

RAPPORT DE RECHERCHE N°22.45

# MISE EN ŒUVRE DU DROIT DE L'URBANISME À L'ÈRE DU ZÉRO ARTIFICIALISATION NETTE

## Rupture ou continuité de l'action publique ?

Sous la direction de  
Pierre CHASSÉ et Fanny GUILLET

MARS 2026

**IRB**

INSTITUT  
ROBERT BADINTER

Études et recherches  
sur le droit et la justice





## SOUS LA DIRECTION DE

**Pierre CHASSÉ**

Post-doctorant au MNHN  
pour le projet, actuellement  
Post-doctorant au  
Laboratoire Interdisciplinaire  
Environnement Urbanisme  
Aix-Marseille Université

**Fanny GUILLET**

Sociologue chargée de recherche  
au CNRS, laboratoire CESCO/  
LISIS

## LISTE DES AUTEURS ET AUTRICES

**Stéphanie BARRAL**

Sociologue chargée de recherche  
INRAE, LISIS

**Nikolas KECKHUT**

Étudiant juriste, Université  
Panthéon Sorbonne, CESCO

**Marthe LUCAS**

Juriste, maître de conférences à  
l'Université d'Avignon, IMBE



## Sommaire

Liste des sigles.....	3
Introduction générale.....	5
<b>Partie 1</b>	
<b>Un ZAN « ruralicide » ? Réinterroger les rapports centre-périphérie à travers la mise en œuvre des principes de sobriété foncière dans les Alpes-de-Haute-Provence .....</b>	<b>13</b>
1. Les territoires ruraux et la transition environnementale .....	14
2. Contextualiser les dynamiques de territorialisation de l'action publique : le territoire des Alpes-de-Haute-Provence .....	19
3. L'intégration de la trajectoire de sobriété foncière dans deux Schémas de Cohérence Territoriaux des Alpes-de-Haute-Provence .....	22
3.1. Des projets de territoire ambitieux permis par une modification des pratiques d'urbanisme et des situations locales particulières.....	23
3.2 L'État « facilitateur » au chevet des collectivités rurales.....	36
Conclusion .....	45
<b>Partie 2</b>	
<b>Judiciarisation de la régulation de l'artificialisation .....</b>	<b>49</b>
1. Évolution de la jurisprudence et de l'argumentaire juridique en matière de consommation d'espaces naturels et agricoles .....	51
1.1. Évolutions législatives et risque contentieux.....	51
1.2. L'évolution de l'argumentaire juridique est davantage liée à la simplification qu'au ZAN .....	54
2. État des lieux du levier juridique dans le répertoire d'action des associations de protection de la nature pour interroger la pertinence d'un observatoire du contentieux. 68	
2.1 Un mouvement général de renforcement de l'arme contentieuse.....	70
2.2. Des stratégies d'alliances diverses .....	86
2.3. Une nouvelle organisation interne pour faire face au contentieux.....	98
2.4. Une mise en œuvre du contentieux floue .....	112
Conclusion de la partie 2 .....	126
<b>Conclusion générale .....</b>	<b>129</b>
<b>Bibliographie.....</b>	<b>131</b>
<b>Annexe 1. Objectifs initiaux et cheminement du projet de recherche .....</b>	<b>139</b>
<b>Annexe 2. Résultats du rapport intermédiaire .....</b>	<b>140</b>

## Liste des sigles

APN : association de protection de la nature

CDPENAF : Commission départementale de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers

CEREMA : Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement

DDT : direction départementale des territoires

ENAF : espaces naturels, agricoles et forestiers

EPCI : établissement public de coopération intercommunale

FNE : France Nature Environnement

LPO : Ligue pour la Protection des oiseaux

P2A : Provence Alpes Agglomération

PACA : Provence-Alpes-Côte d'Azur

PLU(i) : plan local d'urbanisme (intercommunal)

RIIPM : raison impérative d'intérêt public majeur

SB : Sisteronnais-Buëch

SCoT : schéma de cohérence territoriale

SRADDET : schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires

ZAN : zéro artificialisation nette



## Introduction générale

L'artificialisation des sols s'est progressivement imposée comme un problème public central dans les politiques d'aménagement et de transition écologique en France. Si son inscription à l'agenda politique s'est accélérée à partir du plan Biodiversité de 2018, avec l'introduction du principe de « Zéro Artificialisation Nette » (ZAN), puis sa consécration législative dans la loi Climat et Résilience du 22 août 2021, cette dynamique s'inscrit dans un processus de plus long terme. Depuis plus de vingt ans, la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers, de l'ordre de 20 000 et 30 000 hectares par an, alimente des inquiétudes croissantes, à mesure que se précisent les effets environnementaux, économiques et sociaux de ce modèle d'aménagement : pertes de terres agricoles, dégradation des sols, perturbations hydrologiques, érosion de la biodiversité et contribution aux émissions de gaz à effet de serre<sup>1</sup>. Cette consommation est le résultat du développement d'un modèle d'aménagement du territoire basé sur l'abondance foncière et privilégiant l'habitat pavillonnaire et la mobilité individuelle. La désindustrialisation du pays et la tertiarisation de l'économie à la fin du XX<sup>e</sup> siècle ont ensuite entraîné un phénomène de métropolisation. Si ces évolutions ont parfois encouragé des stratégies de densification urbaine, elles ont surtout prolongé une logique d'étalement remise en question par les politiques publiques de lutte contre l'étalement urbain et l'artificialisation des sols, et ce depuis une vingtaine d'année.

La maîtrise de l'artificialisation a été progressivement prise en charge par un ensemble de politiques publiques en France, encouragée par la Commission européenne qui a établi dès 2011 l'objectif d'arrêt d'ici 2050 de « toute augmentation nette de la surface de terre occupée »<sup>2</sup>. La lutte contre l'artificialisation est ainsi soutenue par plusieurs lois sectorielles ou environnementales, ainsi que par différents programmes d'action publique : les lois sur l'urbanisme<sup>3</sup> qui visent à limiter la périurbanisation à travers les documents d'urbanisme, la loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche du 27 juillet 2010 qui fixe un objectif de réduction de moitié à l'horizon 2020 du rythme d'artificialisation des terres agricoles ou encore la politique climatique qui intègre la baisse de l'artificialisation comme stratégie pour la réduction des émissions de GES. Face à un problème qui s'aggrave, la politique de lutte contre l'artificialisation s'est ainsi diffusée à travers différents dispositifs sans toutefois définir de dispositifs contraignants clairement assortis de sanctions.

---

<sup>1</sup> Béatrice Béchet, Yves Le Bissonnais, Anne Ruas *et al.*, 2017, *Sols artificialisés et processus d'artificialisation des sols, Déterminants, impacts et leviers d'action*, INRA, p. 609 ; IPBES, *Global assessment report on biodiversity and ecosystem services of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services*, Bonn, IPBES secretariat, 2019, p. 1148.

<sup>2</sup> Commission Européenne, « Feuille de route pour une Europe efficace dans l'utilisation des ressources », Communication de la Commission au Parlement européen au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, 2011.

<sup>3</sup> Citons notamment les lois solidarité et renouvellement urbain (SRU) du 13 décembre 2000, Grenelle II du 12 juillet 2010 ou encore celle pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) du 24 mars 2014.

La loi Climat et Résilience marque, de ce point de vue, une inflexion majeure. Elle institue une trajectoire chiffrée et juridiquement structurante vers l'atteinte du ZAN en 2050, accompagnée de nouvelles méthodes de mesure, d'un calendrier précis et d'une gouvernance renouvelée reposant sur une territorialisation des objectifs (voir encadré 1 pour plus de détails). C'est dans ce contexte que s'inscrit le présent projet de recherche, dont la problématique centrale consiste à analyser comment l'instauration de cet objectif national de sobriété foncière juridiquement contraignant reconfigure les rapports de pouvoir de la gestion publique territoriale, en particulier dans les processus de planification urbaine et d'évaluation environnementale, et peut engager un changement de modèle d'aménagement et de développement.

**Encadré 1. Le ZAN et l'introduction d'un objectif chiffré de réduction de l'artificialisation.**

La loi « Climat et Résilience » établit des objectifs chiffrés adossés à deux échéances. La première, fixée à 2031, consiste à diviser par deux la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers (ENAF) planifiée sur les dix ans après la promulgation de la loi (2021-2031) par rapport à la consommation réelle de ces espaces observée sur la décennie précédant sa promulgation (2011-2021). Objectif national, ce dernier se décline de façon uniforme pour chacune des Régions métropolitaines hors Ile-de-France. Ces dernières sont chargées d'adapter cet objectif à l'échelon infrarégional via le mécanisme de territorialisation. En parallèle, l'Etat contribue à harmoniser la mesure de la consommation d'ENAF via la mise en ligne d'un observatoire partageant ces données jusqu'à l'échelle communale. La seconde échéance est fixée à 2050, date à laquelle il s'agira d'atteindre le « zéro artificialisation nette » (ZAN) à l'échelle nationale. A partir de 2031, la trajectoire sera mesurée en termes d'« artificialisation ». Pour accompagner ce changement de métrique, l'Etat développe un nouvel outil de mesure basé sur la photo-interprétation qui a vocation à être diffusé à tous et à couvrir l'ensemble du territoire national.

Deux hypothèses structurent notre enquête. La première est que le ZAN, en introduisant une trajectoire chiffrée et territorialisée de réduction de la consommation foncière, recompose les équilibres entre l'État et les différents niveaux de collectivités territoriales, en intensifiant les enjeux de coordination, de négociation et de conflictualité autour de la ressource foncière. Ces transformations sont analysées dans la première partie du rapport, consacrée à la mise en œuvre du ZAN dans les instruments de planification urbaine et territoriale.

La seconde hypothèse est que cette contrainte normative ne produit pas seulement des effets en amont, dans l'élaboration des documents de planification, mais également en aval, à travers une judiciarisation<sup>4</sup> accrue de l'action publique en matière d'aménagement du territoire. Nous faisons ainsi l'hypothèse que le cadrage normatif de la lutte contre l'artificialisation renforce le rôle du contentieux comme mode de régulation de l'action publique, notamment au stade de l'évaluation environnementale des projets d'aménagement. Cette hypothèse est examinée dans la seconde partie du rapport, qui analyse

---

<sup>4</sup> Laurence Dumoulin, Violaine Roussel, « La judiciarisation de l'action publique », dans Olivier Borraz, Virginie Guiraudon (dir.), *Politiques publiques 2*, Paris, Presses de Sciences Po, 2010, p. 243-263.

la mise à l'épreuve des choix de planification à travers le processus d'évaluation environnementale, et en particulier la dérogation « espèces protégées ».

Le rapport analyse donc la régulation de l'artificialisation des sols à travers deux scènes complémentaires de l'action publique. La première partie s'intéresse à la planification urbaine et territoriale, où se construisent les cadres et les compromis qui structurent *ex ante* les trajectoires d'aménagement. La seconde partie examine la mise à l'épreuve de ces choix au stade des projets qui constitue aujourd'hui un (autre) lieu central de judiciarisation et de contestation de l'artificialisation. Ces deux dimensions ne sont pas appréhendées comme des objets distincts, mais comme les faces complémentaires d'un même processus de transformation de l'aménagement du territoire. Les choix opérés dans les documents de planification, les compromis négociés entre acteurs territoriaux et les modalités d'accompagnement ou de contrôle par les services de l'État conditionnent en effet directement la robustesse juridique des décisions prises et leur exposition au risque contentieux. Inversement, la jurisprudence existante et la perspective de recours influencent en retour les pratiques de planification.

Afin d'explorer cette problématique, le projet mobilise une méthodologie qualitative et multi-située, combinant des entretiens semi-directifs menés auprès d'élus locaux, de techniciens de collectivités territoriales et de services déconcentrés de l'État, des observations de réunions institutionnelles, l'analyse de documents d'urbanisme en cours de révision, ainsi qu'une étude de la jurisprudence et des usages du contentieux relatif à l'artificialisation des sols. Une présentation plus détaillée de la méthodologie est intégrée dans chacune des parties de ce rapport.

Avant de rentrer dans le détail de notre enquête, il semble intéressant de rappeler le cheminement législatif et réglementaire du ZAN et d'insister tout particulièrement sur la réforme de juillet 2023 qui ne constituera probablement qu'une étape intermédiaire dans le parcours de ce dispositif<sup>5</sup>. Ce pas de côté permet à la fois une meilleure compréhension du contexte dans lequel se met en œuvre ces objectifs chiffrés de réduction de l'artificialisation des sols mais également de mieux comprendre le dispositif mis en place et ses évolutions depuis la loi Climat et Résilience.

## **De la loi Climat et Résilience à aujourd'hui : résistance et évolutions législatives et réglementaires**

Depuis la loi Climat et Résilience, le ZAN a subi un certain nombre de modifications face à la levée de bouclier du bloc local, largement relayée par la majorité sénatoriale de droite et du centre. Dès décembre 2022, les sénateurs déposent une proposition de loi visant à modifier l'écriture des décrets relatifs au ZAN. Le texte est préparé par la mission de contrôle sur la base d'un travail préparatoire comptant une quarantaine d'auditions et de tables rondes entre octobre et décembre.

---

<sup>5</sup> Les éléments relatifs aux évolutions législatives du ZAN font l'objet d'une publication soumise à la revue *Gouvernement et Action Publique* en avril 2025 et qui est en cours d'évaluation conformément à la procédure d'évaluation du journal.

La proposition de loi bénéficie d'un contexte politique particulier entre l'été 2022 et 2023. Les législatives de l'été 2022 marquent un premier tournant dans la position du gouvernement. La perte de la majorité absolue à l'Assemblée nationale oblige le gouvernement à composer avec le parti Les Républicains, à la tête de la majorité sénatoriale et contre le ZAN, pour mener à bien ses réformes. Ce premier changement conduit le gouvernement à un changement de méthode à l'été 2022 et à une écoute plus attentive des revendications des sénateurs de la droite et du centre. Les élections sénatoriales de septembre 2023 constituent le second élément déterminant expliquant l'ouverture d'une fenêtre d'opportunité pour la coalition conservatrice. Depuis le dépôt du projet de loi jusqu'à son vote en juillet 2023, le gouvernement affiche le souhait de trouver rapidement un accord avant l'échéance des sénatoriales :

« Il me semblerait de bonne politique à tout point de vue que six mois avant les élections sénatoriales, des signaux clairs soient envoyés à tous les élus de ce territoire sur ce qu'il se passe pour éviter que des interprétations ou des procès d'intention ne viennent polluer le mois de septembre prochain. » Propos du ministre de la Transition écologique auditionné par la commission des affaires économiques, 16 novembre 2022.

À la veille des sénatoriales, il n'est pas question pour le gouvernement et la majorité présidentielle d'engager un nouveau bras de fer avec les associations de collectivité, dont on connaît le poids sur l'agenda des réformes de décentralisation<sup>6</sup>. Le gouvernement et la majorité présidentielle mettent en avant la transparence et leur volonté de co-construction pour « assouplir » une mesure jugée trop contraignante par le bloc local et limiter le pouvoir discrétionnaire des services de l'État sur le terrain. De leur côté, les groupes Union Centristes et Les Républicains, largement à l'initiative de la mission de contrôle et de la proposition de loi, ne tardent pas à afficher le résultat de la commission mixte paritaire comme une grande victoire pour le bloc local, obtenue après d'intenses négociations avec le gouvernement.

Les propositions de réécriture portées par les sénateurs visent, selon leurs termes, à « apporter souplesse, pragmatisme et efficacité à l'application du « ZAN » dans les territoires »<sup>7</sup> et reviennent sur le modèle de planification initialement voté. Comme indiqué dans le Tableau 1, ces mesures comprennent en particulier le recul du calendrier de modification des SRADDET et des documents d'urbanisme, la modification de l'opposabilité des objectifs chiffrés fixés dans le SRADDET et la « garantie communale ». Ainsi l'essentiel des solutions proposées concernent le partage des enveloppes foncières et la préservation des équilibres des pouvoirs locaux en limitant la place de la région et des intercommunalités dans le processus de territorialisation. Les « libertés locales » portées dans les discours des sénateurs s'avèrent synonyme d'une plus grande autonomie communale.

