines des ressources halieutiques, des zones humides, et des projets d'aménagement (autoroutes, parc de loisirs) ou d'implantation d'entreprises industrielles ou agricoles (porcherie, unité de traitement d'effluents industriels).

Tableau n° 3 – Profil contentieux de la Seine-Maritime

| | | |
|--|--|--|
| <p style="text-align: center;">(I)</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Intérêts halieutiques ou zones humides ➤ Contestation des projets nouveaux par les communes ou des groupements <p style="text-align: center;"><i>Tribunaux administratifs</i></p> | <p style="text-align: center;">(II)</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Contestation par les industries des injonctions administratives de sécurisation ou dépollution ➤ Préjudices privés ➤ Contestation des projets nouveaux <p style="text-align: center;"><i>Tribunaux administratifs</i></p> | <p style="text-align: center;">Usages conflictuels (industrie, aménagements, chasse)</p> <p style="text-align: center;">↕</p> <p style="text-align: center;">Usages privés</p> |
| | <p style="text-align: center;">(III)</p> <p style="text-align: center;">Conflits de voisinage</p> <p style="text-align: center;"><i>Tribunaux judiciaires</i></p> | |
| <p style="text-align: center;">Action collective ←————→ Action individuelle</p> | | |

La Seine-Maritime apparaît comme une zone de conflictualité complexe, marquée par la présence des risques industriels, d'une forte logique d'action collective des intérêts des acteurs de l'économie halieutique menacés par la présence d'activités industrielles et les décisions de l'administration d'autoriser des rejets d'effluents chimiques en mer, et d'une même logique dans la préservation de la faune et de la flore dans les zones humides. Un autre trait particulier au département réside dans le fait que les conflits privés de voisinage comportent un élément spécifique : ils concernent, outre les troubles de voisinage entre particuliers résidentiels, le voisinage avec des activités industrielles. Les rapports avec les activités agricoles sont particulièrement absents du profil contentieux de la zone. Il en va de même avec les actions de défense de l'environnement (faune, flore). L'absence de contentieux concernant les activités agricoles et les phénomènes de ruissellement érosif du pays de Caux dans notre corpus laissent supposer que les tensions et conflits sont gérés par d'autres voies que l'action devant les tribunaux judiciaires et administratifs.

Le département de la Seine-Maritime est caractérisé par la présence de trois types génériques de conflits :

- les conflits liés à la proximité et au voisinage, entre usages résidentiels, de préservation et d'infrastructures, et dont la question des risques industriels est une dimension importante,

- les antagonismes entre acteurs économiques, c'est-à-dire entre marins-pêcheurs et activités industrielles, extractives et portuaires. Il apparaît clairement, à cet égard, que les classes lexicales qui se rapportent aux intérêts halieutiques sont très liées à l'aspect procédural des décisions de justice.⁶
- les conflits liés à la préservation des zones humides et d'intérêt écologique du département, dirigés vers la chasse au gibier d'eau.

Les acteurs et leurs domaines d'intervention se dessinent dans la structure globale suivante :

- Les associations naturalistes sont actives dans le domaine de la chasse au gibier d'eau dans les zones-humides
- Les organisations professionnelles de marins-pêcheurs défendent leurs intérêts face aux intérêts industriels
- Les communes sont particulièrement actives dans les projets menaçant le cadre de vie local (carrières, porcheries, centres de traitement de déchets, aménagements routiers)
- Les comités de défense des intérêts résidentiels locaux ont la même caractéristique que les communes
- Les mesures de dépollution et la prévention des risques industriels sont le monopole de l'action du préfet
- Les particuliers-résidents sont actifs dans la contestation des projets menaçant le cadre de vie (pratique de l'ULM, carrière, aménagement routier).

Il est remarquable que les associations naturalistes soient absentes des conflits relatifs aux installations classées, aux risques industriels, et aux infrastructures routières ou de transport.




L'Isère : des intérêts ruraux en quête de maintien de la valeur du patrimoine foncier et des luttes pour la qualité de la vie

La conflictualité en Isère se polarise sur deux registres (tableau n°4) :

- Le rapport entre l'action de l'administration (notamment du préfet, et des commissions d'aménagement foncier) et les intérêts locaux, d'ordre écologique ou économiques (quadrant I)
- Les conflits traités par les juridictions de l'ordre judiciaire, qui ont un lien avec une problématique de maintien des conditions de jouissance de la propriété, qui se rapportent soit à la valeur économique des fonds, soit aux rapports de voisinage entre propriétaires (résidents ou exploitants agricoles) (quadrant II).

⁶ Ce fait reflète vraisemblablement une situation juridique moins construite que celles qui se rencontrent dans les domaines de l'urbanisme ou des installations classées.

Tableau n°4 – Profil contentieux de l'Isère

| | | |
|---|--|--|
| | <p style="text-align: center;">(II)</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Conflits avec l'administration sur la valeur du foncier bâti ou agricole ➤ Conflits entre résidents ou entre résidents et agriculteurs sur le bornage, l'accessibilité des fonds <p style="text-align: center;"><i>Tribunaux judiciaires</i></p> | <p>Jouissance de la propriété</p>   |
| <p style="text-align: center;">(I)</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Conflits avec l'action de l'administration qui affecte la valeur du foncier agricole ou d'activités piscicoles ➤ Conflits Etat-chasseurs sur le classement des terres en réserve naturelle et les dates de chasse ➤ Conflits liés à la protection de la nature ➤ Conflits liés à l'activité économique (industrielle ou agricole) <p style="text-align: center;"><i>Tribunaux administratifs</i></p> | | <p>Action administrative</p> |
| <p>Intérêts économiques ou écologiques  Conflits privés</p> | | |

La tonalité dominante du rapport à l'action de l'administration est qu'elle est considérée comme porteuse de menaces sur la valeur du foncier agricole, la pratique de la chasse, la qualité de la vie, l'exploitation de ressources piscicoles. On peut néanmoins constater que l'action positive de l'administration vis-à-vis de l'environnement, consistant à enjoindre des entreprises à dépolluer des sites d'exploitation, est contestée par les destinataires.

