

## DROITS ET DEVELOPPEMENT DURABLE ( I )

Le 16 Juin 1972, lors de la proclamation des Droits de l'Homme à l'environnement, à Stockholm, fut édité "les êtres humains sont au centre des préoccupations relatives au développement durable. Ils ont droit à une vie saine et productive en harmonie avec la nature".

En 1987, la Commission Mondiale sur l'environnement définit le développement satisfaisant des besoins du présent, sans compromettre l'aptitude des générations futures à satisfaire leurs propres besoins.

En 1992, la Conférence de RIO DE JANEIRO a consacré le principe du développement durable, soutenable et égalitaire.

Les discussions de RIO se résument dans l'action 21 (XXI siècle) laquelle définit le progrès comme suit :

" Il s'agit d'être mieux à même de réaliser un développement durable, soutenir l'économie mondiale, protéger l'environnement, atténuer la pauvreté et les souffrances humaines. Cela signifie qu'il faudra chercher à améliorer les techniques actuellement employées, et au besoin de les remplacer par des techniques plus accessibles et plus rationnelles sur le plan écologique"

Ainsi, l'idée d'une croissance économique respectueuse de l'environnement émerge, entraînant vraisemblablement un changement des modes de production. Dans ce contexte mondial, la France pourrait devenir chef de file du développement durable tenant la richesse de son patrimoine, la stabilité de ses institutions et malheureusement la désertification de ses campagnes.

Face à la pression démographique dans certains cas, le chômage dans beaucoup de cas, les politiques sont porteurs de projet de développement car gestionnaires de territoires.

Le ciel semble clément puisque le dernier rapport de l'Observatoire des finances locales révèle que celles-ci sont en excellente santé.

Les spécialistes affirment que l'avenir économique de notre pays serait caractérisé par une inflation maîtrisée, des taux d'intérêt bas et l'avènement de l'Euro.

**Les Collectivités locales devraient bénéficier de transferts financiers de l'Etat, afin d'assurer leur mission, le pouvoir centralisateur se réservant un rôle de concepteur.**

**Logiquement, les élus devront être sensibiliser à l'enjeu du XXIème siècle, à savoir le développement durable pour des raisons économiques, sociales, culturelles et de santé publique, dont la loi, dans certains cas, les déclarent responsables.**

**Le projet de développement fait ou fera l'objet de concertation avec les citoyens, car la pérennité d'action à long terme n'est viable que tout autant que la population y adhère.**

**Valorisation, concertation, tradition, anticipation, globalisation, sont les maîtres mots du développement durable.**

**Devenir le leader du développement durable entraînera une nécessaire rupture avec les ZAC stéréotypées et l'implantation d'entreprises à la chasse de subventions et d'exonérations fiscales et sociales.**

**Les acteurs d'un pays doivent être fédérés autour de leur fierté d'être et de vivre, là où leurs enfants grandiront.**

**Certains qualifieront ces propos d'idéalistes mais savent-ils que des élus de notre région sont des précurseurs dont l'expérience est exportée dans le monde entier.**

**La solution est souvent trouvée dans l'intercommunalité et parfois dans la recherche scientifique au profit de l'écologie donnant l'occasion aux élus de créer des emplois.**

**L'action justifie les moyens et lorsque une situation juridique n'est pas règlementée, la place est donnée à l'innovation et à l'imagination.**

**Il est clair qu'un territoire soumis à la Loi Littoral par exemple est constitué de richesses naturelles évidentes.**

**La dépossession partielle du pouvoir des élus issus de certains textes a été justifié et parfois le reste de par les graves atteintes à l'environnement.**

**Le transfert des pouvoirs et le contrôle étatique fait penser à un balancier en quête d'équilibre que seul le temps et les bonnes volontés pourront réguler.**

**La pratique juridique du développement durable est une tâche ardue car transversale à savoir soumise à plusieurs disciplines juridiques auxquelles s'ajoutent l'enchevêtrement des compétences des collectivités locales et l'intervention des services d'Etat.**

**Alors, pourquoi ne pas imaginer un code du développement durable regroupant toutes les disciplines juridiques y afférent, tout en favorisant la solidarité inter-communale par la mise en place de péréquations fiscales.**

**Mais au delà de la modernisation de nos institutions, un pays a besoin de rêver et l'a démontré lors de la Coupe du Monde.**

**Pourquoi parler de gestion, alors qu'à l'aube du XXIème siècle, nos institutions ont les moyens d'anticiper pour le bien de l'Humanité ?**