---

<sup>6</sup> Romain Pasquier, « Une révolution territoriale silencieuse ? Les communes nouvelles entre européanisation et gouvernance territoriale », *Revue française d'administration publique*, 2017, vol. 162, n° 2, p. 239-252.

<sup>7</sup> Exposé des motifs de la proposition de loi sénatoriale du 14 décembre 2022.

**Tableau 1. Principales dispositions du ZAN dans la loi Climat et Résilience et ses évolutions ou remises en cause par la loi sénatoriale de facilitation du ZAN.**

	Loi Climat et Résilience (août 2021)	Loi ZAN (juillet 2023)
Objectif global et échéances	Objectif de réduction par deux de la consommation foncière à l’horizon 2031 Atteinte du ZAN en 2050	
Nomenclature	5 catégories artificielles 5 catégories non artificielles Taille de la maille (du polygone) à fixer par arrêté	Décret attaqué pour motif juridique Taille de la maille intégrée au décret, Modification du statut des jardins
Calendrier d’intégration des objectifs de réduction dans les schémas et documents d’urbanisme	La loi établit le calendrier suivant : - SRADDET modifié au 22 août 2023 - SCOT modifié au 22 août 2026 - Plans Locaux d’Urbanisme (intercommunaux) (PLU et PLUi) modifié au 22 août 2027	Le calendrier a été repoussé deux fois <sup>8</sup> : - SRADDET au 22 novembre 2024 - SCOT au 22 février 2027 - PLU(i) au 22 février 2028
Territorialisation	Les Conseils régionaux sont chargés d’ajuster l’objectif de réduction de la consommation en fonction de leur projet de territoire	Introduction d’une « garantie communale » de 1ha : les hectares garantis aux communes sont soustraits de l’enveloppe à territorialiser.
Prescriptivité de l’objectif	L’objectif de réduction territorialisé inscrit dans le fascicule des règles du SRADDET induisant un rapport de compatibilité avec les documents infra	L’inscription dans le fascicule des règles est facultative. La simple prise en compte (non prescriptive) est admise.

Sous couvert de « facilitation », les sénateurs nous semblent en effet avoir cédé à une forme de « réflexe corporatiste »<sup>9</sup> visant à limiter les effets du ZAN sur les communes au détriment de son efficacité à répondre aux objectifs fondamentaux de la politique publique, à savoir changer de modèle d’aménagement, de façon cohérente avec les nécessités du contexte social et environnemental. Premièrement, la « garantie communale » conduit à une répartition tout à fait artificielle d’une partie significative de l’enveloppe destinée à être

<sup>8</sup> Le calendrier a été modifié une première fois en février 2022 par la loi 3DS (recul de 6 mois), puis une seconde fois par la loi de facilitation du ZAN en juillet 2023 (recul de 9 mois).

<sup>9</sup> Nous reprenons ici l’expression de François Robbe qui a montré, notamment dans les réformes constitutionnelles, comment le Sénat « assure la défense des prérogatives des élus locaux au détriment du développement des droits des citoyens » (François Robbe, « Le Sénat à l’heure des demi-réformes », Revue française de droit constitutionnel, 2003, vol. 56, n° 4, p. 739).

territorialisée basé sur l'historicité d'un découpage communal et non sur des dynamiques territoriales ou sur les « efforts passés » des collectivités en la matière.

Il est évident que cette garantie communale limite largement la portée de l'exercice de territorialisation mené par les régions et les schémas de cohérence territoriale (SCoT). Les enveloppes foncières à territorialiser sont en effet mécaniquement réduites par le fait de réserver un hectare par commune, limitant de fait les stratégies d'aménagement du territoire susceptibles d'être pensées à l'échelle des régions et des intercommunalités. À l'échelle de territoires dont le maillage communal est dense et décorrélé des réalités démographiques ou socio-économiques, une telle « garantie » conduit également à un certain nombre d'impasses. La capacité des pôles concentrant les emplois et les services à assurer les charges de centralité est en effet susceptible d'être remise en cause devant la faible superficie de foncier constructible dont ils héritent. Or la mutualisation de ces hectares n'est prévue qu'à l'échelle des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). Dès lors, et au-delà de court-circuiter l'échelle du SCoT, qui réunit bien souvent plusieurs EPCI et qui est pourtant censé représenter les bassins de vie des populations, une telle mesure est susceptible de produire des effets de rééquilibrage selon un critère purement artificiel.

Alors que la territorialisation doit permettre l'adaptation des objectifs avec la prise en compte des spécificités territoriales et des atouts dont dispose les territoires en matière de stratégie foncière (e.g. taux d'ensoleillement, surface de friches, taux de vacance du logement), la garantie communale privilégie au contraire une distribution égalitaire du foncier. Dès lors, la capacité des échelons de collectivités supracommunales à répondre aux enjeux des transitions va reposer sur leur capacité à mutualiser le foncier réservé aux communes. Or si cela confère un poids supplémentaire aux communes dans les négociations des projets intercommunaux, cela multiplie les scènes de négociation et les potentiels conflits qui peuvent exister au sein des intercommunalités. S'il est encore trop tôt pour mesurer les effets de cette garantie rurale, il est certain que, par l'atomisation du pouvoir de décision, l'action des intercommunalités s'en trouvent largement compliquée et vraisemblablement parfois entravée. Il est d'ailleurs intéressant de noter que parmi les principales préoccupations des élus locaux selon une récente étude de l'association des maires de France (AMF) figure bien celle des « modalités de décompte et de mutualisation de la garantie communale d'un hectare »<sup>10</sup> qui reste encore largement floue.

En ce qui concerne le recul du calendrier, si celui-ci est justifié par le souhait d'une concertation approfondie, en particulier du bloc local, sur la fixation des objectifs régionaux, force est de constater qu'il est en grande partie requis par les modifications apportées par les sénateurs eux-mêmes. Lors de l'adoption de la proposition de loi, un certain nombre de régions avaient déjà arrêté leur SRADDET modifié et entamé la phase de consultation des personnes publiques associées. L'adoption de la « garantie rurale » a obligé les exécutifs régionaux à revoir la territorialisation sur laquelle elles travaillent depuis plusieurs mois. Depuis la loi de juillet 2023, les régions sont malgré tout parvenues à adopter, en majorité, la modification de leurs SRADDET et à intégrer les objectifs de réduction de la consommation

---

<sup>10</sup> Enquête nationale de l'AMF, « Mise en œuvre du « Zéro artificialisation nette ». Des élus désorientés par la méthode qui demandent plus de cohérence pour atteindre l'objectif », Juillet 2024.

foncière. En septembre 2025, elles étaient ainsi sept régions à avoir adopté leur SRADDET. Une région supplémentaire a arrêté la modification en cours de consultation du public. Pour fixer ces objectifs, elles se sont reposées sur une large concertation des collectivités infrarégionales et la mobilisation d'une expertise territoriale qui visait à objectiver les choix réalisés<sup>11</sup>.

En dépit de ces avancées, la majorité sénatoriale ayant fait adopter la réforme de juillet 2023 a relancé le débat sur le ZAN en déposant une nouvelle proposition de loi<sup>12</sup>. Cette réforme est motivée par les « difficultés et blocages [qui] persistent dans de nombreux territoires, notamment ruraux »<sup>13</sup>. Adoptée au Sénat en mars 2025, elle envisage de refondre en profondeur le système initial de déclinaison en cascade de la trajectoire de réduction de l'artificialisation des sols. Sans rentrer dans les détails, la proposition envisage notamment de supprimer l'objectif intermédiaire de division par deux de la consommation d'ENAF à l'horizon 2031 pour le remplacer par une « diminution tendancielle » sans calendrier précis à l'échelle nationale. Pour décliner cette diminution tendancielle, les rapports de force entre l'échelon régional et le bloc local sont également revus avec une possibilité, pour le bloc local, d'imposer une modification des SRADDET déjà adoptés. Les conseils régionaux devront alors fixer un objectif chiffré de réduction de la consommation d'espaces pour la période 2024-2034. Dans ce contexte de forte incertitude sur l'avenir du ZAN, la région Centre-Val-de-Loire a abandonné la procédure de modification de son SRADDET<sup>14</sup>. Pour autant, les dispositions de la loi Climat et Résilience continue de s'appliquer, y compris pour la région Centre-Val-de-Loire où, en l'absence de SRADDET ayant intégré la trajectoire ZAN, ce sont bien les schémas de cohérence territoriaux qui doivent intégrer la trajectoire pour se conformer à l'objectif intermédiaire.

L'attention portée, dès l'introduction, aux évolutions législatives et réglementaires du ZAN se justifie par le rôle structurant qu'ont joué les controverses et les remises en cause du dispositif à l'échelle nationale dans la construction même de cette recherche (voir annexe 1) mais également sa mise en œuvre sur les territoires. L'instabilité des règles, les ajustements successifs du calendrier et les débats autour de la territorialisation des objectifs ont pesé à la fois sur les interrogations scientifiques à l'origine du projet et sur les pratiques des acteurs locaux, qu'il s'agisse des collectivités territoriales ou des services déconcentrés de l'État. C'est dans ce contexte institutionnel instable que s'inscrit l'analyse développée dans la première partie de ce rapport, consacrée à la mise en œuvre du ZAN à l'échelle territoriale, à travers l'étude des instruments de planification urbaine et des arrangements entre collectivités et services de l'État.

---

<sup>11</sup> Pierre Chassé, Fanny Guillet, « L'élaboration et la mise en œuvre du ZAN : la gouvernance territoriale face aux politiques de sobriété », communication dans le cadre du 11ème congrès de l'Association Française de Sociologie, Toulouse, 2025.

<sup>12</sup> Proposition de loi visant à instaurer une trajectoire de réduction de l'artificialisation concertée avec les élus locaux (TRACE), adoptée au Sénat le 18 mars 2025.

<sup>13</sup> Exposé des motifs de la proposition de loi TRACE.

<sup>14</sup> Les régions Auvergne-Rhône-Alpes et Pays de la Loire avaient abandonné leur modification antérieurement, critiquant les objectifs fixés par la loi Climat et Résilience.



## Partie 1.

### **Un ZAN « ruralicide » ? Réinterroger les rapports centre-périphérie à travers la mise en œuvre des principes de sobriété foncière dans les Alpes-de-Haute-Provence<sup>15</sup>**

Cette partie vise à analyser le paradoxe apparent entre les discours prononcés à l'échelle nationale sur le zéro artificialisation nette (ZAN) et les démarches engagées par les collectivités, sur le terrain, pour se conformer à leurs trajectoires de sobriété foncière. Alors même que la majorité sénatoriale dénonçait il y a peu « l'inapplicabilité, sur le terrain, d'une trajectoire pensée sans eux [les élus locaux] »<sup>16</sup>, se faisant le relais d'un bloc local critique à l'égard du ZAN, de nombreuses collectivités ont en effet déjà engagé des démarches concrètes de planification de la sobriété foncière. Une enquête menée en avril 2025 par la Fédération nationale des SCoT révélait ainsi que près de 70 % des structures porteuses de schéma de cohérence territoriale (SCoT) ayant répondu au sondage avaient déjà intégré, ou étaient en cours d'intégration, des trajectoires de sobriété foncière telles que prévues par la loi Climat et Résilience et territorialement déclinées dans les schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET). Seuls 5,3 % des répondants déclaraient ne pas avoir prévu d'intégrer ces objectifs. C'est pourtant sous couvert de sa « connaissance du terrain » que le Sénat a adopté en 2025 une nouvelle proposition de loi<sup>17</sup> visant à revenir sur les objectifs intermédiaires de réduction de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers (ENAF). Cette partie du rapport, en s'intéressant à la mise en œuvre locale du ZAN, entend investiguer cette contradiction apparente entre discours et réalités locales.

Pour mieux comprendre « l'atterrissage » de cette politique publique sur le terrain, nous avons choisi de nous focaliser sur l'étude de la mise en œuvre des mesures de sobriété foncière sur les territoires ruraux. En matière de planification<sup>18</sup> comme en matière de sobriété foncière, ces espaces restent souvent marginalisés dans les travaux universitaires davantage préoccupés par les enjeux de renouvellement urbain. Nous montrerons dans une première partie combien ces territoires constituent pourtant un enjeu clé dans le cadre des politiques de transition, et en particulier de transition foncière. Dans un second temps, nous restituerons les résultats d'un travail d'analyse de deux SCoT arrêtés du département des Alpes-de-Haute-Provence. Ceci sera l'occasion d'une part de comprendre la manière dont les collectivités intègrent les objectifs de réduction de la consommation d'espaces dans leurs documents de

---

<sup>15</sup> Pierre Chassé

<sup>16</sup> Jean-Baptiste Blanc et Guislain Cambier, 2025, « Lettre ouverte à M. François Bayrou - Premier ministre : « Zéro artificialisation nette - Les territoires veulent une trajectoire, pas une impasse ! » ».

<sup>17</sup> Proposition de loi visant à instaurer une trajectoire de réduction de l'artificialisation concertée avec les élus locaux, adoptée au Sénat le 18 mars 2025.

<sup>18</sup> Charlotte Le Bivic, Romain Melot, « Scheduling urbanization in rural municipalities: Local practices in land-use planning on the fringes of the Paris region », *Land Use Policy*, 2020, vol. 99, p. 105040.

planification tout en répondant aux enjeux de leurs territoires (logement, transitions, etc.) et d'autre part d'identifier les stratégies et marges de manœuvre à disposition des collectivités pour adapter ces normes.

## 1. Les territoires ruraux et la transition environnementale

En matière d'action publique, on assiste à une (re)mise à l'agenda politique des villes moyennes<sup>19</sup>, des petites villes<sup>20</sup>, et des territoires ruraux<sup>21</sup>. Face aux effets négatifs des politiques de compétitivité et de métropolisation menées depuis plusieurs années, les gouvernements successifs ont mis en place des mesures visant à en atténuer les conséquences<sup>22</sup>. Ce regain d'attention envers des territoires longtemps considérés comme « délaissés » s'explique par un ensemble de facteurs, analysés dans des recherches récentes<sup>23</sup> : exacerbation des tensions entre le pouvoir central et les élus locaux, creusement des inégalités territoriales, mobilisations sociales en réponse à ces déséquilibres ou encore progression du vote d'extrême droite. Il apparaît également que le monde rural constitue aujourd'hui un atout stratégique pour mener à bien certaines politiques de l'État. Ces espaces offrent de nouvelles promesses dans des domaines aussi variés de l'action publique que ceux de la souveraineté alimentaire, des politiques industrielles<sup>24</sup> ou de la transition écologique<sup>25</sup>. Dans le cadre de la mise en œuvre de ces politiques publiques, les espaces ruraux bénéficient en effet de nombreux atouts, et en particulier celui de ses ressources foncières. Sur ces territoires, le foncier est relativement abondant et son prix est généralement plus faible que sur les territoires urbains. Toutefois, cette apparente disponibilité foncière se heurte à un cadre normatif de plus en plus contraignant, hérité de logiques d'urbanisme historiquement centrées sur les espaces urbains.

La lutte contre l'artificialisation des sols s'est en effet incarnée au fil du temps à travers de grands principes généraux comme ceux d'« utilisation économe et équilibrée des espaces naturels, urbains, périurbains et ruraux », de « lutte contre l'étalement urbain » ou encore de « gestion économe de l'espace ». En parallèle de ces principes généraux, un ensemble de notions se sont développées, telles que la « capacité de densification », la « mutation des espaces bâtis », « faire la ville sur la ville », ou encore celle du « renouvellement urbain ». L'enjeu n'est alors pas tant de protéger les espaces naturels ou agricoles que de réhabiliter

---

<sup>19</sup> Voir par exemple le dispositif « Action cœur de ville », lancé en 2018.

<sup>20</sup> Voir par exemple le dispositif « Petites villes de demain » lancé en octobre 2020.