Les acteurs et les objets de leurs actions s'organisent de la manière suivante :

- L'action des propriétaires fonciers ou immobiliers s'exerce contre les opérations relatives aux infrastructures routières, aux POS et aux servitudes d'utilité publique,
- L'action des exploitants agricoles ou piscicoles est dirigée vers la pollution de cours d'eau, les opérations de remembrement foncier, et les animaux nuisibles,
- L'action des organisations de chasse est dirigée vers les dates et territoires de chasse, ainsi que les aménagements hydrauliques,
- Les associations naturalistes agissent essentiellement contre la pratique de la chasse,
- Les communes dirigent leur action vers les projets d'installations classées, agricoles et industrielles, dans une visée de maintien du cadre de vie,
- Le préfet vise essentiellement la mise en conformité des installations et la dépollution de sites d'exploitation, ainsi que la constructibilité en zone de montagne.



Le département de l'Isère est marqué par la dualité de la conflictualité qui s'y exprime : d'une part, des conflits liés à la qualité de la vie, mettant en relation des intérêts privés, mais aussi des intérêts pour des usages écologiques et de préservation ; d'autre part, des conflits qui se nouent autour des intérêts agricoles liés, en particulier, à la valeur du foncier et à la valeur économique de l'activité d'élevage (mise en question par le changement de la réglementation relative à la destruction d'animaux sauvages).

L'Ain : un département rural en quête de *statu quo*

Le profil contentieux du département de l'Ain est caractérisé par sa polarisation sur deux types de conflits (tableau n°5) :

- d'une part, les conflits qui relèvent des rapports de voisinage entre résidents, ou entre résidents et agriculteurs, portés devant les tribunaux judiciaires (quadrant I),
- d'autre part, les conflits provoqués par des décisions administratives, le plus souvent par des arrêtés préfectoraux, qui affectent les intérêts environnementaux au sens large : intérêts écologiques, intérêts ruraux, et intérêts liés au cadre de vie (quadrant II).

Tableau n°5 – Profil contentieux de l'Ain

| | | |
|--|---|---|
| (I) | | Dommages privés |
| <ul style="list-style-type: none"> ➤ Conflits entre résidents ➤ Conflits entre résidents et agriculteurs ➤ Conflits entre résidents et prolifération d'animaux sauvages <p style="text-align: center;"><i>Tribunaux judiciaires</i></p> | |  |
| | (II) | Actions administratives |
| | <ul style="list-style-type: none"> ➤ Intérêts écologiques ➤ Intérêts ruraux ➤ Intérêts liés au cadre de vie <p style="text-align: center;"><i>Tribunaux administratifs</i></p> | |
| Conflits privés |  | Environnement |

Le profil de l'Ain est proche de celui de l'Isère, surtout dans la mesure où les deux départements partagent la présence des actions de l'administration en tant que source de conflictualité en matière d'intérêts écologiques, ruraux, et liés au cadre de vie.

Le cadre général de la conflictualité dans le département de l'Ain est marqué par la présence d'actions de maintien des ressources naturelles locales, dans des finalités de préservation. Elles se traduisent par des actions collectives de contestation de projets d'infrastructure (passage de canalisations de produits chimiques, extension de l'aéroport de Lyon-Saint Exupéry) Mais elles se traduisent également par des actions individuelles, exercées par les agriculteurs, de contestation des décisions prises par les commissions d'aménagement foncier. Les intérêts liés à la chasse se heurtent aux décisions de l'administration réglementant les dates d'ouverture et de fermeture de la chasse, ainsi qu'aux intérêts résidentiels. Quant aux logiques d'actions privées pour des conflits en usages résidentiels, elles s'orientent vers la recherche de compensations financières des dommages.

Les acteurs et objets de leur action s'organisent de la manière suivante :

- les particuliers résidents agissent contre les servitudes de passage desservant des parcelles agricoles,
- les agriculteurs agissent contre la prolifération de sangliers, les décisions de remembrement foncier, et la pollution de cours d'eaux,
- les associations naturalistes ont une gamme étendue d'actions, contre la chasse, les aménagements hydrauliques, les activités extractives (carrières),
- le préfet agit essentiellement en direction des activités industrielles : mesures de dépollution ou refus d'autorisation,
- les comités de riverains agissent dans deux domaines : infrastructures de transport de produits chimiques, projets d'installations classées,
- les communes dirigent leur action vers les infrastructures de transport (aéroport de Lyon et routes) et de loisirs organisés (golf).

En définitive, le département de l'Ain se caractérise par :

- des conflits entre usages de préservation et usages liés à la chasse et aux infrastructures, mettant en jeu une forte action collective des associations de protection de l'environnement,
- des conflits entre usages résidentiels et agricoles, liés en particulier aux servitudes d'accès aux parcelles agricoles pesant sur des propriétés résidentielles,
- des conflits entre projets d'aménagement ou d'installations industrielles et préservation du cadre de vie en milieu rural.



Le département donne l'image d'une région en quête de *statu quo*, hostile à toute modification du paysage et des usages agricoles, résidentiels, et de préservation, qui s'y rattachent.