**Le Droit est certes complexe car le développement porte en lui une multitude de paramètres, seule une volonté créatrice et positive peut l'animer ; à défaut, la désertification de nos campagnes s'accroîtra et nos cités risquent d'imploser.**

**Des femmes et des hommes en action ont démontré que le développement est possible, de prochains articles y seront consacrés.**

**Chantal GIL**  
**Avocat à la Cour d'Appel de Montpellier**  
**Spécialisée en Droit Public**  
**Spécialisée en Droit Commercial**

## DROITS ET DEVELOPPEMENT DURABLE (II)

Les collectivités territoriales vont jouer un rôle évident dans les années à venir dans le développement durable, comme souligné dans le précédent article.

Il est certain que le morcellement de l'administration communale présente quelques inconvénients pour les petites communes et ce pour trois raisons :

- manque de coordination géographique et économique
- difficulté de réaliser des équipements
- faiblesse des ressources

Pour ces collectivités, la solution réside dans l'intercommunalité, encouragée par le législateur.

Plusieurs étapes dans notre système législatif :

- Loi du 5 janvier 1959 : création des syndicats à vocation unique et des syndicats à vocation multiple
- Ordonnance du 5 janvier 1959 crée le district urbain
- Loi du 31 Décembre 1966 crée les communautés urbaines pour les agglomérations de plus de 20.000 habitants
- Loi du 31 Décembre 1970 supprime le qualificatif urbain du district
- Loi du 16 juillet 1971 sur les fusions de communes
- Loi du 5 Janvier 1988 permet aux communes membres de transférer une partie de leurs compétences à des syndicats, à la carte

- Loi du 6 Février 1992, création des communautés de communes et communes de ville ; la communauté de commune vise à la coopération en milieu rural avec deux compétences obligatoires, aménagement du territoire et développement économique

La structure intercommunale, au delà de l'intérêt financier, permet d'organiser un projet de vie local au sein d'un bassin de vie quotidienne et peut s'intégrer dans le "pays" tel que défini par la Loi du 4 Février 1995 pour l'aménagement et le développement du territoire.

En effet, l'article 23 de la Loi Pasqua rappelle "le pays exprime la communauté d'intérêts économiques et sociaux ainsi que le cas échéant, les solidarités réciproques entre la ville et l'espace rural".

Fréquemment, le regroupement des collectivités locales n'est pas fondé sur la réalisation d'un projet, mais sur la gestion d'équipements mis en commun ; Le SIVOM est emblématique de cette démarche, puisque son objet est la gestion d'une activité déterminée.

Dépasser ce rôle de gestionnaire est souhaitable pour s'inscrire dans le développement durable. Certains élus sont ainsi parties d'une situation totalement négative tel que le traitement des eaux pour la transformer en dynamique à long terme.

Ainsi, la situation du Syndicat Intercommunal du Nord du Bassin de THAU est emblématique d'un tel renversement de situation, du négatif au positif.

En effet, l'étang de THAU fut confronté, il y a plus de 20 ans, à une forte pollution liée aux eaux usées urbaines et aux rejets vinicoles.

- 3 -

A partir de cette problématique, constituant une véritable catastrophe écologique, fut créé en 1974 le Syndicat précité SINBT regroupant les communes de Bouzigues, Gigean, Loupian, Mèze, Montbazin, Poussan et Villeveyrac.

Actuellement, ce syndicat compte 22.000 habitants.

Créée pour gérer la collecte de traitements des ordures ménagères, ses compétences furent étendues à l'étude et travaux d'assainissement des eaux usées par lagunage, l'aménagement et l'urbanisme, l'archéologie et le patrimoine.

Sous l'impulsion du Maire de Mèze, Monsieur PIETRASANTA, la gestion est devenue anticipation et créatrice d'emplois. (plus de 100 emplois).

En effet, le SINBT fut l'un des premiers syndicats a adopté en 1979, une vocation recherche créant une unité pilote de lagunage.

L'écosite de Mèze, issu à l'origine du projet de lagunage est devenue une technopole gérée selon le principe du développement durable.

La recherche scientifique est exercée dans le cadre d'unité créée sur le site par le Conseil Général (CEREMHER) assurant la promotion et le développement de techniques douces, nouvelles et écologiques.

Souhaitant se doter d'une structure propre à l'aménagement du territoire couvert par le Syndicat, fut créée en 1984, une agence d'aménagement et d'urbanisme.

- 4 -

Ce service intercommunal intervient pour l'aménagement du territoire et s'est vu compléter le 01/01/1992 par un service d'archéologie.