<sup>21</sup> Voir par exemple le plan « France ruralité » annoncé le 15 juin 2023, dans lequel on retrouve le dispositif « village d'avenir », et qui fait suite à l'« Agenda rural », lui-même mis en place en septembre 2019.

<sup>22</sup> Renaud Epstein, Thomas Frinault, Gilles Pinson, « Décentralisation et métropolisation en France. Chronique d'un découplage dans la gouvernance multi-niveaux », *Action publique. Recherche et pratiques*, 2025, n° 24, p. 39-52.

<sup>23</sup> Vincent Béal, Max Rousseau, « Vers des mondes séparés ? Divergence des trajectoires territoriales et différenciation des capacités d'action locales », *Informations sociales*, 2023, vol. n° 209-210, n° 5, p. 12-21 ; Jean-Charles Édouard, « La "revanche" des petites villes : au-delà des discours médiatiques », *L'Information géographique*, 2024, vol. 88, n° 2, p. 14-31.

<sup>24</sup> « Il n'y aura pas de réindustrialisation si la ruralité n'est pas une terre d'accueil, car les industries n'iront pas dans les villes » Françoise Gatel, Ministre déléguée chargée de la Ruralité, du Commerce et de l'Artisanat de France, 10 juin 2025, Rencontre nationale des ruralités.

<sup>25</sup> « Nos ruralités, [...] c'est l'un de nos atouts puissants pour permettre la transition écologique de notre pays » Elisabeth Borne, Dossier de presse de France ruralités, juin 2023.

l'existant, quartiers dégradés ou friches industrielles considérés comment autant d'opportunités. L'urbanisme de la sobriété foncière concerne donc avant tout la ville dense, comme viennent d'ailleurs nous le rappeler encore récemment les auteurs du numéro 194 de la revue *Espaces et Sociétés*, à partir d'exemples puisés à Paris, Genève ou Bruxelles notamment. L'atteinte des objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols passe également par les outils de planification que sont les SCoT et les plans locaux d'urbanisme (PLU), alors même qu'une part importante des territoires ruraux n'est couverte par aucun document d'urbanisme.

Plus qu'ailleurs, l'application des principes de la sobriété foncière vient donc réinterroger un modèle de développement historiquement fondé sur l'extension urbaine alors même que ces territoires ne sont *a priori* pas les plus dotés pour relever un tel défi, et ce pour deux raisons au moins. Premièrement, comme nous le rappelle Sylvain Grisot<sup>26</sup>, compte tenu des prix du foncier qui « permettent de supporter les surcoûts de la ville sur la ville », ce sont bien les métropoles et grandes villes qui sont les plus à même de relever les défis posés par la sobriété foncière. En effet, dans les zones où le prix du foncier est très élevé, le coût d'achat du terrain rend le prix d'une maison prohibitif pour la plupart des ménages, ce qui contribue à favoriser la densité. Au contraire, dans les zones rurales où le prix du foncier est faible, et d'autant plus faible que l'on s'éloigne des principaux centres urbains<sup>27</sup>, il devient économiquement plus difficile de faire aboutir des opérations de logements en collectif dont la construction est plus coûteuse au mètre carré pour les promoteurs que des opérations de logements individuels<sup>28</sup>. Deuxièmement, le manque d'ingénierie de ces territoires, souvent déploré par le bloc local, limite *a priori* les capacités de ces territoires à s'adapter à de nouvelles modalités d'aménagement tout autant qu'à négocier l'application de la norme avec les services de l'État<sup>29</sup>. En parallèle, la « résidualisation » de l'État local<sup>30</sup> peut constituer un frein supplémentaire à l'accompagnement des collectivités dans la mise en œuvre d'une planification plus sobre en foncier.

Ces espaces constituent pourtant un enjeu clé pour atteindre les objectifs de sobriété foncière. Pris au sens de l'INSEE, c'est-à-dire des communes peu denses et très peu denses, ces espaces regroupent 33% de la population et 21% des emplois, alors qu'ils sont responsables de 65,5 % de la consommation d'espaces entre 2014 et 2020 pour l'accueil de 20,8% de nouveaux habitants et une perte d'emplois évalués à 11 096<sup>31</sup>. Par ailleurs,

---

<sup>26</sup> Sylvain Grisot, *À la conquête du foncier invisible : sept territoires pilotes de sobriété foncière en récit*, La Défense, Plan urbanisme construction architecture, « Réflexions en partage », 2024, p.14.

<sup>27</sup> Jean Cavailhès; Mohamed Hilal, Pierre Wavresky, « L'influence urbaine sur le prix des terres agricoles et ses conséquences pour l'agriculture », *Economie et statistique*, 2011, vol. 444, n° 1, p. 99-125.

<sup>28</sup> Arnaud Bouteille, « Coûts de construction et densité : Des interdépendances souvent méconnues, des conséquences pourtant lourdes », *Tous urbains*, 2017, vol. 18, n° 2, p. 52-57.

<sup>29</sup> Jean-Pierre Le Bourhis, « Du savoir cartographique au pouvoir bureaucratique. Les cartes des zones inondables dans la politique des risques (1970-2000) », *Genèses*, 2007, vol. 68, n° 3, p. 75-96.

<sup>30</sup> Jean-Michel Bricault, « L'administration des espaces ruraux à l'heure de la rationalisation », *Revue française d'administration publique*, 2012, vol. 141, n° 1, p. 55-71 ; Renaud Epstein, « L'Etat local, de la résistance à la résidualisation » dans Jean-Michel Eymeri-Douzans, Geert Bouckaert (dir.), *La France et ses administrations : un état des savoirs*, Bruxelles, Bruylant, 2013, p. 585-603.

<sup>31</sup> Martin Boquet « Analyse de la consommation d'espaces. Période du 1er janvier 2009 au 1er janvier 2022 », CEREMA, 2023, p.72.

l'artificialisation des territoires ruraux est susceptible d'avoir des conséquences directes, y compris sur les espaces urbains, en matière de circuits-courts agricoles et de souveraineté alimentaire, de gestion des risques comme les inondations ou encore sur la biodiversité. Pour autant, ces territoires ruraux ne constituent pas un bloc homogène et ne disposent pas des mêmes atouts pour relever les défis posés par la mise en œuvre des principes de sobriété foncière.

Un rapport récent commandité par l'Agence nationale de la cohésion des territoires a tenté, au-delà de la seule grille de densité, de distinguer cette diversité du monde rural<sup>32</sup>. Les analyses produites à partir de différents indicateurs socio-économiques et démographiques a conduit à diviser le monde rural en huit groupes (voir la Figure 1 pour un zoom sur la région PACA). Au sein de ces groupes, le prix du foncier, le marché du logement, l'attractivité économique et les tendances démographiques diffèrent largement et sont susceptibles d'impacter la mise en œuvre des principes de sobriété foncière. On observe ainsi de grande disparité dans les profils de consommation des communes dites « rurales » (voir la Figure 2<sup>33</sup> pour un zoom sur la région PACA).

---

<sup>32</sup> Magali Talandier, « Etude sur la diversité des ruralités », Acadie, 2023, p. 86.

<sup>33</sup> Les cartes ont été obtenues à partir du logiciel QGIS. Les données de l'INSEE (nombre de ménages et nombre d'emplois) et du portail de l'artificialisation des sols (consommation d'espaces naturels sur la période 2011-2021) ont servi à calculer l'efficacité de la consommation foncière en matière d'habitat et d'activités. Les différentes catégories ont été obtenues en prenant les premier et dernier quartiles. Les limites de ces quartiles sont indiquées en légende.

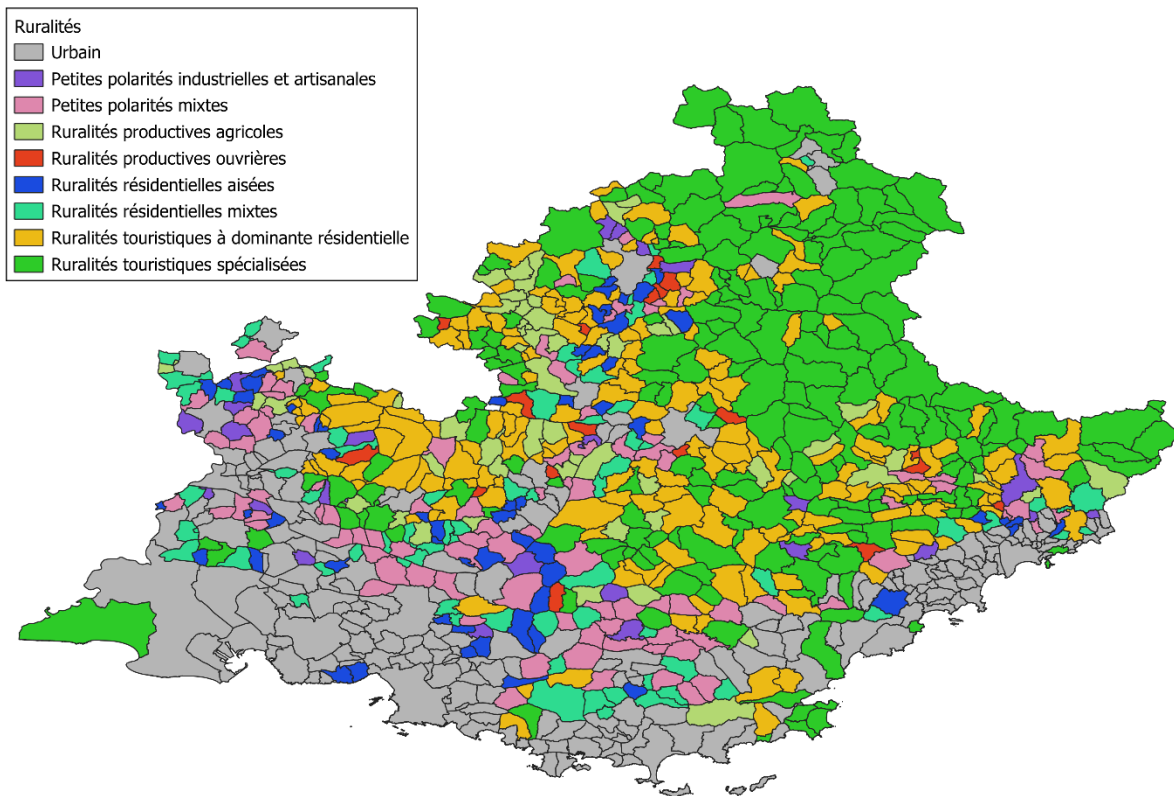


Figure 1. Diversité des ruralités en région PACA selon la typologie développée par Magali Talandier et Acadie.

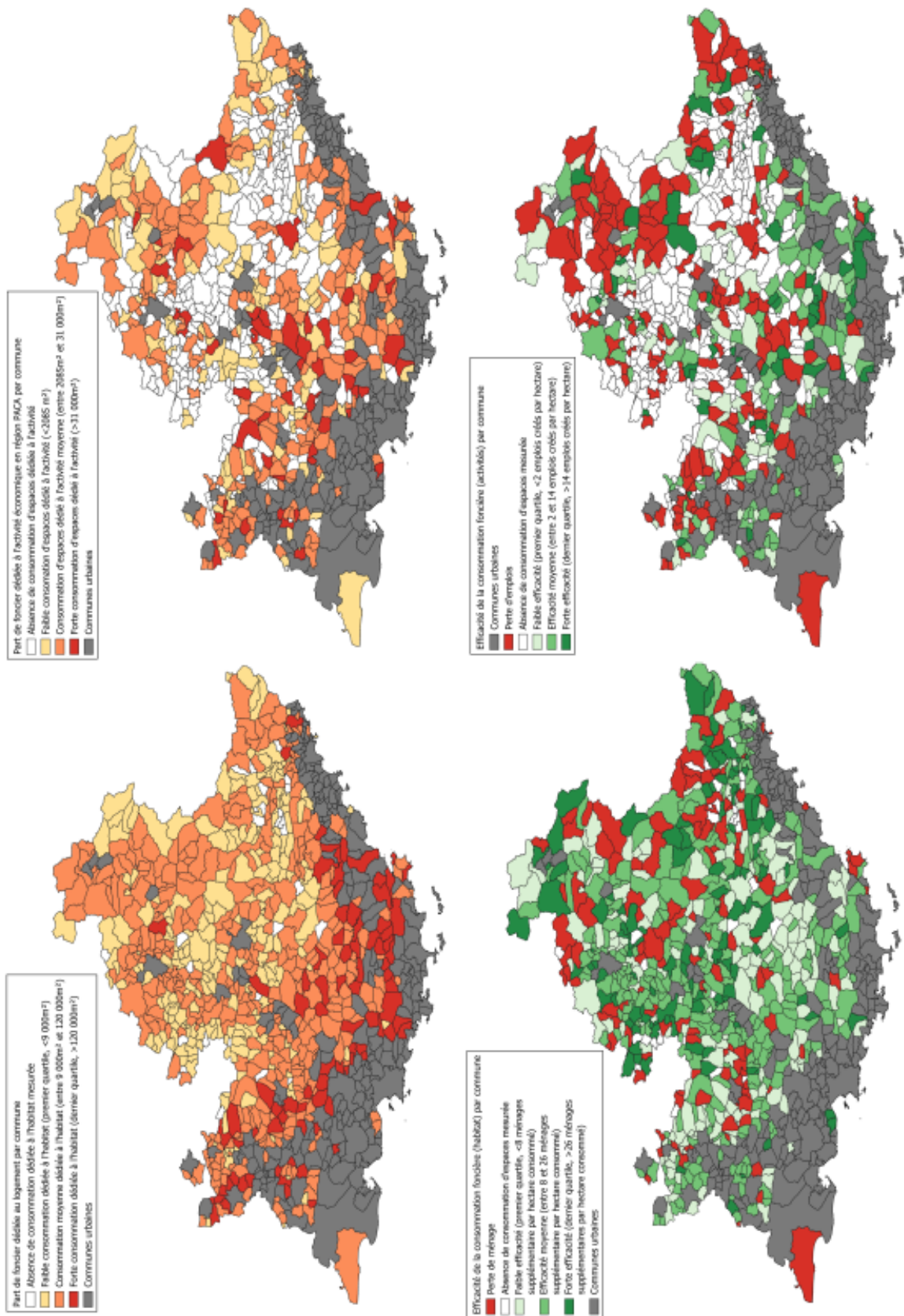


Figure 2. Consommation foncière (panel du haut) et efficacité de la consommation (panel du bas) dédiée à l'habitat et à l'activité en région PACA par commune.

Intéressons-nous un instant à ces profils de consommation d'espaces visibles en Figure 2. On voit bien, en valeur absolue, comment les pôles urbains du sud de la région affectent le niveau de consommation des communes rurales proches, que cela soit pour l'habitat ou l'activité. En matière d'efficacité, la situation est différente avec une efficacité plus importante du foncier dédié à l'habitat pour les communes rurales le long de la Durance et généralement moins élevé pour celles les plus proches des pôles urbains du littoral qui concentrent pourtant la consommation d'espaces. En dehors des zones d'influence métropolitaines, la consommation d'espaces dédiée à l'habitat, qui concerne quasiment toutes les communes, se concentre le long de la Durance et dans les territoires de montagne. La consommation dédiée à l'activité économique est plus concentrée sur certaines communes avec des disparités importantes en termes d'efficacité, en particulier sur les territoires de montagne.

Face à l'hétérogénéité structurelle des territoires ruraux et pour comprendre ces dynamiques de façon plus précises, une attention particulière doit nécessairement être portée aux contextes territoriaux favorisant ou au contraire limitant la consommation d'espaces. C'est cette approche que nous avons souhaité mettre en œuvre dans la suite de cette partie en nous intéressant à un territoire à dominante rurale particulier, celui des Alpes-de-Haute-Provence. Il nous semble en effet que la compréhension des contextes dans lesquels atterrissent les politiques publiques de transition peuvent permettre de mieux saisir les dynamiques de territorialisation à l'œuvre.