L'Ardèche : intérêts ruraux et qualité de la vie contre les "interférences" de l'Etat

Le profil contentieux du département de l'Ardèche montre, comme celui de l'Ain, une polarisation en deux registres (tableau n°6) :

- D'une part, les conflits qui touchent des particuliers et affectent le cadre de vie ou leur environnement, portés devant les tribunaux judiciaires (Quadrant I),
- D'autre part, les conflits induits par des décisions administratives, qui affectent les intérêts ruraux ou écologiques présents dans le département (Quadrant II).

Tableau n° 6 – Profil contentieux de l'Ardèche

| | | |
|--|--|--|
| (I) ➤ Conflits entre résidents ➤ Conflits entre résidents et agriculteurs ou liés à la prolifération d'animaux sauvages <i>Tribunaux judiciaires</i> | | Environnement cadre de vie  |
| | (II) ➤ Intérêts économiques ➤ Intérêts écologiques ➤ Intérêts liés à la pratique de la chasse et de la pêche ➤ Intérêts liés aux infrastructures <i>Tribunaux administratifs</i> | Contestation de l'action administrative |
| Actions privées |  | Actions administratives |

L'activité de l'Etat en termes de réglementation (chasse), de réalisation d'infrastructures (production et transport d'électricité) est contestée au nom des valeurs rurales et résidentielles. On peut noter que les décisions des maires de refuser la délivrance de permis de construire à fin d'activité économique sont contestées par les entreprises concernées.

Les conflits d'ordre privé font apparaître une cohabitation délicate entre résidents et associations communales de chasse, dont l'activité en termes de destruction d'animaux sauvages est considérée par des résidents et des agriculteurs comme insuffisante.

Les acteurs et objets de leur action s'organisent de la manière suivante :

- les particuliers résidents agissent contre les servitudes de passage desservant des parcelles agricoles, les servitudes d'utilité publique, les nuisances d'origine agricole et les projets de centres de traitement des déchets,
- les agriculteurs agissent contre la prolifération de sangliers,

- les associations naturalistes concentrent leurs actions contre la chasse et les projets d'aménagement hydrauliques,
- les communes dirigent leur action contre les projets d'installation d'activité économique, industrielle ou agricole.

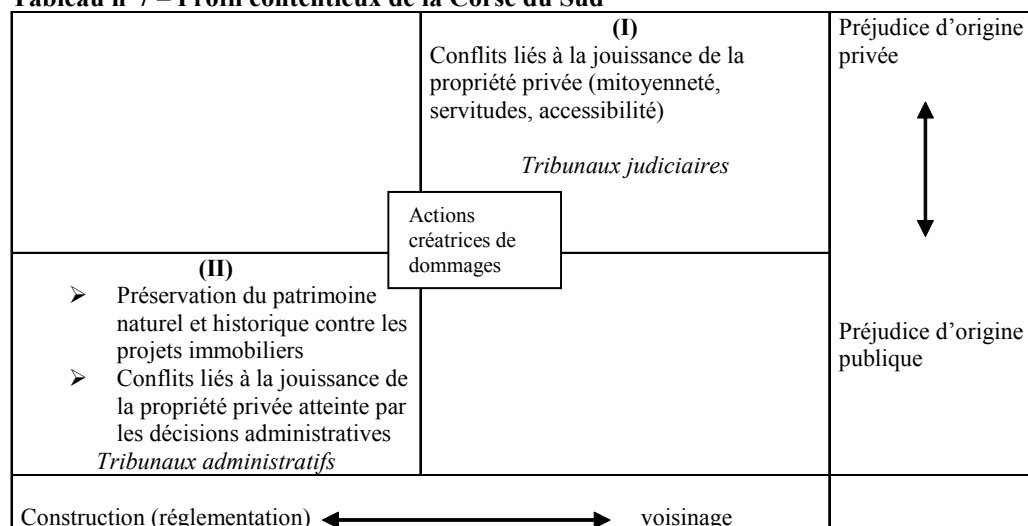
Le cadre général des conflits d'usage dans le département de l'Ardèche est marqué par la prédominance des intérêts ruraux et écologiques, qui se focalisent sur l'action de l'administration. Ce cadre fait donc apparaître l'hostilité, individuelle ou collective, vis-à-vis des usages productifs de l'espace, qu'ils concernent des infrastructures d'intérêt public ou des projets d'implantation d'activités industrielles ou agro-industrielles

La Corse du Sud : sacralisation de la propriété foncière et activisme juridique

Le département de la Corse du Sud est caractérisé par deux univers bien distincts (tableau n°7):

- l'univers des actions en conservation des droits de propriété privée dirigées vers les juridictions judiciaires (Quadrant I),
- l'univers de l'application des règles d'urbanisme applicables à la construction et, dans certains cas, aux dommages causés aux immeubles par les travaux publics.

Tableau n°7 – Profil contentieux de la Corse du Sud



Il apparaît clairement que le principal type de conflit d'usage sur le territoire est lié à la question de la constructibilité de sites remarquables et aux règles de construction d'immeubles privés, que le langage de la préservation de ces sites est parlé, principalement, par le préfet, et que les rapports entre propriétaires voisins sont sensibles, dès lors que se posent des problèmes de servitudes et d'accessibilité des fonds.

Les acteurs et objets de leur action s'organisent de la manière suivante :

- les particuliers résidents dirigent leurs actions vers les refus ou annulations de permis de construire, les servitudes d'utilité publique, ainsi que les dommages à la propriété du fait de services publics,
- les associations de protection de la nature et des paysages concentrent leur action vers des projets immobiliers sur des sites remarquables,
- le préfet agit essentiellement en direction des projets immobiliers sur des sites remarquables,


En définitive, la Corse du Sud se caractérise par la multiplicité des classes lexicales, qui témoigne d'une hétérogénéité apparente des actions contentieuses liées à l'occupation de l'espace. Cependant, cette apparente hétérogénéité s'estompe si l'on considère les liens entre classes, qui dessinent deux ensembles distincts : d'une part, la conflictualité privée, liée aux rapports entre propriétaires voisins, et d'autre part la conflictualité entre les projets d'aménagements et la préservation des paysages. La position de la classe 7 (actions créatrices de dommages) dans le plan orthonormé indique la sensibilité des propriétaires aux dommages qu'ils peuvent subir, soit de la part de particuliers, soit de celle de l'action de l'administration.