L'agence a permis de créer 6 emplois et assure aux communes membres la prise en considération de leurs spécificités historiques, culturelles, sociales et économiques.

Ainsi, à partir de textes législatifs et règlementaires limités au moment de sa création, le Syndicat ne s'est pas contenté d'appliquer à la lettre ses compétences, mais est allé au delà s'inscrivant durablement dans une démarche positive.

La recherche scientifique alliée à la défense des activités traditionnelles, en l'espèce l'ostréiculture et la viticulture a permis de valoriser un site au travers de sa spécificité et de sa richesse intrinsèque.

Le Bassin de THAU et sa façade maritime fait également l'objet d'un schéma de mise en valeur de la mer approuvé par décret en Conseil d'Etat le 20 Avril 1995.

Le schéma de mise en valeur de la mer a pour objet de gérer, remettre en valeur un espace faisant l'objet de conflits d'usages.

Précurseur dans le domaine de la contractualisation avec l'Etat, ce site fit l'objet du premier contrat de baie en 1990. Cette possibilité fut offerte par le Décret du 16 Avril 1992 en application de la Loi du 3 janvier 1992 dite Loi sur l'eau et sur la circulaire du 13 mai 1991 relative à l'amélioration de la qualité des eaux littorales.

Cet outil, différent intrinsèquement du schéma de mise en valeur de la mer repose sur un contrat ETA collectivités, propriétaires riverains.

- 5 -

Véritable moteur de la coopération, fédéré autour de la protection du milieu naturel, le contrat de baie est fondé sur la concertation.

L'intérêt de l'expérience ici relaté réside dans l'exploitation par les élus, de textes relatifs à l'intercommunalité mais également de la concertation avec les acteurs de la vie locale à travers notamment le contrat de baie.

Ainsi, il est possible de fédérer les collectivités et leurs citoyens autour d'un projet alliant traditions et anticipation, même si le constat de départ repose sur une situation totalement négative.

Les parcs naturels régionaux participent également au développement durable, le prochain article y sera consacré.

**Chantal GIL**

Avocat à la Cour d'Appel de Montpellier

Spécialisée en Droit Public

Spécialisée en Droit Commercial

## DROITS ET DEVELOPPEMENT DURABLE (III )

Les outils juridiques à la disposition des élus s'inscrivant dans le développement "soutenable" sont nombreux.

La création des parcs naturels régionaux démontre qu'environnement de qualité et inter-communalité sont les ingrédients indispensables de la réussite de projets de développement.

Rappelons qu'un parc naturel régional (PNR) peut couvrir le territoire d'une ou plusieurs communes ou départements disposant d'un patrimoine naturel et culturel riche.

Le Parc National Régional a pour vocation :

- préserver la nature
- informer sur cette nature
- agir sur la nature

Contrairement au parc national, ces actions ne sont pas incompatibles avec le développement économique du secteur concerné.

4 objectifs sont définis par les textes :

- protéger un patrimoine naturel et culturel
- contribuer au développement économique et social du territoire
- promouvoir les actions d'accueil et de sensibilisation du public
- réaliser des actions expérimentales ou exemplaires relatives aux 3 points précédents.

L'article 29 de la Loi du 7 Janvier 1983 qualifie le PNR de structure de planifications territoriales.

Le rôle des PNR en matière économique a été réaffirmé par décret en date du 25 Avril 1988.

Comme évoqué dans le premier article, les actions s'inscrivant dans le développement durable, nécessitent avant tout la concertation et l'identification des divers acteurs au projet en marche.



La procédure PNR est emblématique, car elle repose sur une concertation approfondie des collectivités locales, de la région et de l'Etat, ainsi que des différentes administrations.

En effet --> les collectivités locales peuvent initier le projet ou être consultées par la région lorsque cette dernière est à l'origine du projet

--> la Région est juridiquement à l'initiative de la création.

Elle élabore la charte du parc en accord avec les collectivités locales et sollicite le classement du territoire en PNR.

Pour ce faire, l'usage est de recourir à un chargé de mission ou à un bureau d'études.

Le Préfet de région transmet ensuite le dossier au Ministre.

--> l'Etat prononce le classement du PNR pour une durée de 10 ans renouvelable, après avis de la Commission des Parcs Naturels Régionaux.

--> Consultation des organismes suivants :

- DDE
- DDAF
- Chambre Consulaire
- ONF
- Office du Tourisme

- 3 -

Les PNR sont gérés par un syndicat mixte responsable d'un budget autonome de fonctionnement et d'investissement.