## **2. Contextualiser les dynamiques de territorialisation de l'action publique : le territoire des Alpes-de-Haute-Provence**

Ce département de 163 000 habitants recouvre trois réalités territoriales distinctes. Le sud du département s'inscrit dans la troisième couronne de desserrement de la métropole Aix Marseille Provence autour de Manosque alors que les montagnes au nord abritent les stations touristiques des Alpes du Sud. Entre les deux se situent des territoires plus « ordinaires », pour certains peu attractifs compte tenu de leur enclavement. Ce découpage du territoire en trois ensembles se retrouve dans les dynamiques de consommation d'ENAF (voir Figure 2). À l'échelle du département, si la consommation d'ENAF reste irrégulière, elle est en diminution relativement constante, en particulier depuis 2020 (voir Figure 3). Selon les chiffres du portail de l'artificialisation, sur les trois années 2021, 2022 et 2023, la consommation d'ENAF représente un total d'environ 200 hectares, soit un rythme annuel compatible avec la réduction par deux à l'échelle de la région. Une analyse plus fine de la dynamique de consommation de la décennie 2011-2020 permet de mieux comprendre cette tendance à la baisse qui relève davantage d'un phénomène conjoncturel que d'un effet direct du ZAN.

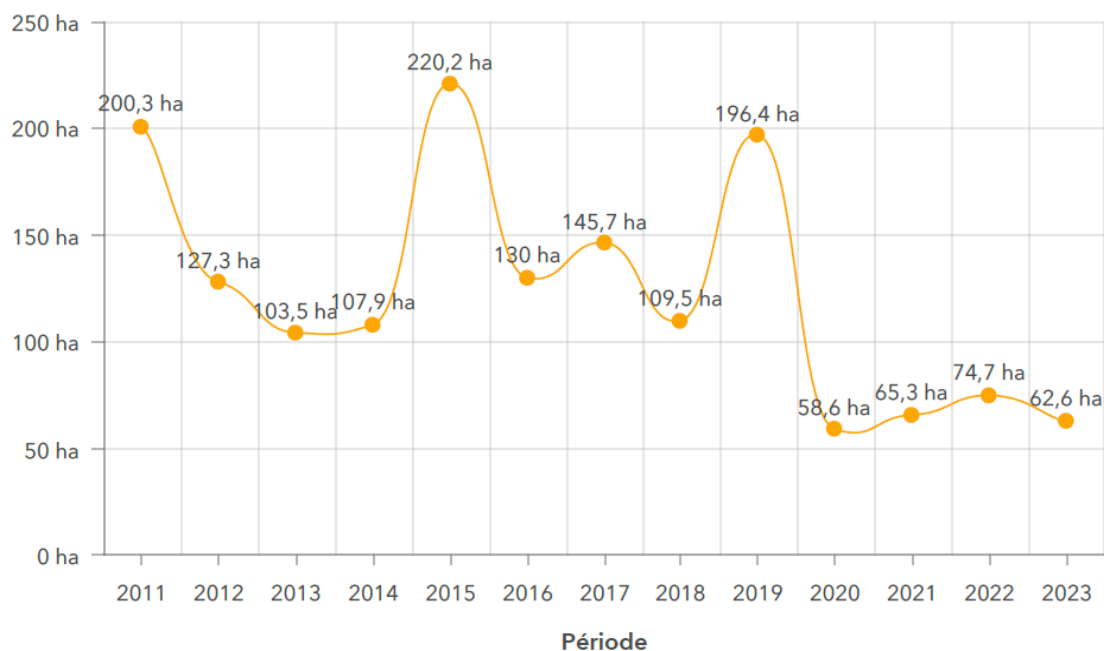


Figure 3. Consommation d'ENAF en hectare entre le 1er janvier 2011 et le 1er janvier 2024 dans le département des Alpes-de-Haute-Provence. Source : Portail de l'artificialisation des sols, CEREMA.

Intéressons-nous dans un premier temps à la nature de ces consommations et aux spécificités du département des Alpes-de-Haute-Provence (voir Figure 4). Par comparaison avec la moyenne nationale, le département enregistre une consommation foncière dédiée à l'activité économique particulièrement importante entre 2011 et 2020. Celle-ci s'élève en effet à 42 % de la consommation d'ENAF totale du département alors que cette dernière représente en moyenne à l'échelle nationale autour d'un quart de la consommation totale. Cette différence s'explique par le poids particulièrement élevé de la consommation dédiée à la production d'énergie solaire photovoltaïque dans le département. Entre 2011 et 2021, 455 hectares de parcs photovoltaïques ont ainsi été autorisés dans le département, soit près d'un tiers de la consommation d'ENAF totale des Alpes-de-Haute-Provence qui s'élève à 1392 hectares. Les pics de consommation de 2011, 2015 et 2019 observable sur la Figure 3 sont imputables à la comptabilisation des parcs photovoltaïques de Curbans<sup>34</sup>, de Valensole<sup>35</sup> et des Mées<sup>36</sup>. Les projets réalisés de parcs photovoltaïques sur le plateau de la Colle des Mées, qui représentaient près de 200 hectares en 2019, constituent d'ailleurs le plus grand parc de centrales solaires photovoltaïques en France. L'absence de projets de cette envergure depuis 2021 contribue donc à expliquer cette tendance à la baisse de la consommation d'ENAF à l'échelle du département. Cette raison n'explique néanmoins pas l'ensemble de la trajectoire.

<sup>34</sup> Consommation de 82 hectares dédiés à l'activité en 2011 pour cette seule commune.

<sup>35</sup> Consommation de 80,6 hectares dédiés à l'activité pour cette seule commune.

<sup>36</sup> Consommation de 105 hectares dédiés à l'activité pour cette seule commune.

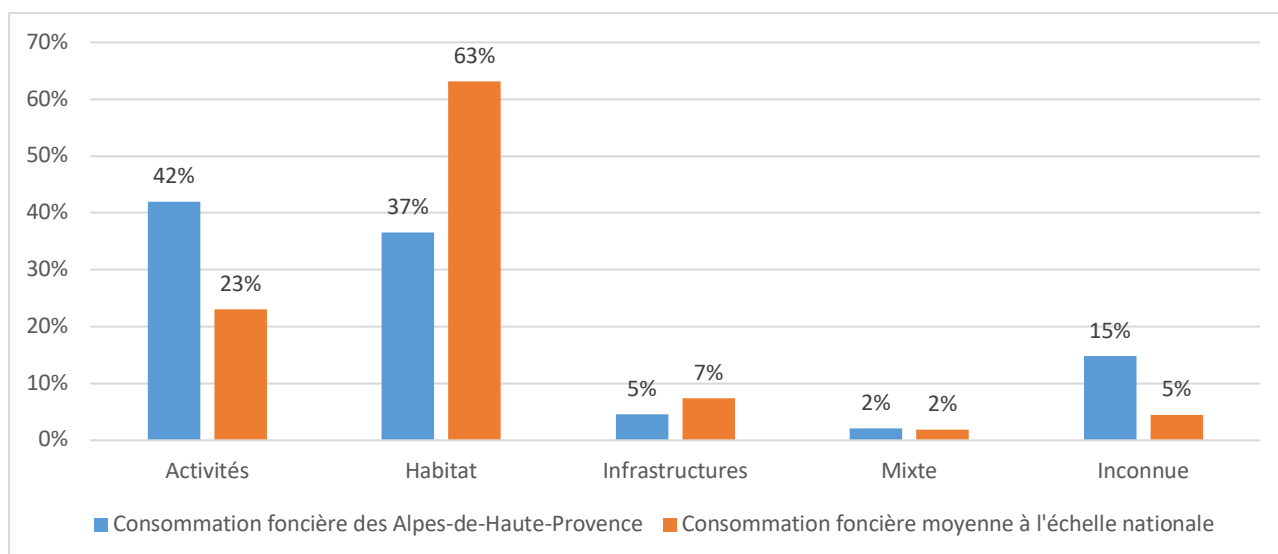


Figure 4. Part de la consommation foncière des Alpes-de-Haute-Provence par rapport à la moyenne nationale entre 2011 et 2020 inclue en fonction de la nature de cette consommation. Les données sont issues du Portail de l'artificialisation.

Intéressons-nous maintenant à l'habitat qui représente, avec 37 % de la consommation totale, le second poste de consommation d'espaces à l'échelle du département. L'analyse du marché foncier des Alpes-de-Haute-Provence donne un certain nombre d'indices qui convergent également avec la tendance observée de baisse de la consommation. D'une part, les analyses de la cellule économique régionale de la construction de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur (PACA) montrent une chute des mises en chantier de logements à partir de 2021<sup>37</sup>. Le nombre d'autorisations des projets de logements restant relativement stable, on peut supposer qu'il s'agit bien plutôt d'un effet conjoncturel plutôt qu'un effet de la loi ZAN. Par ailleurs, l'étude de la typologie des logements créés depuis 2019 montre une tendance à la baisse des constructions individuelles pures et une tendance à la hausse des constructions individuelles groupées et de l'habitat collectif<sup>38</sup>. La hausse des prix du foncier là où se concentre la consommation d'espaces, c'est-à-dire dans la zone sud du département et dans les zones touristiques de montagne, contribue à favoriser la production de petits logements et ainsi à diminuer la consommation d'espaces dédiée à l'habitat.

L'étude des caractéristiques foncières permet donc de dégager deux enseignements sur la mise en œuvre du ZAN dans les Alpes-de-Haute-Provence. Premièrement, la division par deux de la consommation foncière pour la décennie 2021-2031 sera probablement facilitée par un niveau particulièrement élevé de consommation durant la décennie 2011-2021 en raison du poids des centrales solaires photovoltaïques. Deuxièmement, l'évolution du marché du logement, tant dans la production que dans les formes urbaines et si la tendance se poursuit, tend à faciliter la mise en œuvre des principes de sobriété foncière, et ce indépendamment des politiques publiques mises en œuvre pour lutter contre l'artificialisation

<sup>37</sup> Pour plus de détail sur ce point, voir Pierre Chassé, Patricia Benezech-Sarron, Jérôme Dubois, Émeline Hatt, « Planifier la sobriété foncière : marges de manœuvre et adaptations locales du ZAN dans les territoires ruraux », *Développement Durable & Territoires*, article soumis en cours d'évaluation.

<sup>38</sup> *Ibid.*

des sols. Par ailleurs, les dernières projections INSEE à horizon 2050 estiment une quasi-stabilité de l'évolution de la population à l'échelle du département. Il apparaît donc que la mise en œuvre des principes de sobriété foncière semble loin d'être « inapplicable », pour reprendre les termes de la majorité sénatoriale. Qu'en est-il pour autant de la manière dont les collectivités compétentes en matière de document de planification intègrent les objectifs de la loi Climat et Résilience dans leurs documents de planification ?

### **3. L'intégration de la trajectoire de sobriété foncière dans deux Schémas de Cohérence Territoriaux des Alpes-de-Haute-Provence**

Si le contexte socio-économique du département des Alpes-de-Haute-Provence paraît propice à l'application des principes de sobriété foncière, et si la réglementation semble finalement suivre une tendance de fond, qu'en est-il des pratiques des collectivités en matière de planification ? Reflète-t-elle ces évolutions ou s'y oppose-t-elle ? La planification repose sur l'élaboration de projets de territoire portés localement par des élus, en dialogue plus ou moins étroit avec leurs administrés. Ces projets de territoire peuvent se révéler plus ambitieux que les tendances passées, notamment sur le plan démographique. Leurs mises en œuvre nécessitent alors davantage de fonciers pour assurer les besoins en matière de logements et d'activités. Cette situation est alors susceptible de créer une tension entre choix démocratiques et normes environnementales qui se cristallise à l'échelle nationale à travers le débat sur les « libertés locales » et la « libre administration des collectivités »<sup>39</sup>. L'objectif de cette partie est de comprendre, en pratique, dans quelle mesure les objectifs de sobriété foncière fixés par le ZAN constitue ou non une entrave à cette libre administration des collectivités territoriales. Cette problématique s'inscrit dans un courant de recherche qui s'intéresse aux transformations entre pouvoir central et pouvoir périphérique<sup>40</sup> et aux enjeux de territorialisation de l'action publique et des capacités d'action de l'échelon local<sup>41</sup>. Pour contribuer à cette littérature, nous procéderons en deux temps. Premièrement, nous nous intéresserons au contenu des documents d'urbanisme pour mieux comprendre les effets du ZAN sur les projets de territoire. Deuxièmement, nous nous intéresserons aux relations entre l'État et les collectivités dans cet exercice de planification pour interroger les marges de

---

<sup>39</sup> Sur ces débats, voir Pierre Chassé, Fanny Guillet, « L'élaboration et la mise en œuvre du ZAN : la gouvernance territoriale face aux politiques de sobriété », *Gouvernement et Action Publique*, article soumis en cours d'évaluation.

<sup>40</sup> Michel Crozier, Jean-Claude Thoenig, « La régulation des systèmes organisés complexes : le cas du système de décision politico-administratif local en France », *Revue Française de Sociologie*, 1975, vol. 16, n° 1, p. 3-32 ; Jean-Claude Thoenig, Patrice Duran, « L'État et la gestion publique territoriale », *Revue française de science politique*, vol. 46, n° 4, 1996, p. 580-623 ; Renaud Epstein, « Un demi-siècle après Pierre Grémion : Ressaisir la centralisation à partir de la périphérie », *Revue française de science politique*, 2020, vol. 70, n° 1, p. 101-117.

<sup>41</sup> Vincent Béal, Max Rousseau, « Vers des mondes séparés ? Divergence des trajectoires territoriales et différenciation des capacités d'action locales », *Informations sociales*, 2023, vol. 209-210, n° 5, p. 12-21 ; Anne-Cécile Douillet, Emmanuel Négrier, Alain Faure, « Trois regards sur les politiques publiques vues du local » dans Laurie Boussaguer, Sophie Jacquot, Pauline Ravinet, Pierre Muller (dir.), *Une French touch dans l'analyse des politiques publiques ?*, Paris, Presses de Sciences Po, 2015, p.319-348 ; Alice Mazeaud, Alexis Aulagnier, Andy Smith, Daniel Compagnon, « La territorialisation de l'action climatique », *Pôle Sud*, 2022, vol. 57, n° 2, p. 5-20 ; François-Mathieu Poupeau, « Quand l'État territorialise la politique énergétique. L'expérience des schémas régionaux du climat, de l'air et de l'énergie », *Politiques et management public*, 2013, vol. 30, n° 4, p. 443-472.

manœuvre à disposition des collectivités pour mettre en œuvre leurs projets politiques face au « garant » de la norme que constituent les services déconcentrés de l'État.

### 3.1. Des projets de territoire ambitieux permis par une modification des pratiques d'urbanisme et des situations locales particulières

Pour cette première partie, nous nous sommes intéressés à l'élaboration de deux SCoT du département, celui de Provence Alpes Agglomération (P2A) et celui du Sisteronnais-Buëch (SB), arrêtés respectivement en avril et mai 2025 (pour le calendrier d'élaboration de ces SCoT, voir Tableau 1). Leur date d'arrêt récent en fait des cas d'étude intéressants pour comprendre les effets du ZAN sur ces territoires. Ces derniers, qui ne disposaient pas de SCoT auparavant, sont structurés autour des villes de Digne-les-Bains et Sisteron et connaissent un regain démographique récent. Ils sont intéressants à étudier dans la mesure où ils sont tous les deux éloignés d'une zone d'influence métropolitaine et constituent en ce sens des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) que l'on peut qualifier de ruraux. Ils bénéficient cependant d'une attractivité touristique notable qui n'en fait pas des territoires ruraux « ordinaires ». À noter que le SCoT SB s'étend sur trois départements (Hautes-Alpes, Alpes-de-Haute-Provence, Drôme) et deux régions (Auvergne-Rhône-Alpes et Provence-Alpes-Côte-d'Azur). Différentes caractéristiques relatives aux enjeux fonciers sur ces deux territoires sont recensées dans le tableau 1. La nature de la consommation d'espaces des deux SCoT est présentée en Figure 5. On observe sur cette dernière que les deux SCoT affichent une consommation d'espaces dédiée à l'activité particulièrement importante, reflétant l'importance de la consommation dédiée à la production d'énergie solaire photovoltaïque sur ces deux territoires (voir plus haut). Un zoom sur la typologie des communes rurales, de la consommation d'espaces dédiée à l'habitat et aux activités et leur efficacité est présenté en Figure 6, Figure 7 et Figure 8.