La Haute-Corse : sacralisation de la propriété privée et action administrative de protection de l'environnement

Les conflits dans le département se structurent dans deux pôles (tableau n°8) :

- un pôle caractérisé par la tension entre l'action de l'administration et les projets, le plus souvent individuels, d'usage du sol (parfois de l'eau) (quadrant I),
- un pôle privé, constitué de conflits de voisinage, de mitoyenneté et de servitudes (quadrant II)

Tableau n°8 – Profil contentieux de la Haute-Corse

| | | |
|-----------|---|--|
| | (I) ➤ Intérêts lésés du fait de l'Etat (servitudes publiques, travaux publics) ➤ Contestation des obstacles administratifs et réglementaires à la construction ➤ Conflits entre objectifs de préservation et projets d'aménagement <i>Tribunaux administratifs</i> | Sources administratives (construction, urbanisme) |
| | (II) Conflits privés sur les servitudes et mitoyenneté <i>Tribunaux judiciaires</i> | Sources privées |
| Procédure | ←————→ Usages du sol et de l'eau (fond) |  |

La conflictualité en Haute-Corse est marquée d'une part par la volonté de préserver les droits de propriété privée, d'autre part par des logiques d'action individuelle et procédurière. L'action collective n'est pas très apparente : elle n'intervient que dans le cadre de la classe 6, dans laquelle la fédération interdépartementale de pêche et de protection des milieux aquatiques de la Corse conteste un projet de micro-centrale hydroélectrique sur une rivière.

Les acteurs et leurs logiques d'action s'organisent de la manière suivante :

- le préfet agit essentiellement en annulation de permis de construire; il donne également son aval à des constructions à vocation agricole, contestées par les riverains,
- les associations de protection de la nature et des paysages corses dirigent leur action vers les opposants à une servitude de passage d'engins de lutte contre l'incendie et la mise en conformité d'un incinérateur de déchets,
- les particuliers-résidents agissent tous azimuts, contre les servitudes d'utilité publique, les refus ou annulations de permis de construire, les dommages mettant en cause la responsabilité des services publics, les autorisations de bâtir des installations à vocation agricole,
- les agriculteurs agissent soit contre des décisions de remembrement, soit contre des annulations de permis de construire un bâtiment à vocation agricole,
- les associations de pêche agissent contre mes projets d'aménagement hydraulique.

Il apparaît clairement que le langage de l'environnement et de la préservation de sites d'intérêt naturel et écologique, est parlé par la seule administration. Dans ce dernier cas, sont en jeu les recours exercés par le préfet devant le tribunal administratif afin d'obtenir l'annulation de permis de construire accordés avec largesse par les maires.

UNE SYNTHÈSE DES PROFILS CONTENTIEUX

L'étude des sept départements par la réalisation d'une classification hiérarchique et une analyse des correspondances montre leur diversité de trois de vue :

- les sources de conflictualité,
- les attitudes dominantes, individuelles ou collectives, vis-à-vis de l'Etat,
- les acteurs dominants et leurs logiques d'action.

Les analyses factorielles de correspondance mettent en évidence les structures de la conflictualité grâce aux axes factoriels qui ont une forte qualité explicative dans tous les départements, à l'exception des deux départements de la Corse.

Le profil de la Loire-Atlantique se caractérise par une opposition entre les dimensions de fond et de procédure dans les actions en justice, et par une opposition entre nuisances privées et expression d'usages antagoniques ; les antagonismes entre usages du sol (portuaire, industriel, de préservation) sont liés à la dimension procédurale des conflits, de même que les intérêts agricoles de nature économique (valeur du foncier agricole). Les intérêts ruraux sont affectés par l'action de l'Etat ; les communes et comités de défense défendent les intérêts résidentiels liés au cadre de vie, alors que l'action des associations naturalistes touche quasi exclusivement la préservation de la faune des zones humides de la pratique de la chasse. Les installations classées sont l'enjeu de l'action des riverains, et ne suscitent pas l'engagement d'actions collectives, soit de comités de défense, soit d'associations de protection de l'environnement.

La Seine-maritime est caractérisée d'une part par la densité des antagonismes entre usages : usages économiques (industriel, halieutiques), résidentiels, de préservation, d'autre part par l'importance de la question des risques liés au voisinage de l'industrie. Le département est un lieu d'engagement d'actions collectives de groupements professionnels (syndicats de pêcheurs) ou écologiques, ainsi que par des collectivités locales contestatrices de projets industriels ou portuaires nouveaux. La structure du contentieux est définie par une double opposition : d'une part entre logiques d'action (individuelle ou collective), d'autre part par les types d'usage des espaces (économiques ou privés). Les milieux et ressources halieutiques suscitent l'action des organisations professionnelles de marins-pêcheurs, les associations naturalistes étant, comme en Loire-Atlantique, concentrées sur la faune des zones humides et la pratique de la chasse. L'action en direction de la prévention des risques industriels et des pollutions est clairement mise en œuvre par le préfet, et ce d'une manière qui semble structurelle.

Les trois départements continentaux à dominante rurale et montagnarde (Isère, Ain, Ardèche) présentent une caractéristique commune : la dualité des profils contentieux, qui sépare clairement les conflits privés portés devant les tribunaux judiciaires des conflits d'usage portés devant les tribunaux administratifs. Dans ce dernier cas, la tonalité dominante qui se dégage est marquée par des logiques de contestation de l'action de l'administration, en matière d'aménagement, d'autorisations d'exploiter, ou de chasse.