La charte, document contractuel adopté par décret, portant classement en PNR, est la pièce essentielle de la construction juridique de celui-ci.

Celle-ci doit contenir :

- \* un plan des limites du territoire
- \* un plan indiquant les différentes zones du parc et leur vocation

ainsi que la liste des zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique "ZNIEFF", des réserves naturelles

\* priorité et mesures permettant d'atteindre les objectifs visés

\* statut-composition, mission, fonctionnement de l'organisme gestionnaire.

\* programme d'actions pluri-annuelles chiffré pour les trois premières années

\* détermination des moyens permettant d'assurer l'équilibre de gestion de l'organisme

Les Collectivités s'engagent contractuellement de par la Charte, car il est important de rappeler que les documents d'urbanisme doivent être compatibles avec le contenu de celle-ci.

Or, malheureusement aucune obligation légale quant à la portée des mesures de protection n'est prescrite.

Par contre, le Ministère a la possibilité de mettre fin au classement, en cas de non respect de la Charte.

- 4 -

#### INTERETS ET INCONVENIENTS D'UN PNR

##### Avantages

- valorisation nationale et internationale du patrimoine naturel
- acquisition par les élus d'une expérience d'intercommunalité : l'organe de direction ayant un rôle de coordinateur
- apport de financement important surtout dans le fonctionnement
- adaptabilité du PNR à des zones habitées
- nécessité d'une stratégie de développement fédérée autour de la protection de l'environnement lequel devient une source d'emplois et d'activités

##### Inconvénients

- les textes n'ont pas prévu de sanctions lorsqu'un adhérent ne respecte pas la Charte.

L'exemple de certains parcs démontre la présence de pressions politiques importantes.

Néanmoins le PNR est un outil non négligeable dans l'arsenal juridique au soutien du développement durable, plus que les parcs nationaux lesquels sont plus adaptés à des secteurs non habités et jouissant d'un éco-système plus fragile.

## DROITS ET DEVELOPPEMENT DURABLE (IV )

L'émergence du développement "durable" et "soutenable" est fondée sur des préoccupations environnementales pour permettre au genre humain d'évoluer harmonieusement dans son milieu naturel sans perturber l'éco-système, et ce pour les générations futures.

Comme précisé dans mon premier article, l'un des objectifs au cours du XXIème siècle, sera le développement de projets alliant l'économie et cette prise de conscience écologique.

Ainsi, les modes de production seront influencés par cette donne laquelle n'est pas nouvelle, mais deviendra un critère de qualité.

Le fait d'être durable à savoir à long terme signifie que le rapport au temps se modifie.

La gestion à court terme est remise en cause car le constat ou diagnostic environnemental, économique et social, démontre que depuis la révolution industrielle, l'humain ne s'inscrit que rarement dans le long terme préférant l'assouvissement de besoins immédiats.

A partir de là, nos paysages portent les cicatrices d'une société inscrite dans le court terme.

A ce jour, l'espace urbain et rural fait l'objet de réflexions incluant cette notion de durabilité en relation avec le passé pour mieux imaginer le futur.

Il suffit au demeurant d'admirer l'esthétique des temps révolus pour comprendre ce que durable signifiait pour nos ancêtres.

Du paysan aux bâtisseurs de cathédrales, le souci de faire du beau, transcendant les siècles, est constant.

De plus, la diversité suivant les régions est le symbole d'une richesse identitaire dont on constate actuellement qu'elle est l'un des éléments indispensable à la réussite du développement.

Malheureusement, cette spécificité est fragile, car du fait de son absence de rentabilité économique, elle a souvent été méprisée si ce n'est banalisée.

Il suffit de voir nos entrées de villes pour constater leurs inter-changeabilités que ce soit en

**Europe, dans les DOM TOM, et dans quelques régions du monde.**

**Culture et Nature doivent être considérées avec la même importance, défi que le Conseil de l'Europe semble vouloir relever.**

**Par sa résolution 256 (1994), l'ancienne Conférence des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe a demandé au Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe (CPLRE), représentant aujourd'hui plus de 200.000 collectivités territoriales européennes d'élaborer une convention cadre sur la gestion et la protection du paysage naturel et culturel de toute de l'Europe.**

**Ses moyens d'actions seront de proposer des solutions complétant les mesures qui devraient être adoptées par les Etats sur le plan national.**