Tableau 1. Calendrier d'élaboration des SCoT du Sisteronnais Buëch et de Provence Alpes Agglomération.

Etape de l'élaboration	Sisteronnais Buëch	Provence Alpes Agglomération
Prescription de l'élaboration du SCoT	11 avril 2019	5 avril 2018
Elaboration du diagnostic	2019 - 2022	2018-2021
Réflexions et élaboration du Projet d'aménagement stratégique avec les élus communautaires	2023	2021-2023
Projet d'aménagement stratégique adopté	10 octobre 2023	13 décembre 2023
Arrêt du projet de SCoT	15 mai 2025	2 avril 2025

Tableau 2. Caractéristiques et consommation d'ENAF passée et projetée des SCoT du Sisteronnais-Buëch et de Provence-Alpes-Agglomération<sup>42</sup>.

	CC SB (Sisteron)	CA P2A (Digne-les-bains)

<sup>42</sup> Les données de consommation passée sont issues du portail de l'artificialisation des sols. Les données sur la population et les ménages sont issues de l'INSEE. Les données sur la consommation et l'évolution des ménages projetés sont issues des SCoT arrêtés. Les objectifs de réduction sont issus des objectifs du SRADDET.

Population (2022)		25 482		48 726	
Taux de croissance annuel moyen (2011-2022)		+0,26		+0,19%	
Taux de croissance annuel moyen (2016-2022)		+0,4%		+0,5%	
Part des résidences secondaires (2022)		21,2 %		19,1 %	
Part des logements vacants (2022)		9,5 %		8,7 %	
Consommation d'ENAF dédiée au logement (2011-2020)		62,07 ha	45,8 %	116,74	28,1 %
ha	% du total				
Consommation d'ENAF à vocation résidentielle par nouveau ménage accueilli (2011-2020)		615 m <sup>2</sup> /ménage		472 m <sup>2</sup> /ménage	
Consommation d'ENAF dédiée à l'activité économique (2011-2020)		42,23 ha	31,2 %	204,3 ha	49,2 %
ha	% du total				
Efficacité		Création de 4,8 emplois par hectare consommé		Perte d'emplois	
Enveloppe foncière théoriquement disponible pour 2021-2031		63 ha		189,5 ha	
Enveloppe foncière projetée pour 2021-2031 (pourcentage de l'enveloppe foncière théoriquement disponible)		125 ha (198 %)		104 ha (54,9 %)	
Enveloppe foncière projetée pour l'habitat en extension pour 2021-2031 (pourcentage de réduction par rapport à la décennie précédente)		52 ha (16 %)		72 ha (39 %)	
Enveloppe foncière projetée pour l'activité pour 2021-2031 (pourcentage de réduction par rapport à la décennie précédente)		23 ha (46 %)		10 ha (96 %)	
Population projetée (2045)		29604 (+4 122)		50 700 (+1 974)	
Structure des ménages projeté (2045)		1,89 personnes par ménage		1,75 personnes par ménage	
Vacance projetée (2045)		8 %		7 %	
Taux de résidences secondaires projeté (2045)		Non précisé		19,2 %	
Taux de croissance annuel moyen projeté (2025-2045)		+0,66 %		+0,37 %	
Consommation d'ENAF dédiée au logement pour la période 2025-2045		49,8 ha		104 ha	

Efficacité projetée (consommation foncière pour l'accueil d'un ménage supplémentaire)	300 m <sup>2</sup>	128 m <sup>2</sup>
Consommation d'ENAF dédiée à l'activité économique pour la période 2025-2045	24,4 ha	15 ha

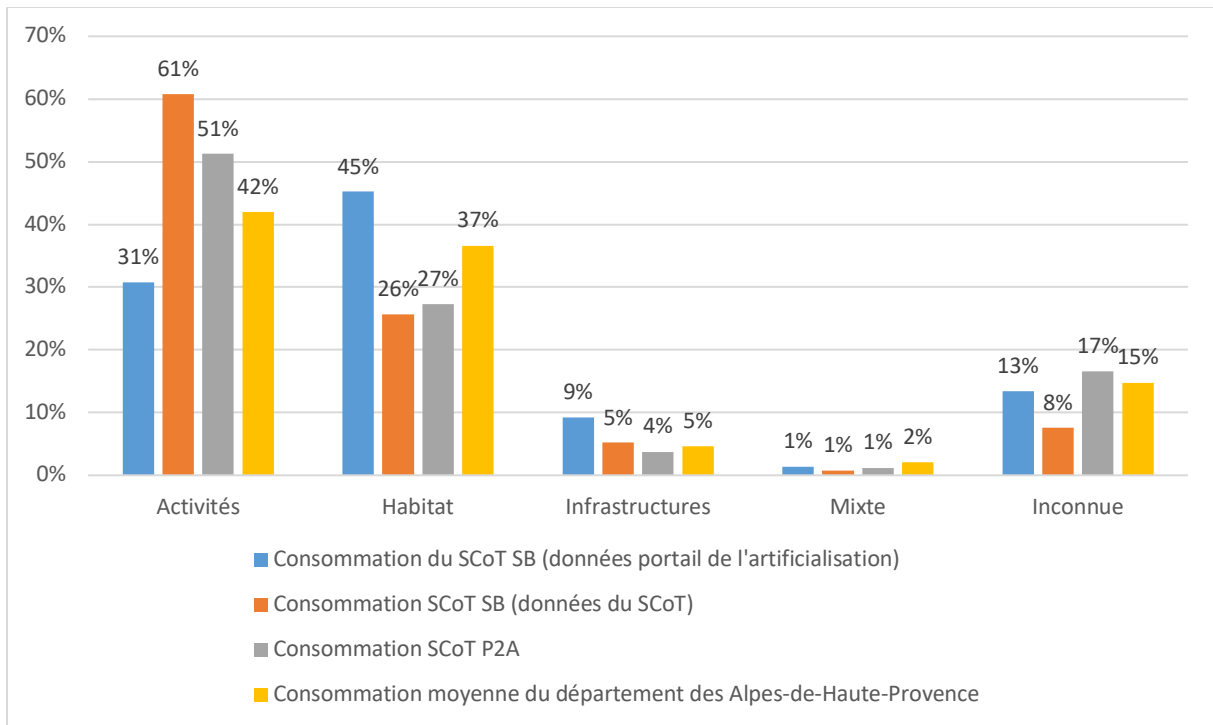


Figure 5. Nature de la consommation d'espaces des SCoT SB et P2A par rapport à la moyenne départementale. Dans le cas du SCoT SB, les données du portail de l'artificialisation sont comparées aux données présentes dans les documents du SCoT arrêté.

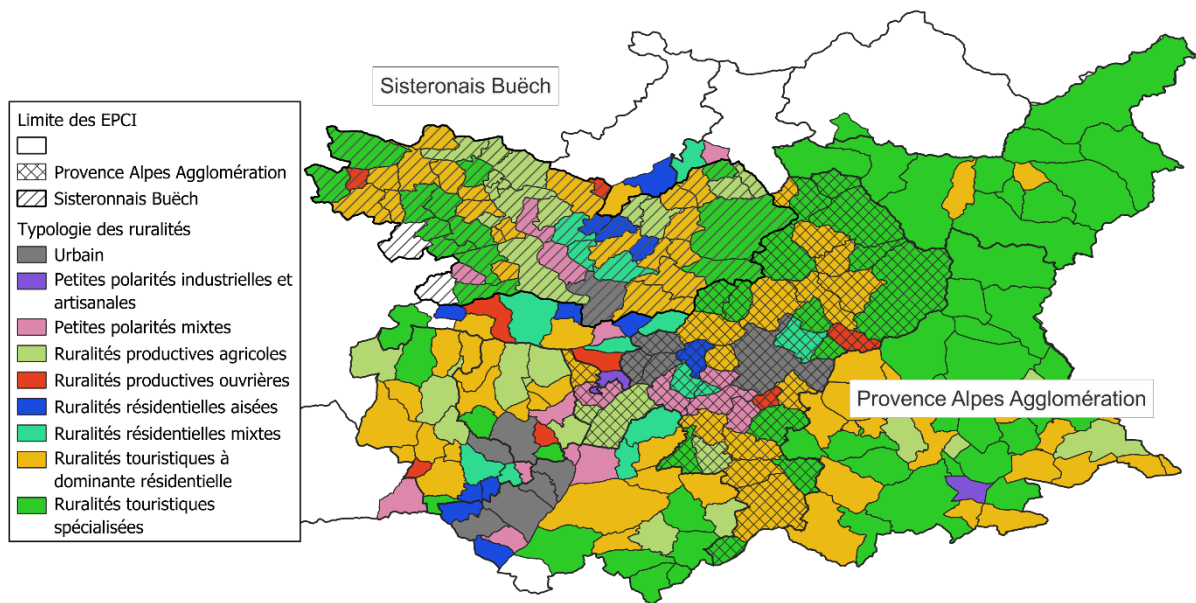


Figure 6. Typologie des ruralités dans le département des Alpes-de-Haute-Provence et dans les SCoT du Sisteronnais Buëch et de Provence Alpes Agglomération. Carte produite à partir des données de Magali Talandier et Acadie sur la diversité des ruralités.

### i. Le respect à géométrie variable des objectifs de réduction de la consommation d'espaces

Intéressons-nous dans un premier temps au respect des objectifs intermédiaires fixés par le ZAN. Le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) ayant été adopté en région PACA, il fixe des objectifs de réduction de la consommation d'espace aux SCoT SB et P2A respectivement de 49,5 % et de 54,5 %. Le SRADDET de la région Auvergne-Rhône-Alpes n'ayant pas été modifié pour intégrer la trajectoire du ZAN, c'est un objectif de 54,5 % de réduction qui s'applique aux trois communes concernées du SCoT SB. Compte tenu de ces objectifs, et en mobilisant les données issues du portail de l'artificialisation<sup>43</sup>, les enveloppes foncières maximales pour 2021-2031 des SCoT SB et P2A s'élèvent donc respectivement à 63 et 189,5 hectares. Entre ces deux SCoT, les stratégies de mobilisation de ces enveloppes diffèrent largement.

L'enveloppe foncière projetée pour 2021-2031 du SCoT P2A est de 125 hectares et correspond à une réduction de 75 % par rapport à la décennie précédente. Cette enveloppe est distribuée selon trois destinations : le développement urbain (habitat et équipements dédiés au développement résidentiel) (72 ha), le développement économique (10 ha) et le développement touristique et les équipements structurants<sup>44</sup> (22 ha).

Le SCoT SB, pour sa part, affiche une enveloppe foncière projetée pour la décennie 2021-2031 correspondant à 104 hectares, soit un quasi doublement de l'enveloppe théoriquement disponible. Ce n'est que sur la base d'un accord tripartite entre la collectivité, la région et les services de l'État visant à comptabiliser la consommation de certains parcs photovoltaïque absente des bases nationales sur la période 2011-2021 que le SCoT parvient finalement à afficher un taux de réduction de 44,5 %. Si ce taux reste inférieur aux objectifs des SRADDET, la collectivité justifie malgré tout son enveloppe foncière en mobilisant une circulaire ministérielle indiquant aux services de l'État qu'un dépassement de cette enveloppe est possible<sup>45</sup>. Nous reviendrons plus en détail dans la partie suivante sur ce point mais soulignons déjà que des compromis locaux semblent pouvoir être trouvés quant au strict respect des objectifs de sobriété foncière. Cette enveloppe foncière est distribuée selon quatre destinations : habitat (52 ha), économie (23 ha), équipements/infrastructures (10 ha) et solidarité<sup>46</sup> (40 ha).

---

<sup>43</sup> Selon la doctrine du ministère de la Transition Écologique, la base de données du portail de l'artificialisation des sols est considérée comme la base de données de référence à privilégier lors des calculs de consommation d'espaces passées.

<sup>44</sup> Ces « équipements structurants » ne disposent pas d'une définition précise dans les documents du SCoT. Sont cités pour exemple « projet de voirie d'intérêt d'agglomération, mise en place du Schéma Départemental d'Accueil des Gens du Voyage, renforcement du secteur thermal, équipements sportifs d'intérêt d'agglomération ».

<sup>45</sup> La circulaire du 31 janvier 2024 signée par le ministre de la Transition écologique et de la Cohésion des Territoires demande aux services de l'État de « ne pas restreindre aux seuls hectares de la trajectoire de sobriété les évolutions des documents d'urbanisme et d'autoriser un dépassement qui, à défaut d'une justification spécifique, peut aller jusqu'à 20 % ».

<sup>46</sup> L'enveloppe de solidarité « doit permettre l'émergence ou l'extension d'opérations et aménagements d'intérêt communautaire (à destination de l'habitat, l'économie, des équipements et infrastructures ainsi que du photovoltaïque) et devra être partagée par la mise en place d'une gouvernance spécifique à l'échelle de la CCSB [communauté de communes du Sisteronnais-Buëch] ».

Pour ces deux SCoT, les enveloppes sont réparties selon leur destination mais ne sont pas territorialisées, c'est-à-dire déclinée géographiquement à une échelle plus fine. Alors que la plupart des régions ont territorialisé, dans leurs SRADDET, les objectifs du ZAN à l'échelle des SCoT, les intercommunalités étudiées n'ont pas saisi l'occasion d'opérer leur propre différenciation<sup>47</sup>. Plusieurs facteurs peuvent expliquer cette absence de territorialisation qui était pourtant une revendication importante du bloc local. D'une part, une territorialisation trop précise, par exemple à l'échelle communale, risquerait de figer le projet de territoire et d'imposer des révisions régulières du document au fil de l'apparition de nouveaux projets, avec des coûts importants à la clé. D'autre part, une territorialisation à une échelle intermédiaire, par exemple fondée sur l'armature urbaine<sup>48</sup>, si elle évite en partie ces écueils, n'évacue pas les arbitrages politiques délicats que suppose la différenciation, en particulier entre villes centres et bourgs ruraux. Dans le cas du SCoT P2A par exemple, l'adoption des objectifs de sobriété foncière ne fait pas consensus parmi toutes les municipalités. La commune de Châteauredon, 74 habitants, a par exemple émis un avis défavorable au projet de SCoT le 21 juin 2025, arguant un « dossier trop drastique pour les petites communes » et demandant des « dérogations ponctuelles pour une urbanisation raisonnée »<sup>49</sup>. L'avis défavorable de la commune de Marcoux, 460 habitants, est notamment motivé par la perte de « 50 % de ses terrains constructibles »<sup>50</sup>. Le conseil municipal de Moustiers-Sainte-Marie, 695 habitants, dénonce pour sa part des restrictions qui « ne permettent pas d'envisager un développement de la commune »<sup>51</sup>. Dans ce contexte, on comprend la difficulté des élus à assurer une territorialisation, y compris à l'échelle de l'armature urbaine, qui aurait nécessairement conduit à identifier une stratégie foncière désignant des « gagnants » et des « perdants » et qui aurait pu emporter des conséquences politiques importantes sur l'adoption du schéma. On retrouve ainsi pour le ZAN les dynamiques de dépolitisation consistant à privilégier les arrangements visant à satisfaire le plus grand nombre au dépend de véritables choix politiques sur les orientations d'un territoire<sup>52</sup>.

---

<sup>47</sup> Notons tout de même que les objectifs de production de logements et les densités sont territorialisés à l'échelle des armatures urbaines. Cela contribue à une forme, indirecte, de territorialisation de l'enveloppe foncière.

<sup>48</sup> L'armature urbaine consiste en une hiérarchisation des villes et villages au sein des documents de planification intercommunaux. Cette hiérarchisation peut se baser sur différents critères comme la population, le nombre d'emplois, le niveau de service et d'équipements ou encore la centralité géographique.