En Isère, la structure de la conflictualité est définie par l'opposition entre types d'intérêts (d'une part économiques et écologiques, d'autre part privés) et entre le maintien du cadre de vie et l'action de l'administration. Cette dernière est perçue comme menaçant les intérêts agricoles ou piscicoles, la valeur du foncier agricole ; les entreprises émettrices de nuisances contestent les demandes de l'administration tendant à réduire les pollutions. Enfin, elle affecte la pratique de la chasse.

Le profil du département de l'Ain est proche de celui de l'Isère, compte tenu qu'il est structuré par l'opposition entre conflits privés et conflits placés sur le registre de la préservation de l'environnement d'une part, par l'opposition entre dommages d'origine privés et dommages induits par l'action administrative d'autre part. Les conflits privés montrent une cohabitation délicate entre usages résidentiels et usages agricoles, ainsi qu'entre les premiers et la prolifération de gibier. Les conflits placés sur la scène du droit administratif montrent la vigueur de la contestation des actions de l'administration par les titulaires d'intérêts lésés : agriculteurs, groupements écologiques ou de riverains, industriels soumis à des injonctions administratives de réduction des risques ou des nuisances.

Le département de l'Ardèche présente un profil contentieux proche des deux autres départements. Il est structuré par des oppositions peu différentes de celles constatées en Isère et dans l'Ain : d'une part, entre actions privées et actions administratives créatrices de dommages, d'autre part entre la préservation du cadre de vie rural et la contestation de l'action de l'administration. Dans le monde des conflits privés portés devant les tribunaux

judiciaires, on constate la présence de tensions entre usages résidentiels et agricoles, et liées à la prolifération d'animaux sauvages (de sangliers en particulier). Les conflits portés devant les tribunaux administratifs mettent en avant les intérêts ruraux et écologiques. Ces derniers sont exprimés soit par les maires qui contestent l'implantation d'activités industrielles ou agro-industrielles, soit par des groupements écologiques contestant des projets d'aménagement portés par l'administration.

Les deux départements corses se différencient de l'ensemble des autres départements et entre eux. Les caractéristiques qui les différencient des cinq autres départements sont, d'une part, le nombre élevé de classes dégagées par la classification hiérarchique et, d'autre part, l'absence de conflits avec des usages industriels ou agricoles.

La Corse du Sud est marquée par le caractère structurant, d'une part des tensions liées aux règles afférentes à la constructibilité des sols, d'autre part à l'origine des préjudices touchant la jouissance de la propriété privée, foncière ou immobilière. Il apparaît que la position centrale de la valeur accordée à la jouissance de la propriété est le facteur déclenchant des actions en justice, portées devant les tribunaux judiciaires ou les juridictions administratives selon le type d'acteur émetteur de préjudices (particulier ou acteur public). Les conflits privés portent sur des rapports de voisinage au sein d'un usage résidentiel (mitoyenneté des propriétés, servitudes de passage, accessibilité des propriétés). Les conflits portés devant les tribunaux administratifs sont de deux types : d'une part des conflits liés à l'action du préfet du département pour faire respecter les règles de constructibilité de sites remarquables, contrariant ainsi des projets de construction à fin résidentielle ou touristique ; d'autre part, les actions introduites par des groupements de protection de l'environnement dans la même finalité.

Les conflits liés aux règles de construction sont présents en Haute Corse, mais ils ont un caractère moins structurant du profil contentieux qu'en Corse du Sud. Ce profil est structuré d'une part par une opposition entre aspects procéduraux et dimensions de fond des conflits relatifs aux usages du sol et des ressources hydrauliques et, d'autre part, par la nature des sources d'atteintes à la jouissance de la propriété (d'origine privée ou d'origine administrative).

Tableau n°9: Synthèse des profils de conflictualité dans les sept départements (judiciaire et administratif)

| | Sources de conflictualité | Attitudes vis-à-vis de l'Etat | Acteurs dominants et logiques d'action |
|-------------------------|--|--|--|
| Loire-Atlantique | Actions de l'Etat en matière d'infrastructures et d'installations classées Antagonismes entre chasseurs et écologistes | Droit de l'Etat comme ressource sauf pour les agriculteurs Etat aménageur | Activisme et action collective des groupements de protection de l'environnement et des agriculteurs |
| Seine-Maritime | Co-habitation entre activités halieutiques et industrielles Proximité de l'industrie et risques industriels Préservation du gibier d'eau dans les zones humides | Etat comme agent de la réduction des risques Droit de l'Etat comme ressource | Collectivités locales et action collective contre les projets nouveaux Acteurs économiques hostiles à la réduction des risques |
| Isère | Action ou inaction de l'Etat induisant une dévalorisation du foncier agricole Action d'aménagement et d'autorisation d'implantation par l'Etat Antagonisme chasse/environnement et résidents | Etat menace des intérêts ruraux (usages agricoles et chasse) Etat menace de la conservation du foncier agricole | Action collective des agriculteurs et chasseurs Action collective des écologistes et groupements de riverains résidentiels |
| Ain | Action de l'Etat affectant les intérêts ruraux et écologiques Action d'aménagement et d'autorisation d'implantation par l'Etat Cohabitation agriculture/résidentiel | Etat menace des intérêts ruraux et écologiques Etat aménageur | Action collective de défense de l'environnement contre action de l'Etat Action individuelle (agriculteurs, industriels et résidents) contre action de l'Etat |
| Ardèche | Action de l'Etat affectant les intérêts ruraux et écologiques Action d'aménagement et d'autorisation d'implantation par l'Etat Cohabitation agriculture/résidentiel | Etat menace des intérêts ruraux et écologiques Etat aménageur | Action collective de défense de l'environnement contre action de l'Etat Actions individuelles et collectives (par les maires) de conservation du cadre de vie |
| Corse du Sud | Décisions restrictives de l'administration sur la constructibilité des sols Atteintes à la jouissance de la propriété foncière ou immobilière | Etat menace de la jouissance de la propriété Droit de l'Etat comme ressource pour la protection du patrimoine | Action individuelle de défense de la propriété Action collective de défense du patrimoine naturel et historique |
| Haute-Corse | Décisions restrictives de l'administration sur la constructibilité des sols Atteintes à la jouissance de la propriété foncière ou immobilière | Etat menace de la jouissance de la propriété Droit de l'Etat comme ressource pour la préservation du milieu naturel | Action individuelle de défense de la propriété Action collective de défense de l'environnement |

