

**OPERATIONS D'AMENAGEMENT ET DROIT COMMUNAUTAIRE,
OU LORSQUE LE DROIT COMMUNAUTAIRE N'ENVAHIT PAS ASSEZ**

Jean-Claude BONICHOT

Juge à la Cour de justice des Communautés européennes

Il est devenu courant de se plaindre de l'envahissement du droit national et plus généralement de nos sociétés par le droit communautaire. Dans certains Etats, comme l'Allemagne, est mis en cause le dépassement par les institutions des limites de leurs compétences. Dans d'autres, comme la France, est mis en avant le foisonnement des règlements et directives et le degré de détail dans lequel ils entrent. Il est rare, en revanche, d'entendre dire que le droit communautaire n'en fait pas assez. Pourtant le problème se pose aussi et le droit de l'aménagement en est un bon exemple.

Le droit de la Communauté européenne a été avant tout tourné vers le marché commun. Il n'a été pendant longtemps que, si l'on peut dire, un droit du marché intérieur. Même s'il s'est progressivement enrichi de compétences nouvelles, par exemple dans le domaine de l'environnement, et si sa nature a changé avec la création de l'Union européenne, il n'a jamais comporté de règles relatives aux interventions publiques. Plus exactement il ne comporte essentiellement que des règles de contrôle et d'interdictions, comme pour les aides, les services d'intérêt général, ou la prise en compte de raisons d'intérêt général pour apporter des limites aux libertés communautaires. Ainsi - et c'est assez normal - les modalités de l'intervention des Etats dans des domaines comme le logement, l'urbanisme et plus généralement la gestion des affaires publiques restent complètement de la compétence des Etats membres. Cette situation n'a pas que des avantages. D'abord, et comme le rappelle souvent la Cour de justice, par exemple dans le domaine de la fiscalité ou celui des contrats, même lorsque les Etats demeurent compétents ils doivent exercer leurs compétences dans le respect du droit communautaire. Ensuite cette situation fait naître des doutes sur la compatibilité avec le droit communautaire d'institutions, de mécanismes ou de pratiques bien établis. On en a un très bon exemple avec la mise en cause par la Commission du système français de mise à disposition de ses services par une commune à une autre commune qu'elle voudrait voir traiter sous l'angle des marchés publics. Enfin, l'absence de règles produit un effet d'attraction par la législation communautaire qui régit d'autres situations ou instruments. C'est précisément ce qui se passe pour les conventions d'aménagement que la jurisprudence de la Cour a tendance à traiter comme des marchés. Le droit de l'aménagement qui se caractérise par l'initiative publique des opérations, la

recherche de l'équilibre financier par le cumul du produit des opérations et de participations publiques et la grande liberté de choix par la collectivité publique de l'aménageur et donc, au total, une forte emprise publique ne trouve aucun écho dans le droit communautaire. Cette carence, à laquelle il faudrait trouver des solutions (II), contraste avec une assez bonne insertion du droit français de l'aménagement dans le droit communautaire de l'environnement (I).

I - Aménagement et droit communautaire de l'environnement

Le droit communautaire connaît des opérations d'aménagement principalement par le droit de l'environnement. Les diverses directives adoptées dans le domaine de l'environnement ont pour principal objet d'imposer une évaluation des incidences sur l'environnement de certains projets, sans tenir compte de la spécificité des opérations d'aménagement (A), pas plus que ne le fait la jurisprudence de la Cour qui a donné à ces textes toute leur portée (B).

A – Les directives

C'est principalement à l'occasion de l'application de la directive 85/337 du 27 juin 1985, concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement que le droit communautaire appréhende concrètement les opérations d'aménagement¹. Mais d'autres textes et notamment la directive 2001/42 du 27 juin 2001, plans et programmes, jouent un rôle important.

La directive 85/337 distingue principalement deux types de projets. Il s'agit, en premier lieu, de ceux énumérés à son annexe I, qui sont à ce titre visés par les dispositions de l'article 4, paragraphe 1, c'est-à-dire les projets soumis nécessairement à une évaluation. Pour les opérations d'aménagement qui nous occupent, ce sont les projets visés aux points 7 et 8 de cette annexe : construction d'autoroutes, de voies rapides, de voies pour le trafic à grande distance des chemins de fer, d'aéroports dont la piste de décollage et d'atterrissage a une longueur de 2 100 mètres ou plus, de ports de commerce maritime ainsi que les voies navigables et les ports de navigation intérieure permettant l'accès de bateaux supérieurs à 1 350 tonnes.

L'annexe II de la directive énumère, en second lieu, les projets visés à l'article 4, paragraphe 2, à savoir ceux qui sont soumis à une évaluation lorsque les États membres considèrent que leurs caractéristiques l'exigent. Les projets visés par le point 10 de cette annexe II, que la directive qualifie de « projets d'infrastructure », sont ceux qui, en substance, correspondent aux opérations d'aménagement classiques. Sont visés les travaux d'aménagement de zones industrielles et les travaux d'aménagement urbain, les remontées mécaniques et les téléphériques, la construction de routes, de ports (y compris ceux de pêche) et d'aérodromes (pour ceux qui ne figurent pas à l'annexe I), les ouvrages de canalisation et de régularisation de cours d'eau, les barrages et autres installations comparables, les tramways et autres métros aériens et souterrains, les installations d'oléoducs, de gazoducs et d'aqueducs sur de longues distances ainsi que les ports de plaisance.

¹ F. Haumont, *La Cour de justice des Communautés européennes et l'urbanisme, Mélanges en l'honneur de Henri Jacquot*, Orléans, Presses universitaires d'Orléans, 2006, p. 265.