<sup>49</sup> Délibération du conseil municipal de Châteauredon, 21 juin 2025.

<sup>50</sup> Délibération du conseil municipal de Marcoux, 23 juin 2025.

<sup>51</sup> Délibération du conseil municipal de Moustiers-Sainte-Marie, 25 juin 2025.

<sup>52</sup> Fabien Desage, David Guéranger, *La politique confisquée : sociologie des réformes et des institutions intercommunales*, Bellecombe-en-Bauges, Éditions du Croquant, « Savoir-agir », 2011, p. 427 ; Fabien Desage, « Don't look up ? Les incapacités politiques intercommunales, de la méconnaissance au déni » dans Rémi Lefebvre, Sébastien Vignon (dir.), *Politiser l'intercommunalité ?*, Villeneuve d'Ascq, Presses universitaires du Septentrion, 2023, p. 303-336.

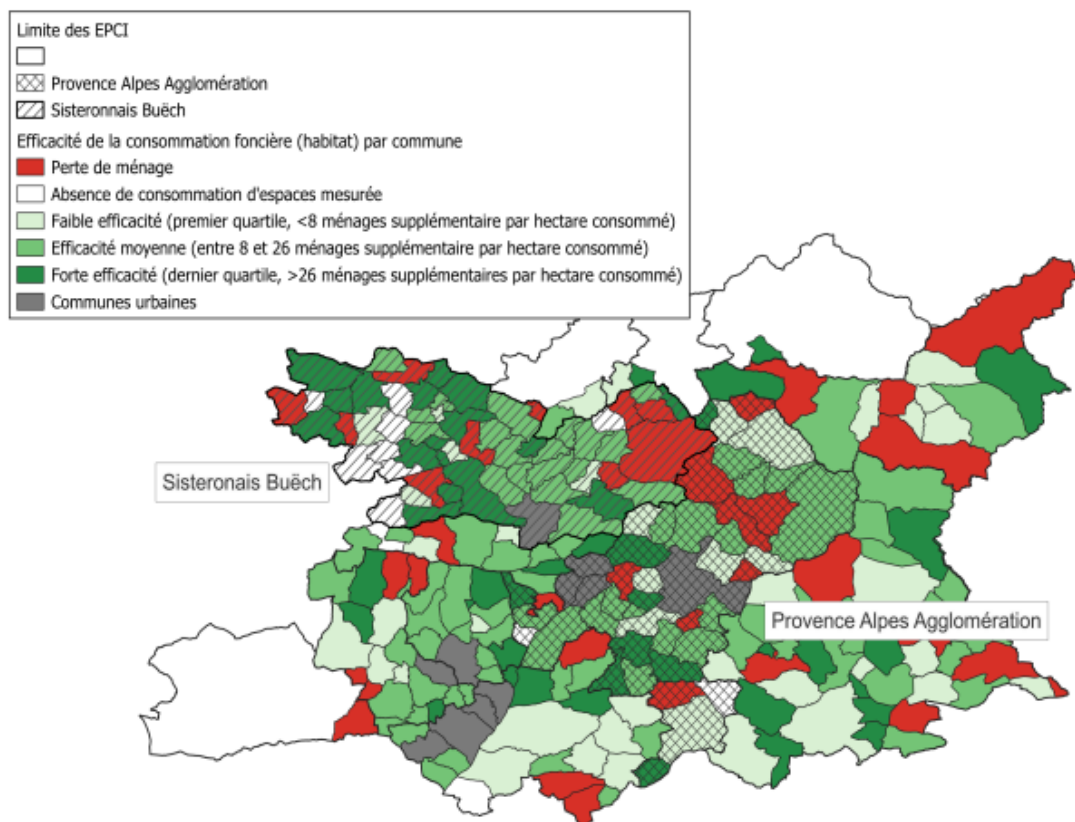
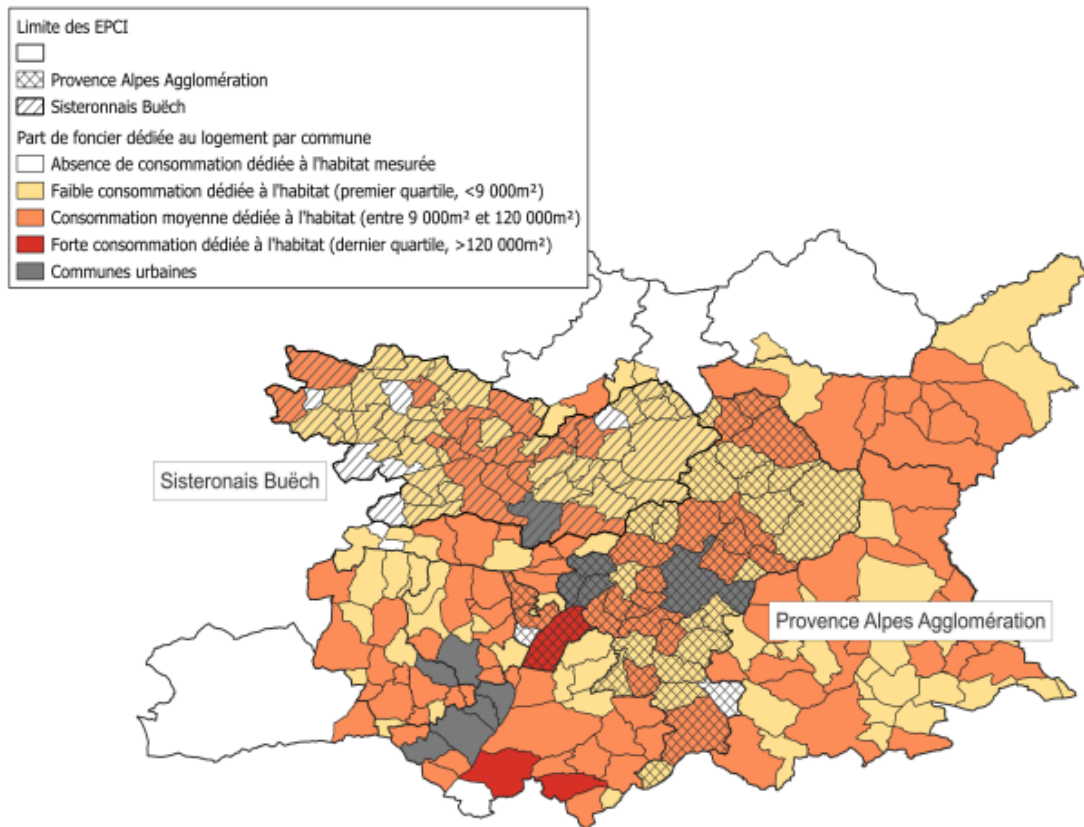


Figure 7. Consommations d'espaces dédiées à l'habitat et leur efficacité par communes dans les Alpes-de-Haute-Provence et les SCoT du Sisteronnais Buëch et de Provence-Alpes-Agglomération.

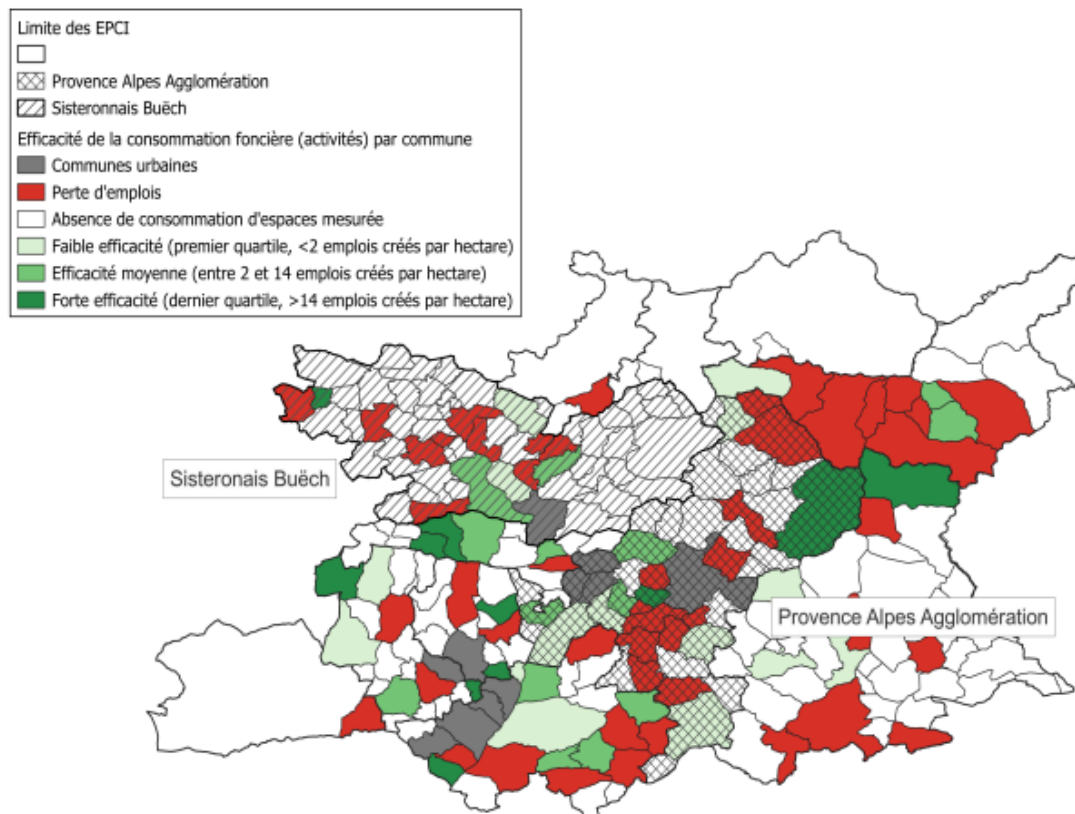
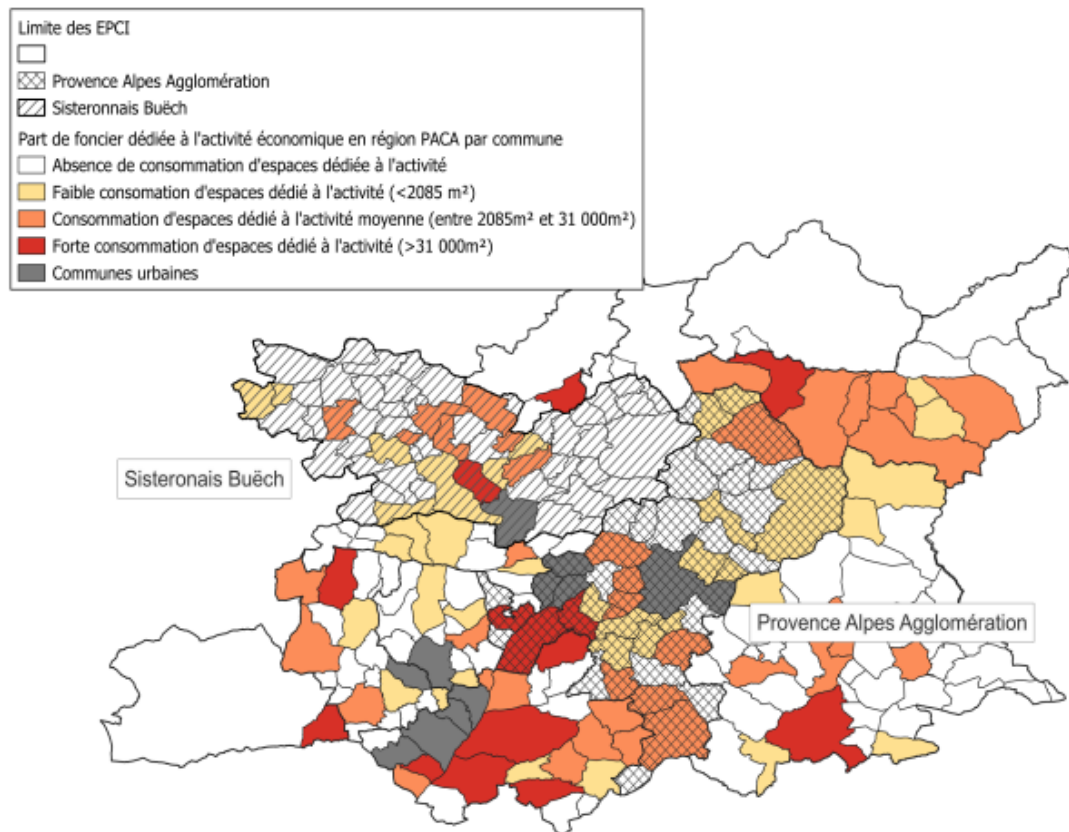


Figure 8. Consommations d'espaces dédiées à l'activité et leur efficacité par communes dans les Alpes-de-Haute-Provence et les SCoT du Sisteronnais Buëch et de Provence-Alpes-Agglomération.

L'absence de territorialisation n'est pas sans conséquence sur la mise en œuvre et le suivi des objectifs de sobriété foncière. En l'absence de répartition fine des enveloppes, un mécanisme de type "premier arrivé, premier servi" peut émerger : les premières communes révisant leur PLU pourront afficher des consommations foncières projetées compatibles avec le SCoT, sans nécessairement tenir compte des révisions ultérieures des communes voisines. Une fois le seuil global atteint, certaines communes risquent ainsi d'être contraintes ou empêchées dans leurs propres projets d'urbanisme. La capacité des services de l'État à réguler de telles dynamiques reste incertaine (voir partie suivante). Par conséquent, et dans le contexte de transition écologique, la question du transfert de la compétence en matière de planification à l'échelle intercommunale prend une importance particulière, notamment pour gérer des enjeux de rareté foncière, de coordination et de cohésion territoriale. Plus que jamais, c'est donc un « saut politique majeur » que le ZAN demande aux intercommunalités et aux communes qui les composent<sup>53</sup>.

Au-delà de cette question de la territorialisation, intéressons-nous à présent aux projets de ces deux territoires pour comprendre les usages futurs de ces enveloppes et tenter d'expliquer différences notables entre les enveloppes de consommation projetée de ces deux SCoT<sup>54</sup>.

#### ii. Un ZAN qui n'empêche pas l'inscription d'objectifs ambitieux en matière d'accueil de population

Les objectifs démographiques, les projections concernant l'évolution de la structure des ménages et les caractéristiques futures de l'habitat (taux de vacance, changements de destination, etc.) sont déterminants pour estimer le nombre de logements nécessaires à la mise en œuvre des projets de territoire. Ces éléments constituent des facteurs déterminants dans la consommation d'espaces projetée. Or, en matière de projection démographique, les deux SCoT s'inscrivent dans des tendances très différentes. Le SCoT P2A fixe un taux de croissance annuel moyen de +0,37%. Si ce taux est bien en deçà de l'objectif de +0,6% fixé par le SRADDET pour l'espace alpin, il reste néanmoins dans la dynamique moyenne observée entre les taux de croissance annuels moyens pris sur les périodes 2011-2022 et 2016-2022 (voir tableau 1). Le SCoT SB se fixe pour sa part un objectif de +0,66%. Si ce dernier est compatible avec les orientations du SRADDET, il reste bien supérieur aux taux de croissance annuel moyen observé sur les périodes 2011-2022 et 2016-2022 (voir tableau 1). D'ici à 2031, le SCoT P2A envisage ainsi d'accueillir 1833 personnes pour une population totale de 50 559 personnes contre 1720 pour le SCoT SB, pour une population totale d'environ 27 000 personnes. Une fois ramenée à la population accueillie, les écarts constatés en matière de consommation foncière entre les deux projets se réduisent et la consommation foncière par habitant accueillie est finalement comparable<sup>55</sup>.

---

<sup>53</sup> Daniel Béhar, Sacha Czertok, Xavier Desjardins, « Zéro artificialisation nette : banc d'essai de la planification écologique », AOC, 2022, <https://aoc.media/opinion/2022/07/04/zero-artificialisation-nette-banc-dessai-de-la-planification-ecologique/> (dernière consultation le 16 décembre 2025).