Le tableau n°9 montre les traits saillants de la conflictualité dans les départements en indiquant les sources principales, et en identifiant les acteurs dominants, leurs logiques d'action ainsi que les attitudes vis-à-vis de l'Etat qu'elles révèlent.

Le tableau n°10 (page suivante) exprime sous une forme synthétique les résultats présentés dans le présent rapport. Il concerne exclusivement les conflits portés devant les juridictions administratives. Les acteurs de la conflictualité mentionnés sont les porte-parole de la contestation des sources de conflits figurant en lignes. Les zones grisées indiquent l'absence d'actions de contestation.

On constate les faits remarquables suivants :

- les associations de protection de l'environnement (APE) sont actives à titre exclusif dans les conflits de préservation de la faune, à l'exception des deux départements corses. Elles ne s'emparent d'enjeux autres que dans trois départements : les infrastructures énergétiques en Isère et les aménagements de cours d'eau en Loire-Atlantique et dans l'Ain.
- La contestation de projets d'implantation d'installations industrielles, agricoles ou portuaires suscitent des logiques d'action différenciées : dispersées et individuelles en Haute-Corse, elles sont menées par les communes en Isère, Seine-Maritime, Loire-Atlantique et Ain fréquemment avec l'appui de comités de défense des intérêts locaux dans les trois derniers départements.
- Le préfet est le seul acteur visant au respect de l'environnement et des sites au regard de la réglementation et du régime juridique des sites concernés dans l'Ain, l'Isère, la Haute Corse et la Seine-Maritime. Dans cette matière, on fait le constat de l'absence d'engagement des riverains, comités de défense ou associations de protection de l'environnement.

Le tableau n°11 (*infra*), présente sous une forme différente les données du tableau n°10. Y figurent en ligne les acteurs repérés en cours d'analyse ; le tableau représente l'objet de l'action des acteurs devant les juridictions administratives.

Tableau n° 10 - Acteurs de la conflictualité (devant les juridictions administratives)

| | Ain | Ardèche | Isère | Loire-Atlantique | Seine-Maritime | Corse du Sud | Haute Corse |
|---|---|--|--|---|---|---|---------------------------|
| Protection de la nature, de la faune et de la flore | APE | APE | APE | APE | APE | | |
| Protection des sites et paysages | | | | | | Association de protection des sites | Association de protection |
| Installations d'unités industrielles, agricoles ou portuaires | Résidents Comités de défense | Communes Résidents Comités de défense | communes | Préfet résidents | communes | | résidents |
| Exploitation des ressources halieutiques | | | | | Organisations professionnelles de marins-pêcheurs | | |
| Infrastructures routières ou autoroutières | Communes agriculteurs | résidents | Résidents APE | Communes Résidents Comités de défense | Communes Résidents Comités de défense | Association de protection des sites Comités de défense | résident |
| Infrastructures énergétiques (centrales et lignes de transport EDF) | Communes Organisations de chasseurs résidents | Agriculteurs Comités de défense | Organisations de chasseurs Résidents APE | Organisations de chasseurs | | | résident |
| Aménagements hydrauliques (énergie ou régulation des cours d'eau) | APE | APE Organisations de chasseurs Organisations de pêcheurs | Organisations de chasseurs | APE | | | Organisations de pêcheurs |
| Infrastructures de transport (aéroport, ferroviaire) | Communes Comités de défense | | Comités de défense | | résidents | | |
| Dépollution de sites industriels ou prévention des risques | préfet | | préfet | | préfet | | préfet |
| Contrôle de permis de construire | | | | | | Préfet Association de protection des sites | préfet |
| Animaux sauvages | agriculteurs | | Organisations professionnelles d'éleveurs agriculteurs | agriculteurs | | | |
| Infrastructures de loisir | | | résidents | APE | résidents | | |
| Infrastructures commerciales ou artisanales | | | | résidents | Résidents APE | | |

Tableau n° 11 - Acteurs et objets de l'action devant les juridictions administratifs : une synthèse