**Une liste de paysages d'intérêt européen sera établie afin de mieux les préserver.**

**Même si la mise en place d'un tel référencement peut laisser sceptique quant à son applicabilité efficace, il est intéressant de constater la prise de conscience quant à la nécessité d'un environnement de qualité respectant les identités locales pour mieux progresser.**

**Le système législatif français, de par la Loi paysage du 8 Janvier 1993, a fait un premier pas dans ce sens.**

**En effet, bien que le terme "paysage" n'ait pas été défini par le législateur, les débats parlementaires qualifie le paysage "d'ensemble naturel ou urbain harmonieux".**

**Le moins que l'on puisse dire est que circonscrire un cadre législatif en référence à la plus totale subjectivité ne rend pas la tâche facile aux praticiens et acteurs de l'aménagement du territoire.**

**A partir de cette pseudo-définition, la Loi s'est fixée trois axes :**

- renforcement des prérogatives de l'Etat et dans une moindre mesure, des collectivités territoriales afin de permettre une maîtrise plus efficace de l'évolution du paysage**
- extension du champ d'application des diverses mesures existantes dans les procédures d'urbanisme**
- préservation des éléments du paysage agricole et rural dans le cadre des opérations**

## **d'aménagements fonciers**

**Ainsi, l'article 1 de la Loi autorise l'Etat à prendre, sur certains territoires remarquables par leur intérêt paysager, des directives déterminant les principes fondamentaux de protection des paysages.**

**Ces directives sont incitatives sachant que les POS et schémas directeurs doivent leur être compatible.**

**L'article L 421-2 du Code de l'Urbanisme prévoit que dans le dossier de permis du construire, le projet architectural doit contenir la description de l'insertion de la construction dans l'environnement et son impact visuel.**

**Pour les campagnes, le principe déjà affirmé par le Code Rural est rappelé à savoir que les opérations de remembrement doivent être conduites en veillant au respect des éléments naturels.**

**Malheureusement, le constat de la Loi paysage n'est pas encore positif et ce pour de multiples raisons, tant administratives qu'économiques.**

**La réflexion quant à l'aménagement du territoire est en marche depuis plusieurs années rompant avec une vision urbanistique isolée de toute conception environnementale.**

**Les projets nationaux comme les projets européens tentent de rassembler ce qui était épars, et intègrent une vision globale et transversale du territoire incluant la protection de l'écosystème, le développement économique, l'harmonie des lieux de vie et de travail, la recherche de qualité dans l'architecture de demain.**

**Le prochain article sera consacré au projet de Loi sur l'aménagement et le développement du territoire.**

**Chantal GIL**

**Avocat à la Cour d'Appel de Montpellier**

**Spécialisée en Droit Public**

**Spécialisée en Droit Commercial**

## AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

Avoir réuni dans un seul Ministère, l'Environnement et l'Aménagement du territoire démontre l'évolution des mentalités politiques et citoyennes.

En effet, le grave constat quant aux conséquences de notre société de consommation sur la nature, démontre qu'une vision sectorielle de l'impact de l'activité humaine est un danger.

Les conséquences quant aux réserves d'eau, quant aux conditions climatiques, quant à la forêt s'accroissent.

Les études d'opinions indiquent que 77 % de la population place en première priorité "le développement économique et l'emploi au niveau local", et en deuxième position, 68 % fixe comme objectif la préservation de l'environnement.

Les politiques mais également le tissu économique et associatif ont un rôle à jouer dans cette prise de conscience, puisque l'évolution législative donne aux collectivités territoriales, en concertation avec les acteurs locaux, une véritable compétence économique.

L'aménagement de notre territoire est de ce fait le cadre juridique dans lequel les activités humaines sont organisées.

La Loi n° 95-115 du 4 Février 1995 pour l'aménagement et le développement du territoire dite Loi Pasqua applicable à ce jour, fixe plusieurs objectifs dont :

--> recentrage de la compétence de l'Etat sur son rôle de concepteur ; l'aménagement et le développement lui revenant.

--> égalité d'accès au Service Public

--> incitation des personnes physiques et morales à participer à la réalisation des objectifs d'aménagement et de développement du territoire

L'article 17 prévoit "en 2015, aucune partie du territoire français métropolitain continental ne sera située à plus de 50 km ou de 45 mn d'automobile, soit d'une autoroute ou d'une route expresse à 2 X 2 fois deux voies, en continuité avec le réseau national dans un objectif de dessertes équilibrées et de désenclavement de l'ensemble du territoire, quelques soient les trafics constatés".