<sup>54</sup> En 2022, le SCoT SB comptait 25 482 habitants, soit près de deux fois moins que le SCoT P2A (48 726 habitants). Le premier projette pourtant une enveloppe supérieure au second.

<sup>55</sup> Le SCoT de P2A affiche une consommation projetée de 567m<sup>2</sup> par personne accueillie tandis que le SCoT du SB affiche une consommation projetée de 727m<sup>2</sup> par personne accueillie.

Dans les deux cas, le respect de ces enveloppes de consommation foncière repose, en matière d'habitat, sur une meilleure efficacité foncière (voir tableau 1), c'est-à-dire une plus faible consommation d'espaces par ménage accueilli. Cette efficacité est le résultat d'objectifs de densification à la fois en extension mais également à l'intérieur des enveloppes urbaines.

Pour ce qui concerne l'extension, les deux SCoT ont fixé des objectifs de densité minimale. Pour l'un des deux SCoT, ces objectifs restent néanmoins inférieurs à ce qui est observé sur la décennie précédente. Ce point illustre un certain décalage entre l'évolution du marché immobilier, que nous avons rapidement évoqué dans la partie précédente et qui n'est pas forcément connu des élus, et les prescriptions inscrites dans les documents d'urbanisme. Tout comme le ZAN semble finalement suivre une tendance de fond dans le département, la planification semble également suivre, et non devancer, certaines pratiques. Soulignons néanmoins que la fixation de prescriptions visant à imposer des densités minimales, souvent perçues négativement par les administrés, et en particulier sur les territoires ruraux où le foncier semble abondant, tend à s'imposer comme une norme sous l'effet de la loi Climat et Résilience.

En ce qui concerne la densification des enveloppes urbaines existantes, cette dernière est favorisée par la doctrine du ministère de la Transition écologique. Elle stipule en effet que le comblement des dents creuses<sup>56</sup> n'est pas comptabilisé dans la consommation d'ENAF. Les deux SCoT ambitionnent donc de produire une part importante de ces nouveaux logements au sein de ces enveloppes : 51 % des nouveaux logements pour le SCoT SB<sup>57</sup> et, pour le SCoT P2A, la mobilisation de 74 hectares sur les 87 hectares recensés. Si l'inscription de ces objectifs permet effectivement de répondre aux besoins projetés en matière de logements, l'atteinte de tels objectifs reste pour le moins incertaine. D'une part, l'objectif fixé par le SCoT SB n'est pas justifié, ni dans le diagnostic, ni dans le document de justification des choix. Aucune analyse des enveloppes foncières des communes du SCoT n'a semble-t-il été menée, ce qui ne permet pas d'ancrer cet objectif dans une réalité territoriale permettant effectivement de mesurer la faisabilité de la densification projetée. Deuxièmement, quand bien même de telles analyses ont bien été menées, de nombreux facteurs permettant d'atteindre ces objectifs échappent aux mains des collectivités. Le comblement de ces dents creuses est largement dépendant des dynamiques de rétention foncière existantes sur le territoire, mais également des projets et investissements immobiliers dans des territoires où la densité n'est pas toujours rentable pour les promoteurs. La création des zones à urbaniser dans les documents d'urbanisme infra sera malgré tout indexé aux chiffres produits avec ces objectifs de densification, ce qui constitue malgré tout un garde-fou dans le respect des objectifs de sobriété foncière mais est susceptible de conduire à des difficultés, à termes, en matière de production de logements.

---

<sup>56</sup> On appelle « dents creuses » des parcelles de taille modeste entourées de bâtis. La continuité des parcelles bâties forme les enveloppes urbaines au sein desquelles peuvent donc se trouver des parcelles non bâties. Il n'existe pas de superficie obligatoire pour caractériser ces dents creuses et c'est donc à chaque SCoT de déterminer leur taille. Dans les Alpes-de-Haute-Provence, la taille maximale de 2 500 m<sup>2</sup> semble faire consensus auprès des services de l'Etat.

<sup>57</sup> Ce pourcentage correspond à la création de 1402 nouveaux logements.

Ces premiers résultats illustrent que le ZAN n'amène pas les EPCI étudiés à renoncer à l'accueil de nouvelles populations, mais plutôt à adapter leurs modes de production de logements. La priorité est désormais donnée à la construction à l'intérieur des enveloppes urbaines plutôt qu'à l'extension. Dans ce contexte, le ZAN apparaît donc éloigné de l'image « ruralicide » que certains élus lui ont attribuée au niveau national. Ce constat est d'autant plus notable que, parmi les leviers existants pour réduire la consommation d'espaces, certains demeurent peu exploités, en particulier la lutte contre la vacance et la densification<sup>58</sup>. Sur ce dernier point, les objectifs fixés restent modestes et, dans l'un des SCoT, inférieurs à la tendance déjà observée. Concernant la vacance, les SCoT SB et P2A affichent des cibles respectives de 8 % et 7 %, soit des niveaux proches de la moyenne nationale actuelle (8 %). Il s'agit néanmoins de nuancer ce résultat avec la situation particulière de ces territoires et d'un bilan de consommation 2011-2020 particulièrement élevé qui augmente l'enveloppe disponible pour la décennie à venir. De plus amples études mériteraient d'être conduites sur des territoires plus « ordinaires ». Au-delà de nos analyses quant à la croissance démographique des territoires, qu'en est-il des relations entre consommation d'espaces et activités économiques ?

### iii. Des modalités de calcul de la consommation foncière dédié à l'activité qui accordent de la souplesse aux projets de territoire

Comme rappelé précédemment, la consommation d'espaces liée aux activités représente le deuxième poste à l'échelle nationale et constitue même le premier poste à l'échelle départementale. La consommation projetée en la matière mérite donc que l'on s'y intéresse de près pour observer les effets du ZAN.

Compte tenu de l'historique du département, la première chose à noter en matière d'activité est l'absence d'enveloppe dédiée spécifiquement à la production d'énergie solaire photovoltaïque dans les deux documents. La situation diffère néanmoins entre les deux SCoT sur ce point. Le SCoT SB a bien évoqué dans son document la possibilité d'imputer la consommation de ces dispositifs dans une « enveloppe de solidarité ». Cette enveloppe est également dédiée à tous projets d'aménagement d'intérêt communautaire (habitat, économie, équipements et infrastructures) et mobilisable selon une gouvernance spécifique mise en place par le SCoT. Les élus du SCoT, à travers un tel dispositif, arbitreront ainsi entre les différents usages permis par une telle enveloppe. Il est néanmoins important de noter que d'après les informations que nous avons recueillies auprès des services de l'État, il existe sur le territoire un certain nombre de « coups partis », c'est-à-dire de projets de parcs photovoltaïque au sol autorisé avant l'adoption du SCoT, qui viendront imputer le montant de cette enveloppe. Pour sa part, le SCoT P2A ne précise pas l'enveloppe à imputer pour ces projets. Si cette position illustre une volonté politique de limiter le développement de ces parcs photovoltaïques au sol après une décennie de développement important, elle fait fi des coups partis sur le territoire que les services de l'État estiment à une dizaine ou une vingtaine d'hectares. En l'état, l'absence d'enveloppe dédiée est donc susceptible d'engendrer une consommation non planifiée qui pourrait amputer d'autant les enveloppes dédiées aux autres

---

<sup>58</sup> Julien Fosse (2019), « Objectif "Zéro artificialisation nette" : quels leviers pour protéger les sols ? », France Stratégie, 2019, p.54.

projets sur le territoire. L'absence d'enveloppe dédiée a permis au SCoT d'afficher des objectifs ambitieux en termes de réduction de la consommation d'espaces mais irréalistes vis-à-vis de la planification de son projet de territoire. Compte-tenu de la marge de manœuvre dont le SCoT dispose vis-à-vis de l'enveloppe foncière maximale pour 2021-2031, ce problème, identifié par les services de l'État, pourra être résolu avant l'adoption définitive du SCoT qui devra vraisemblablement revoir à la baisse les objectifs de réduction de la consommation d'espaces initialement affichés. Dans un contexte de réduction de la consommation foncière, ces résultats suggèrent que les collectivités ont préféré limiter le développement des dispositifs de production d'énergie solaire, jugé moins prioritaires, au profit d'autres types de consommation, et en particulier celle de la production de logement. Dès lors, l'application des principes de sobriété foncière est susceptible de ralentir l'atteinte des objectifs de transition énergétique et de développement des énergies renouvelables. Néanmoins, l'interaction entre les deux politiques publiques a la vertu de favoriser les projets de production d'énergie non-consommateur de foncier, c'est-à-dire sur le bâti existant ou respectant certaines caractéristiques techniques<sup>59</sup>. Il sera intéressant de suivre la résultante de ces deux dynamiques pour comprendre les effets de la sobriété foncière sur la transition énergétique.

En dehors des projets de parcs photovoltaïques, la consommation d'espaces dédié à l'activité résulte principalement de l'aménagement et de l'extension des zones d'activités économiques. La loi Climat et Résilience les définit comme les zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire<sup>60</sup>. En la matière, nous rejoignons les observations de Joachim Dendievel<sup>61</sup> quant à la faiblesse des diagnostics existants. Dans les deux SCoT observés, les informations sur le taux de vacance du foncier économique restent parcellaires et le potentiel de densification des zones d'activités économiques, comme le besoin en matière de consommation projeté, peu justifié. La faiblesse de ces diagnostics se couple également de prescriptions relativement souples les concernant. Contrairement au domaine de l'habitat, aucune densité minimale n'est par exemple imposée. Par ailleurs, l'extension et la création de nouvelles zones économiques sont, au moment de la rédaction de ce rapport et pour nos deux cas d'études, peu encadrées<sup>62</sup>. Si les documents de planification font néanmoins apparaître un effort de réduction significatif concernant cet usage (voir Tableau 2), c'est seulement grâce à l'absence de projets photovoltaïque planifiés dans ces enveloppes et à des règles de calcul qui contribuent à minimiser les surfaces réellement consommées.

---

<sup>59</sup> Voir le décret n° 2023-1408 du 29 décembre 2023 définissant les modalités de prise en compte des installations de production d'énergie photovoltaïque au sol dans le calcul de la consommation d'espace au titre du 6° du III de l'article 194 de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.

<sup>60</sup> Article 220 de la loi n°2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.

<sup>61</sup> Joachim Dendievel, « La limite principale de la logique du ZAN est de ne pas qualifier les sols », *Weka*, 2023, <https://www.weka.fr/actualite/interviews/joachim-dendievel-la-limite-principale-de-la-logique-du-zan-est-de-ne-pas-qualifier-les-sols-174347/#:~:text=Plus%20globalement%2C%20la%20logique%20du,biodiversit%C3%A9%2C%20ni%20pour%20l'a%20for%C3%AAt> (dernière consultation le 16 décembre 2025).

<sup>62</sup> Le SCoT SB ne soumet par exemple pas clairement le développement de nouvelles ZAE à une démonstration préalable des besoins et de l'impossibilité de se développer dans les zones existantes.

Pour le SCoT P2A, l'enveloppe foncière dédiée à l'activité ne reflète que partiellement la consommation réelle d'espaces naturels, agricoles et forestiers. Une circulaire ministérielle<sup>63</sup> est en effet venue préciser les modalités de comptabilisation particulière des zones d'aménagement concertées. Les collectivités peuvent en effet comptabiliser cette consommation pour la décennie 2011-2020, quand bien même cette dernière aurait lieu sur la décennie 2021-2030. Ce mécanisme constitue un double gain pour les collectivités, la consommation foncière venant à la fois accroître l'enveloppe à partir de laquelle sont déduits les efforts de réduction et être décomptée de la consommation de la décennie à venir. Dans ce SCoT, 35 hectares d'une zone d'aménagement concerté sont ainsi venus gonfler le bilan 2011-2021 et s'ajoutent au 10 hectares dédiés à l'activité économique pour la décennie 2021-2031.

Par ailleurs, les deux SCoT observés ont considéré, sans justification, le foncier disponible dans les zones d'activité économiques existantes comme de la densification ne consommant pas d'espaces. Il est pourtant probable que certains de ces espaces constituent pourtant de la consommation foncière au sens du ZAN<sup>64</sup>. L'absence de définition des enveloppes urbaines des zones d'activités existantes et donc d'identification des dents creuses camoufle ainsi une partie de la consommation projetée.

Les modalités de calculs et les méthodologies adoptées ne reflètent donc que partiellement la véritable consommation foncière dédiée à l'activité économique et les arrangements arithmétiques liés à la mise en œuvre du ZAN conduisent finalement à minimiser artificiellement la consommation réelle. Les arrangements arithmétiques liés au dispositif du ZAN ou à la pratique des bureaux d'étude contribuent donc à assouplir la contrainte exercée par les objectifs de réduction de la consommation d'espace à l'échelle locale au détriment d'une véritable évaluation environnementale des impacts de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers.

#### *iv. Quel bilan tirer de l'analyse de ces SCoT ?*

L'analyse du contenu des deux SCoT étudiés permet de souligner deux résultats au moins sur la mise en œuvre du ZAN. Premièrement, les effets du ZAN sur l'urbanisme semble surtout se porter sur l'habitat, avec une modification des formes urbaines qui était déjà en partie déterminée par l'état du marché foncier (voir partie précédente). Cette évolution des formes urbaines, et en particulier les objectifs de densification, repose néanmoins sur des dynamiques qui échappent en partie aux collectivités. Ce n'est donc pas seulement l'élaboration du SCoT, mais bien sa mise en œuvre et les évaluations prévues tous les six ans qui permettront d'assurer la traduction du projet de territoire tout en respectant les objectifs de sobriété foncière. En matière de consommation dédiée à l'activité, le ZAN ne semble pas bousculer les pratiques antérieures. Comme nous l'avons souligné, il apparaît néanmoins sur

---

<sup>63</sup> Circulaire du 31 janvier 2024 signée par le ministre de la Transition Écologique et de la Cohésion des Territoires relative à la mise en œuvre de la réforme vers le « zéro artificialisation nette des sols ».

<sup>64</sup> Le diagnostic d'un SCoT mentionne par exemple, sur une zone d'activité économique identifiée, un potentiel de développement de 10 hectares dont il est peu probable que l'ensemble se situe au sein de « dents creuses » non-consommatrice d'espaces.

ces territoires que des alternatives aux parcs photovoltaïque au sol vont devoir être mis en œuvre pour atteindre les objectifs de production d'énergies renouvelables.

Deuxièmement, notons que pour nos deux cas d'étude, et à rebours de ce qui peut être évoqué dans le débat public, le ZAN n'est pas synonyme d'absence de « développement », entendu au sens le plus courant de croissance démographique et économique. Si les projets de territoire des deux SCoT diffèrent en partie sur ces ambitions, ils affichent tous deux des dynamiques de croissance tout en respectant les objectifs de sobriété foncière. Les deux collectivités étudiées bénéficient néanmoins d'un contexte particulier du fait d'une consommation foncière importante en 2011-2021. Il serait intéressant, à l'avenir, d'étudier les adaptations au ZAN d'autres collectivités rurales ne bénéficiant pas d'un contexte aussi favorable.

Enfin, si les deux cas étudiés ne sont, au moment de la rédaction de ce texte, qu'à la phase d'arrêt de projet, il est d'ores et déjà possible d'identifier différentes formes de souplesse vis-à-vis de la mise en œuvre des objectifs de sobriété foncière. Les modalités de calcul des enveloppes foncières contribuent à assouplir la mise en œuvre des normes via des arrangements formels, comme l'illustre la comptabilisation du foncier économique, mais également par des processus de négociation entre les collectivités et l'État. L'observation participante menée auprès des services de l'État nous a justement permis d'analyser le rôle joué par l'État dans la mise en œuvre des principes de sobriété foncière.