| | Ain | Ardèche | Isère | Loire-Atlantique | Seine-Maritime | Corse du Sud | Haute Corse |
|--|--|---|--|---|--|---|---|
| APE (faune et flore) | Chasse dans les zones humides et aménagements hydrauliques carrières | Chasse Aménagements hydrauliques | chasse | Chasse, construction et aménagements dans les zones humides | Chasse dans les zones humides | | Mise en conformité d'installations classées |
| APE (paysages) | | | | | | Préservation de sites remarquables | Appuyer une servitude de passage d'engins de lutte contre l'incendie |
| communes | Aéroport de Lyon Routes Aménagements récréatifs (golf) | Installations classées | Installations classées | Extension PANSN Routes | Installations classées Routes | | |
| Comités de défense d'intérêts locaux | Canalisation chimique Traitement des déchets Installations classées Aéroport de Lyon | | | Routes | Installations classées Routes | | |
| Exploitants agricoles | Valeur du foncier agricole, animaux sauvages, remembrement foncier Pollution des eaux par déversoir de route | Animaux sauvages | Animaux sauvages Remembrement Pollution de cours d'eau | Remembrement foncier | | | |
| Organisations agricoles | | | Abattage d'animaux sauvages | | | | |
| Entreprises industrielles ou extractives | | | | | Prescriptions de dépollution | | |
| Organisations de chasse | Dates et territoires de chasse Infrastructures EDF | Dates et territoires de chasse Aménagements hydrauliques | Dates et territoires de chasse Aménagements hydrauliques | Dates et territoires de chasse Infrastructures EDF | | | |
| Organisations de pêche | | Aménagements hydrauliques | | | Rejets industriels en mer | | Aménagements hydrauliques |
| Résidents | Servitudes de passage Installations classées Infrastructures EDF et canalisation chimique | Servitudes d'accès à parcelles agricoles Nuisances agricoles Chasse Servitudes d'utilité publique | Routes POS Servitudes d'utilité publique | Installations classées Routes | Extraction Routes Infrastructures ferroviaires Loisirs motorisés | Servitudes Refus de permis de construire Dommages à la propriété du fait des services publics | Servitudes Refus de permis de construire Dommages à la propriété du fait des services publics Nuisances agricoles |
| Préfet | Dépollution | | Dépollution ou mise en conformité Constructibilité en zone de montagne | Installations classées | Pollutions et risques industriels | Contrôle des permis de construire | Contrôle des permis de construire Mise en conformité d'installations classées |

Tableau n°12 - Acteurs et objets de l'action devant les juridictions administratives : une synthèse

| | Ain | Ardèche | Isère | Loire-Atlantique | Seine-Maritime | Corse du Sud | Haute Corse |
|--|--|---|--|---|--|---|---|
| APE (faune et flore) | Chasse dans les zones humides et aménagements hydrauliques carrières | Chasse Aménagements hydrauliques | chasse | Chasse, construction et aménagements dans les zones humides | Chasse dans les zones humides | | Mise en conformité d'installations classées |
| APE (paysages) | | | | | | Préservation de sites remarquables | Appuyer une servitude de passage d'engins de lutte contre l'incendie |
| communes | Aéroport de Lyon Routes Aménagements récréatifs (golf) | Installations classées | Installations classées | Extension PANSN Routes | Installations classées Routes | | |
| Comités de défense d'intérêts locaux | Canalisation chimique Traitement des déchets Installations classées Aéroport de Lyon | | | Routes | Installations classées Routes | | |
| Exploitants agricoles | Valeur du foncier agricole, animaux sauvages, remembrement foncier Pollution des eaux par déversoir de route | Animaux sauvages | Animaux sauvages Remembrement Pollution de cours d'eau | Remembrement foncier | | | |
| Organisations agricoles | | | Abattage d'animaux sauvages | | | | |
| Entreprises industrielles ou extractives | | | | | Prescriptions de dépollution | | |
| Organisations de chasse | Dates et territoires de chasse Infrastructures EDF | Dates et territoires de chasse Aménagements hydrauliques | Dates et territoires de chasse Aménagements hydrauliques | Dates et territoires de chasse Infrastructures EDF | | | |
| Organisations de pêche | | Aménagements hydrauliques | | | Rejets industriels en mer | | Aménagements hydrauliques |
| Résidents | Servitudes de passage Installations classées Infrastructures EDF et canalisation chimique | Servitudes d'accès à parcelles agricoles Nuisances agricoles Chasse Servitudes d'utilité publique | Routes POS Servitudes d'utilité publique | Installations classées Routes | Extraction Routes Infrastructures ferroviaires Loisirs motorisés | Servitudes Refus de permis de construire Dommages à la propriété du fait des services publics | Servitudes Refus de permis de construire Dommages à la propriété du fait des services publics Nuisances agricoles |
| Préfet | Dépollution | | Dépollution ou mise en conformité Constructibilité en zone de montagne | Installations classées | Pollutions et risques industriels | Contrôle des permis de construire | Contrôle des permis de construire Mise en conformité d'installations classées |

Conclusion

Il importe de rappeler ici que le matériau empirique utilisé dans cette étude étant de nature constitué de décisions de justice, l'analyse porte sur les caractéristiques des tensions et conflits dans les départements retenus, qui font l'objet de règlements juridictionnels.

L'analyse lexicale des sept départements a été approfondie par un retour sur le texte des jugements. L'objectif du recours à l'analyse lexicale était d'organiser le contenu en information du matériau d'une manière plus systématique que dans une analyse "littéraire" des jugements. La méthode d'analyse autorise en effet d'opérer une visualisation des dimensions particulières des conflits dans les départements, et de déduire des cadres généraux singuliers : par exemple, les conflits dominants dans le département de Corse du Sud opposent construction immobilière et protection de sites remarquables, et la jouissance de la propriété privée contre les atteintes, privées et administratives, qu'elle peut subir ; les conflits dominants en Seine-Maritime se rattachent aux usages industriels et halieutiques, et aux tensions que le voisinage de l'industrie suscite en termes de prévention des risques industriels.