Ainsi, la priorité a été donnée à l'accès sur tout le territoire, à une rapidité d'accès pour toutes les zones, non pas en raison de leur fréquentation mais en raison de leur seule existence en faisant fi de leur éco-système.

Dans le droit fil de cette volonté de désenclavement, la Loi PASQUA a conçu "le pays" lequel est une référence de cohérence géographique des politiques publiques.

Il s'agit d'un territoire de cohésion géographique, culturelle, économique ou sociale.

L'espace devient un territoire de solidarité, sans pour autant correspondre à une circonscription administrative.

Le pays est le cadre dans lequel les collectivités territoriales définissent avec les acteurs concernés, un projet commun de développement.

L'Etat doit prendre en considération ces pays dans l'organisation du Service Public.

En fait, le découpage administratif ne reflétant pas nécessairement la quête identitaire des citoyens, il est proposé de faire constater aux divers échelons administratifs l'existence d'un territoire homogène par sa culture, son économie, etc....

Même s'il peut sembler que le Ministre de l'époque a finalement rajouter un étage à la fusée décentralisatrice, ce désir de reconnaissance par la base se comprend à l'heure de l'intégration européenne et au demeurant, continue à être pris en considération par Dominique VOYNET.

En effet, notre Ministre de l'environnement et de l'aménagement du territoire a proposé une Loi intégrant la notion de développement durable, suite au Comité Interministériel du Gouvernement JOSPIN, en date du 15 Décembre 1997.

Une priorité est donnée au développement durable définit pour permettre *"à tous les peuples d'accéder à un niveau satisfaisant de développement économique et social, d'épanouissement humain et culturel, sur une terre dont les ressources seraient utilisées plus raisonnablement et les milieux plus préservés."*

La messe, est semble t-il, dite avec l'article premier du projet :

*"la politique d'aménagement et de développement du territoire a pour objet la mise en oeuvre d'un développement durable de toutes les parties du territoire national, intégrant le progrès social,*



*la préservation de l'environnement et l'efficacité économique. Cette politique participe à l'édification de l'Union Européenne et à la construction d'un espace communautaire".*

Ainsi, le texte de Dominique VOYNET est relativement progressiste puisqu'il aura fallu attendre la fin 1998 pour voir que le Législateur français, dans le cadre de l'aménagement du territoire, commence à prendre en considération le fait que l'Europe existe.

L'article 3 du projet prévoit que : *"le Conseil Régional élabore le schéma régional d'aménagement et de développement du territoire en association avec l'Etat et, selon les modalités prévues par un Décret en Conseil d'Etat, avec les départements concernés, les agglomérations et les pays constitués, les communes et chefs lieux de départements ou d'arrondissements, les communes de plus de 20.000 habitants et les groupements de communes compétents en matière d'urbanisme, les représentants du monde économique et social ainsi, le cas échéant, les deux communes les plus peuplées du département qui ne répondent pas à ces conditions".*

Avant son adoption motivée par le Conseil Régional, le document assorti des avis des conseils généraux intéressés, conseil économique et social régional et des chambres consulaires, est mis à la disposition du pays pendant deux mois".

Ainsi, en rupture avec la Loi PASQUA, la Région agira à la place de l'Etat.

L'article 10 du projet prévoit la concertation avec la participation des associations pour les schémas des services collectifs établis par l'Etat.

Ainsi, Dominique VOYNET semble reprendre l'idée d'une participation des citoyens quant à l'organisation des Services Publics, comme Monsieur PASQUA l'avait proposé avec la notion de pays.

L'article 16 organise l'accès aux biens, services et pratiques culturelles et artistiques.

Comme nous l'avons vu dans les précédents articles, il est bien évident que le développement durable ne peut être abordé sans envisager conjointement l'environnement et la culture, ce qui semble être intégré par le projet de Loi de Dominique VOYNET.

Par contre, il reste à voir les décrets d'application après l'adoption du texte.

Une constante prédomine, lorsque l'on examine le projet sur l'aménagement du territoire, à savoir l'intercommunalité, les contrats de ville, donc une redéfinition du territoire fondé sur une approche globale, tant sociale, économique et environnementale.

De plus l'Etat, par le projet VOYNET et les autres textes en cours, veut partager ses responsabilités sur le mode contractuel dans le droit fil de la Loi d'administration territoriale de la République du 6 Février 1992 et du Décret du 1er Juillet 1992.

Tiré un bilan de ce projet est impossible à ce jour sans examen des décrets lesquels permettront de dire si le développement durable n'est pas entendu par le Législateur comme durabilité du déséquilibre entre villes et campagnes.

En effet, l'ensemble de ces modifications législatives rend la tâche des élus et des fonctionnaires territoriaux de plus en plus ardue, puisque des objectifs différents sur le rôle des institutions sont cycliquement définis.

L'intérêt de ce texte est de parler du développement durable ; l'avenir nous dira s'il s'inscrira dans le temps lui aussi !

Les lois de décentralisation depuis 1982 ont opérées un transfert de compétence en faveur des collectivités, qui s'est accompagné d'un transfert corrélatif des moyens financiers et humains.

C'est la naissance de la fonction publique territoriale, telle qu'elle est comprise dans la Loi du 26 Janvier 1984.

La gestion elle même du personnel est décentralisée, la carrière d'un fonctionnaire territorial est totalement gérée par l'autorité locale dont il dépend, achevant ainsi l'autonomie des collectivités locales.

Cependant, certains grands principes restent communs à toute la fonction publique, tel l'indépendance entre le grade et l'emploi. Principe selon lequel chaque agent public a un grade, un titre juridique, qui lui donne vocation à occuper certains emplois, sans être titulaire d'une fonction précise (CE 8 Février 1961 BOURRIANE CAA Nantes 3 Juillet 1996 Madame LE ROY).

Mais cette dualité n'est pas toujours évidente à saisir, particulièrement dans la fonction publique territoriale, ce qui est à l'origine d'un certain contentieux.

En l'espèce, Madame X a été embauchée par le Maire de Y, en qualité d'employée de bibliothèque des écoles.

Elle a ensuite été nommée au grade d'agent d'entretien stagiaire (échelle 2, 1er échelon), puis titularisée (2ème échelon).

Cependant, elle a toujours conservé sa fonction première.

Par la suite, le nouveau Maire de la Commune l'a affectée à l'entretien des écoles, mais il s'est avéré qu'elle était inapte pour ses nouvelles fonctions en raison de son état de santé.

- 2 -

Elle a alors demandé un poste aménagé, puis son reclassement, ce que le Maire a estimé impossible (refus implicite 16 Août 1996).

Le Tribunal Administratif de Montpellier a fait droit à sa demande d'annulation de la décision implicite de rejet de reclassement, mais a rejeté sa demande d'injonction et d'astreinte.

En principe, une nouvelle affectation ne peut être discutée. Le Tribunal Administratif rejette la qualification de "sanction disciplinaire déguisée". Le Conseil d'Etat considère qu'il s'agit d'une mesure d'organisation du service (CE 27 Septembre 1996 Melle BODIN), ou encore d'une Mesure d'ordre Interne.

Cependant, quand l'agent public se révèle inapte à ses nouvelles fonctions, il peut demander une modification. La collectivité publique à un certain nombre d'obligations envers lui depuis la Loi de Juillet 1984 et du Décret de 1985.

La Collectivité doit examiner les possibilités d'affectation à un poste compatible avec l'handicap (Tribunal Administratif CAEN 4 Février 1997), soit par un aménagement des fonctions ou un reclassement.

Le Tribunal Administratif est particulièrement attentif à la diligence des employeurs publics sur ce point, car les répercussions sur les carrières sont très lourdes (éviction : CE 21/10/1994, Mme BALES mise à la retraite d'office : Conseil d'Etat 05/05/95 M.PONCHEL).

Dans cette affaire, le Tribunal Administratif de Montpellier a justement relevé l'absence de démonstration probante de l'impossibilité de fournir un emploi adapté (CE CHR de Montpellier 29 Juillet 1994), et a sanctionné pour excès de pouvoir le refus du Maire.

Cependant, le Tribunal Administratif a refusé d'ordonner la réaffectation de Madame X dans ses anciennes fonctions d'agent de bibliothèque.

- 3 -

Il ne peut certes pas s'ingérer dans la gestion du personnel dont le Maire est seul responsable, mais cela prive d'effectivité immédiate, la décision et laisse la demanderesse dans une situation précaire.

Cette affaire apparaît comme un exemple de la subjectivité des relations, alors que seul l'intérêt public devrait présider à la gestion du personnel des Collectivités Territoriales.

En effet, au delà du simple intérêt personnel de l' élu (exigence personnel du Maire CE 23/07/1909 FABREGUES), l'alternance politique ne paraît pas toujours favorable à de longues carrières: embauché par un élu, débauché par son successeur.

Il ne faut cependant pas généraliser, mais ce type de situation appelle un contrôle strict de plus en plus fréquent du Tribunal Administratif.