Il a été nécessaire de compléter l'analyse sur deux plans qui sont progressivement apparus d'une grande importance :

- D'une part, le repérage des logiques d'action qui sous-tendent le recours aux tribunaux, des finalités visées, et des orientations de l'action publique : l'analyse lexicale rend compte du vocabulaire utilisé dans le contentieux, mais gomme les logiques d'action dans lesquelles s'inscrivent les formes lexicales. Il a donc été nécessaire de clarifier la nature des logiques d'action dans les sept départements, en faisant apparaître l'identité des initiateurs de la demande en justice, les finalités poursuivies, et la "philosophie" de l'action publique lorsque les affaires mettent en jeu les services de l'Etat. En effet, le monde lexical composé du vocabulaire du droit de l'urbanisme peut renvoyer à des logiques d'action inverses : ainsi, lorsque le préfet de Corse du Sud utilise le droit de l'urbanisme pour demander l'annulation d'un permis de construire accordé par un maire et, ainsi, protège un site remarquable, le représentant de l'Etat est dans une situation inverse à celui qu'il occupe en Ardèche lorsqu'il saisit le tribunal administratif pour faire annuler un refus de permis de construire un bâtiment agricole destiné à l'élevage de poulets en batterie par un maire, au nom du maintien de la qualité de vie sur le territoire de sa commune.
- D'autre part, les références juridiques mobilisées dans les conflits, et les visées associées. Les occurrences répétées de références aux textes législatifs et réglementaires dans les classes lexicales permettent en effet d'accéder au texte des jugements concernés, et d'analyser la nature des dispositifs juridiques mobilisés et la finalité de leur mobilisation.

L'observation du contentieux porté devant les juridictions judiciaires et, surtout, administratives, conduit en définitive à la conclusion que le droit étatique, d'application nationale, est l'objet d'usages différenciés sur les différents territoires étudiés ; ils reflètent à l'évidence les caractéristiques des territoires en termes de structures industrielles ou agricoles, mais ne s'y réduisent pas totalement. En effet, on peut trouver dans chaque département des invariants, tels que : des décisions de remembrement foncier, des réglementations préfectorales des dates de chasse, des projets appelant un enquête publique et une étude d'impact, des autorisations d'installations classées relevant de la loi de 1976, des révisions du plan d'occupation des sols, des décisions d'instauration de servitudes administratives ou d'utilité publique, etc. Mais ces invariants donnent lieu à des logiques d'action, à des objets de l'action, et à des types d'acteurs hétérogènes à l'échelle des sept départements analysés.

Les territoires, ici définis à l'échelle du département, sont donc des espaces où se déploient des usages du droit étatique. Lorsque l'usage porte sur le droit administratif, il est orienté vers la prévention de transformations de l'allocation des espaces ; la conflictualité s'enracine dans des projets de telles transformations, et s'exprime par des porte-parole différenciés (comités de défense, communes, préfet, riverains, associations de protection de l'environnement, etc.). La saisine des juridictions administratives, notamment par les associations agréées de protection de l'environnement, peut être comprise comme un procédé de discussion et de débat des projets de transformation de l'allocation des sols ou des ressources naturelles ; le droit d'action des associations de protection de l'environnement, plus particulièrement, révèle une institutionnalisation des procédures de délibération de la légitimité et de la portée des projets d'aménagement des espaces mettant en jeu la préservation des qualités écologiques des espaces concernés. Dans ces conditions, le recours aux ressources juridiques devant les tribunaux ne peut être assimilé au reflet de l'échec des solutions négociées aux conflits d'usage ou à un

procédé pathologique, polégomène, de solution à ces conflits. Enfin, et nous concluons sur ce point, les différents compartiments du droit administratif définissent davantage des dispositifs procéduraux de l'allocation des sols que des règles en fixant substantiellement le contenu : le droit qui relève de la compétence du juge administratif ouvre des possibilités de discussion des projets qui s'y enracinent. De ce fait, il secrète les possibilités de contre-pouvoirs et d'expression des intérêts, individuels ou collectifs, affectés par des décisions de transformation des usages des sols. Les solutions finales sont, alors, non pas des issues socialement optimales, mais des compromis entre intérêts mis en balance.

Références

- Bouckaert, B. (2002), Un avenir pour une antiquité juridique ? L'analyse économique des servitudes dans le droit civil, in B. Deffains (Dir.), L'analyse économique du droit dans les pays de droit civil, Editions Cujas.
- Caron, A. et A. Torre, Les conflits d'usage et de voisinage dans les espaces ruraux,
- Coase, R. (1960), The Problem of Social Cost, Journal of Law & Economics,
- Commons, J.R. (1924), Legal Foundations of Capitalism, New York, Macmillan.
- Deffains, B. (1997), L'analyse économique de la résolution des conflits juridiques, Revue française d'économie
- Doriat-Duban, M. (2001), Alternative Dispute Resolution in the French Legal System: An Empirical Study, in B. Deffains et T. Kirat (Eds), Law and Economics in Civil Law Countries, JAI Press/Elsevier.
- Gislain, J.-J. (2003), L'institution des relations industrielles : le cadre analytique de J.R. Commons, Economie et Institutions, n°2, 1er trimestre, pp. 11-59.
- Kirat, T. (2001), Le pragmatisme, l'économie et l'intelligence des règles juridiques. Leçons de la méthode institutionnaliste de J.R. Commons, Revue interdisciplinaire d'études juridiques, n°47, pp. 1-22.
- Kirat, T. (2004), Les conflits liés au voisinage, ou comment penser l'effet des relations juridiques sur la construction institutionnelle de l'espace, in A. Torre et M. Filippi, à paraître
- Kirat, T. (dir.) (2003) Les mondes du droit de la responsabilité. Regards sur le droit en action, LGDJ, Coll. Droit et Société/MSH, vol. 10.
- Mercuro, N. (2000), La common law, l'efficacité et la Law and Economics institutionnaliste aux Etats-Unis, in Kirat et Serverin (dir.), le droit dans l'action économique, CNRS Editions
- Tideman, N. et G. Tullock (1976), A New and Superior Process for Making Social Choice, Journal of Political Economy, 84 (december).
- Varian, H.R. (1997), Introduction à la microéconomie, De Boeck Université, Ouvertures économiques.