Il est d'ailleurs dommage qu'il retienne si peu souvent la qualification de détournement de pouvoir. (CE 9 Mai 1994 CRESP - CE 27 Avril 1997 CNFPT).

"Force est de constater que la fonction publique territoriale ne crée pas aujourd'hui les conditions de sérénité personnelle des fonctionnaires" (F.CHAMBON et O.GASPAR - AJ Fonction Publique n°5/97 p.32).

# MANUEL JURIDIQUE DU DEVELOPPEMENT DURABLE

## 'Droits des territoires ruraux''

Plus de 25.000 communes françaises sur les 36.772 comptent moins de 700 habitants.

A ce jour, 80 % des français résident dans les villes et en l'an 2015, ils seront 90 %.

Le déséquilibre tant sur le plan humain qu'économique entre les zones rurales et urbaines se creuse inexorablement, avec des conséquences environnementales inévitables.

Pourtant le Législateur depuis la Loi du 4 Février 1995 tente de remédier à ce phénomène de désertification.

Cette situation nationale cumulée avec les effets de la mondialisation restreint considérablement la marge de manoeuvre des acteurs locaux.

La gestion des territoires et plus particulièrement les zones rurales se heurte à plusieurs difficultés :

- complexité des règles juridiques
- superposition et transversalité des droits applicables
- enchevêtrement des compétences des structures communales et inter communales
- difficulté quant à l'identification des interlocuteurs institutionnels nationaux et communautaires
- moyens financiers

Une seule alternative pour un projet de société cohérent à savoir la protection de notre planète pour les générations futures réside dans le développement durable.

L'association du droit et du développement durable fut concrétisée le 16 Juin 1972, lors de la proclamation des droits de l'Homme à Stockholm.

'Les êtres humains sont au centre des préoccupations du développement durable. Ils ont droit à une vie saine et productive en harmonie avec la nature''.

La FRANCE a fusionné pour la première fois les ministères de l'environnement et de l'aménagement du territoire.

La Loi Voynet énonce clairement que la gestion des territoires doit s'inscrire dans le développement durable.

La Loi Chevènement donne un nouvel essor indispensable à l'intercommunalité.

La Loi Glavany innove de par les contrats territoriaux d'exploitation et présage de la rupture avec la tradition productiviste de l'agriculteur, en lui permettant de se réapproprier la protection de l'environnement.

Ainsi, le recul du sahel gaulois peut être obtenu de par le cadre législatif tout autant que par le transfert des ressources au niveau communautaire et national respectent cette cohérence.

Le balancier législatif que nous connaissons depuis les lois de décentralisation oscillant entre la compétence étatique et locale doit inévitablement se stabiliser ; à défaut, les élus et acteurs du développement local n'auront plus de repères.

La finalisation de l'Europe ne réussira que tout autant que les élus pourront s'approprier l'environnement juridique sans le percevoir comme une contrainte.

Le droit est un outil, parfois perçu comme un frein mais indispensable du fait de la prise de conscience, parfois tardive, de la nécessaire protection environnementale.

La France est en recherche d'équilibre quant à l'aménagement du territoire, et la maîtrise du droit est fondamentale en tant qu'instrument de l'initiative locale.

La profusion des textes est malheureusement perçu comme contraignante et ce pour plusieurs raisons :

- sentiment de dépossession
- contrôle de légalité à posteriori sans véritable partenariat avec les administrations
- rigueur des règles comptables
- transfert des responsabilités sans transfert des ressources et de connaissances

En qualité de praticien du droit, ces constats s'imposent d'où la volonté, à travers cet ouvrage, de faire la synthèse des textes applicables tant sur le plan national qu'europpéen relatifs à la gestion des territoires.

Notre parti pris est le développement durable, car seule alternative à l'identification des citoyens dans une société en pleine mutation.

La connaissance de l'environnement juridique doit permettre aux acteurs locaux de l'utiliser et non de le subir.

Contrairement à la culture laquelle est le ciment indispensable entre le passé, le présent et l'avenir, le droit positif en tant qu'instrument, démontre que nous disposons d'un patrimoine à protéger, à sublimer pour résorber la fracture campagnes - villes et ce, dans l'intérêt des générations futures.

En l'absence du Code du Développement Durable et d'une Institution Européenne et Nationale centralisant toutes les informations, notre travail de référencement se veut pragmatique, car le développement durable au delà du concept relève d'une pratique quotidienne ardue mais citoyenne.