### **3.2 L'État « facilitateur » au chevet des collectivités rurales**

Après avoir enquêté auprès des collectivités, une deuxième partie de notre enquête de terrain souhaitait revenir en détail sur le positionnement des services de l'État vis-à-vis de la mise en œuvre de la politique de lutte contre l'artificialisation des sols. Si historiquement, les services de l'État ont joué un rôle central dans les politiques d'urbanisme<sup>65</sup>, leur décentralisation a vu les collectivités prendre un rôle croissant dans l'aménagement du territoire. L'État local a malgré tout continué de s'investir, à travers son rôle de conseil auprès des collectivités, mais également à travers ses missions de contrôle de légalité des documents d'urbanisme. À partir des années 2000, ce rôle d'accompagnement s'est néanmoins affaibli suite au retrait progressif des services départementaux consécutif à une série de réformes d'inspiration néo-managériale<sup>66</sup>. Certains auteurs ont ainsi perçu dans ces réformes une façon pour l'État de

---

<sup>65</sup> Pierre Grémion, *Le pouvoir périphérique : bureaucrates et notable dans le système politique français*, Paris, Seuil, « Sociologie », 1976, p. 480 ; Michel Crozier, Jean-Claude Thoenig, « La régulation des systèmes organisés complexes : le cas du système de décision politico-administratif local en France », *Revue Française de Sociologie*, 1975, vol. 16, n° 1, p. 3-32.

<sup>66</sup> La loi n°2001-1168 du 11 décembre 2001 portant mesures urgentes de réformes à caractère économique et financier (MURCEF) a soumis l'ingénierie publique aux règles de mise en concurrence et de la commande publique. Cette réforme a conduit à différentes réorganisations des services déconcentrés à partir de 2007 dans le cadre de la révision générale des politiques publiques puis 2012 au titre de la modernisation de l'action publique. Le PLF 2014 a ensuite décentralisé l'Application du Droit des Sols (ADS) et supprimé l'Assistance Technique pour raisons de Solidarité et d'Aménagement du Territoire (ATESAT), assistance visait à apporter une aide auprès des collectivités de petite taille dans le respect des règles de concurrences. Entre 2012 et 2018, sous l'influence notamment de ces modifications, les effectifs des Directions Départementales des Territoires (et de la Mer) ont diminué de 30%.

gouverner à distance les politiques publiques<sup>67</sup> qui n'a pas été sans conséquence sur les territoires. Dans des secteurs comme l'éducation nationale ou le logement, Claire Dupuy et Julie Pollard<sup>68</sup> ont montré les limites de ce gouvernement « depuis Paris » dans la mise en œuvre concrète des politiques publiques à l'échelle locale. Dans le domaine de l'eau, Claire Dedieu<sup>69</sup> a pour sa part souligné l'affirmation de la posture régaliennne, au détriment de cette posture d'accompagnement. Ces travaux font échos aux prises de position régulière des associations d'élus quant au manque d'accompagnement de l'État<sup>70</sup> dans un contexte de transition écologique où les compétences décentralisées tendent à être plus fermement encadrées.

Dans ce contexte, un certain nombre de signaux faibles suggèrent néanmoins une forme de repositionnement depuis quelques années. En juillet 2020, le Premier ministre de l'époque évoquait la nécessité de « réarmer les territoires »<sup>71</sup>, et en particulier les administrations. En 2022, pour la première fois depuis des années, le programme 354 « Administration territoriale de l'État » ne prévoyait plus de baisses d'effectif à l'échelle des départements. On assiste également à une critique grandissante des instruments compétitifs caractéristiques du « gouvernement à distance »<sup>72</sup>. C'est pour répondre à ces critiques que le « Fonds Vert » lancé en 2022 devait rompre avec la logique d'appels à projet nationaux à travers un dispositif déconcentré aux mains des préfets de département. Enfin, l'intérêt croissant pour la politique du « dernier kilomètre » suggère justement un retour de l'État sur les territoires pour s'assurer de l'atterrissage des politiques publiques. Ces évolutions seraient-elles le signe d'un tournant dans la gestion publique territoriale, après des années de réforme néolibérale introduisant les principes du « gouvernement à distance », à piloter une

---

<sup>67</sup> Renaud Epstein, « Gouverner à distance : Quand l'Etat se retire des territoires », *Esprit*, 2006, vol. 319, n°11, p. 96-111.

<sup>68</sup> Claire Dupuy, Julie Pollard, « Les limites du pouvoir de l'État dans les territoires. Les politiques de l'État dans le secteur de l'éducation et du logement en France », *Sciences de la société*, 2013, n° 90, p. 22-41.

<sup>69</sup> Claire Dedieu, *Quand l'état se retire : la suppression de l'ingénierie publique dans le domaine de l'eau*, Thèse de doctorat en science politique, Université de Montpellier, 2019, p. 624.

<sup>70</sup> « Expliquons-leur [aux maires], convainquons-les, et c'est là qu'on a besoin de DDE, et je parle pas de... Je parle volontairement de DDE, pour retrouver la bonne vieille DDE qu'on connaissait il y a quelques années, avec des ingénieurs de l'État qui étaient là, parfois un petit peu contraignant parce que c'était encore une décentralisation balbutiante, mais une bonne vieille DDE qui savait parler aux élus, avec le subdi du coin, c'est comme ça qu'on arrivait à travailler, alors qu'aujourd'hui, on a cette loi au niveau national, et plus grand monde entre nous et l'État central. » représentant de l'AMF, audition des associations de collectivités par la commission des Affaires économiques du Sénat, 27 juillet 2022.

<sup>71</sup> Déclaration de politique générale de Jean Castex, Premier ministre, sur la nécessité de "ressouder" la France dans le contexte de la crise sanitaire et économique, le dialogue social, la lutte contre le chômage, la croissance écologique et le séparatisme, à l'Assemblée nationale le 15 juillet 2020.

<sup>72</sup> Mentionnons par exemple la recommandation visant à « sortir de la logique systématique des appels à projets » du rapport sénatorial relatifs aux services préfectoraux et déconcentrés de l'État (Agnès Canayer, Éric Kerrouche, « À la recherche de l'État dans les territoires », rapport d'information n°909, Délégation aux collectivités territoriales du Sénat, 2022, p. 184). Les effets pervers de la « multiplication des appels à projet » dénoncé par le Conseil d'État dans son récent rapport sur le « dernier kilomètre » (Conseil d'État, *L'usager, du premier au dernier kilomètre : un enjeu d'efficacité de l'action publique et une exigence démocratique*, Étude annuelle, 2023, p. 212) ou encore le récent rapport Woerth sur la décentralisation qui recommande d'« encadrer drastiquement les appels à projets nationaux à destination des collectivités territoriales dans l'objectif d'en réduire le nombre et de mieux les adapter aux territoire » (Éric Woerth, *Décentralisation : Le temps de la confiance*, Rapport au président de la République, 2024, p. 160).

action publique toujours plus territorialisée et différenciée ? Si les programmes les plus récents, comme le nouveau conseil aux territoires ou « Action Publique 2022 », visaient à donner à l'État territorial une nouvelle dimension, à travers la figure d'un État « expert, incitateur et facilitateur » évalué sur la performance, qu'en est-il concrètement sur les territoires ? Comment ces programmes se matérialisent-ils dans le travail des administrations au quotidien, et en particulier dans l'accompagnement des projets de territoire qui se matérialisent à l'échelle locale dans les documents d'urbanisme ?

### i. Méthodologie

C'est à ces questions que nous souhaitons répondre à partir d'un travail d'observation participante au sein de la direction départementale des territoires (DDT) des Alpes-de-Haute-Provence. Ce travail a consisté dans une collaboration avec le chargé de mission SCoT dans l'accompagnement des collectivités et l'élaboration des avis de l'État sur les deux schémas de cohérence territoriaux que nous venons d'analyser dans la partie précédente. Le chargé de mission SCoT se trouve dans une position particulière au sein de la DDT puisqu'il n'appartient pas au pôle planification mais est placé sous la direction, reflétant pour l'enquêteur l'intérêt de la direction pour la planification intercommunale.

Le projet de recherche et la démarche avait auparavant été explicitée auprès de l'agent et de sa direction. Il s'agit donc d'une observation « à découvert »<sup>73</sup> qui, si elle a pu influencer les pratiques de l'agent en question dans ses missions, nous a permis d'investiguer la fabrique de l'action publique dans les services de l'État en matière de planification et de sobriété foncière. L'objectif était ainsi moins de réaliser un travail ethnographique de ce que signifie travailler au quotidien dans les services de l'État que de comprendre la posture et le rôle de l'État dans l'élaboration des documents de planification et recueillir la perspective de cet agent sur sa propre activité. La richesse du matériau tient donc dans la création d'une relation de confiance et dans les interactions régulières que nous avons pu avoir.

Ce travail en collaboration a consisté à travailler sur des tâches confiées par le chargé de mission entre avril et août 2025 ainsi qu'à des échanges réguliers sur certaines problématiques qu'il pouvait rencontrer. Ces problématiques touchaient divers sujets, des plus techniques comme les modalités de calcul de la consommation d'espaces, à des sujets plus généraux comme la jurisprudence associée aux enjeux de planification. Trois entretiens semi-directifs ont également été menés auprès de ce chargé de mission à différentes étapes de l'élaboration de l'avis pour identifier les points sur lesquels l'agent était particulièrement attentif et mieux comprendre les choix opérés lors de l'élaboration de l'avis de l'État. Cette collaboration a également permis au chercheur « embarqué » d'assister aux deux réunions de la Commission départementale de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (CDPENAF)<sup>74</sup>. Ces réunions ont permis d'observer les relations formelles et informelles

---

<sup>73</sup> Sébastien Chauvin, Nicolas Jounin, « L'observation Directe », dans Serge Paugam (dir.), *L'enquête sociologique*, Paris, Presses Universitaires de France, « Quadrige », 2012, p. 143-165.

<sup>74</sup> La CDPENAF a été créée par la loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt. Elle est consultée sur les questions relatives à l'usage et la transformation des surfaces agricoles, naturels et forestières. Elle associe notamment des représentants de l'État, des collectivités territoriales, des représentants des professions agricoles et forestières, des associations agréées de protection de l'environnement. Sa saisine est obligatoire sur les SCoT arrêté (article L.143-20 du code de l'urbanisme).

qu'entretennent les services de l'État avec les élus et de mieux situer le rôle joué par ces derniers dans le réseau d'acteurs impliqués dans la planification.

Ce dispositif, en combinant observations, entretiens et analyse documentaire, offre un matériau riche pour appréhender les tensions et arbitrages liés à la territorialisation du ZAN.

## *ii. L'accompagnement des collectivités : l'État garant de la sécurité juridique du document*

Sur le territoire des Alpes-de-Haute-Provence, les services de l'État se fixent pour objectifs d'accompagner le plus en amont possible les structures porteuses de SCoT pour faciliter l'adoption des documents de planification et éviter les avis défavorables en fin de procédure. Cet accompagnement peut prendre différentes formes plus ou moins formelles :

« Finalement c'est un accompagnement... C'est pas au quotidien mais c'est à la demande. [...] C'est des séquences par avis sur le fond. La construction du diagnostic, les éléments de liaison entre le diagnostic et les objectifs politiques du PAS, même si c'est un document qui est intimement dans la main du politique, il faut quand même faire un lien a minima avec les propres conclusions du territoire et des enjeux qui sont relevés à l'issue de ce diagnostic. C'était aussi attirer leur attention sur des thématiques liés au dire de l'Etat. Mais pour tout te dire, la séquence d'accompagnement, c'est aussi des parties un peu off, entre nous, où la cheffe de projet me téléphone ou m'envoie des messages. [...] on a aussi beaucoup échangé sur cette notion d'espaces urbanisés, sur les définitions de cet espace, sur les dents creuses [...] donc tout ça, on l'a cadré ensemble. » Entretien avec le chargé de mission SCoT de la DDT 04 (22 avril 2025).

À travers cet accompagnement, les services de l'État contribuent à cadrer l'exercice de planification et à inciter les collectivités à intégrer les problématiques et enjeux identifiés dans le « dire de l'État »<sup>75</sup>. Ils sont également en soutien quant à l'interprétation des différents textes législatifs et réglementaires, en particulier concernant la consommation d'espaces. Durant ce processus d'accompagnement, les services sont particulièrement attentifs à la cohérence entre le diagnostic qu'ils ont produits du territoire et les objectifs affichés par le SCoT dans le Projet d'Aménagement Stratégique (PAS), de même qu'entre ces objectifs et les prescriptions opposables aux documents d'urbanisme infra-SCoT inscrites dans le Document d'Orientation et d'Objectif (DOO). Ce travail consiste donc parfois à juger de la cohérence des objectifs au regard des dynamiques observées :

« Pour le taux de croissance, moi, je me suis posé la question de la pertinence aussi. Il faut quand même se la poser un peu ». Entretien avec le chargé de mission SCoT de la DDT 04 (22 avril 2025).

Au-delà des seuls objectifs, les services de l'État sont également attentifs à la traduction concrète du projet de territoire, et en particulier aux prescriptions relatives à l'habitat et aux

---

<sup>75</sup> Ce document, produit avec l'aide des différents bureaux de la DDT (environnement, eau, risques, etc.) et signé par le préfet, est transmis à la collectivité suite à la délibération de cette dernière visant à entamer les démarches d'élaboration de leurs documents d'urbanisme. Il se présente sous forme de dépliant de 3 à 4 pages justifiant les grands enjeux à prendre en compte et la manière de les traiter.

activités économiques qui conditionnent l'essentiel de la consommation d'espaces future. Les services de l'État questionnent ainsi certaines hypothèses des bureaux d'étude :

« Ce taux de 1,75 de desserrement [des ménages], pour moi, il est trop bas. [...] J'ai jamais vu un SCoT, en région PACA, oser entre guillemets afficher un tel taux. C'est un vrai sujet parce que je sais que j'avais fait le calcul et ça a généré des chiffres de besoins en logements différents ». Entretien avec le chargé de mission SCoT de la DDT 04 sur les hypothèses démographiques du SCoT SB (13 mai 2025).

Cette position se justifie par l'attention particulière que les services de l'État portent à la sécurité juridique des documents. La cohérence des projections et les méthodes d'évaluation des besoins en logement sont scrutées de près par les juges administratifs pour déterminer la légalité des documents<sup>76</sup>. Les annulations récentes d'un certain nombre de documents d'urbanisme pour l'absence de cohérence entre les différents documents, des prévisions insuffisamment justifiées ou des besoins en foncier surévalués confortent d'ailleurs ce rôle des services de l'État qui n'est pourtant pas sans soulever certaines formes de tensions avec les collectivités.

Ces jugements conduisent en effet les services de l'État à juger de la pertinence des projets politiques locaux, ce qui limite la capacité de ces dernières à élaborer une vision du territoire en rupture avec les tendances observées. Comme le rappelle Vincent Béal et Max Rousseau<sup>77</sup>, « la différenciation territoriale est, avant tout, le produit de forces du marché et non de dynamiques politiques ». Pour autant, cette normalisation par le droit des projets de territoire contribue encore à réduire le champ des possibles du politique et soulève nécessairement un certain nombre de questions relatives aux enjeux de démocratie locale, en particulier concernant les espaces en déclin et territoires « délaissés »<sup>78</sup>.

Si, comme nous l'avons vu dans le cas de nos deux SCoT, certaines configurations territoriales laissent des marges de manœuvre suffisantes pour des projets ambitieux en matière de croissance démographique, rien ne garantit que cette possibilité vaille pour tous les espaces, particulièrement dans un contexte de ralentissement démographique. Comme le rappelle Max Rousseau et ses coauteurs<sup>79</sup>, la standardisation des politiques de cohésion des territoires menées depuis des années s'adaptent mal aux réalités territoriales distinctes. Le terme de « développement des territoires » est trop souvent pensé comme un simple synonyme de croissance démographique. Il s'agirait pourtant, et c'est ce que le ZAN invitait à

---

<sup>76</sup> Lisa Bourdon, *L'encadrement juridique des données démographiques pour déterminer les besoins en logements dans les documents d'urbanisme*, Mémoire de Master 2 de la Faculté de Droit et de Science Politique, 2024, p. 89 ; Lisa Bourdon, Vailhé David-Marie, « Justification de la consommation foncière dans les documents d'urbanisme : analyse démographique et posture du juge administratif », *Fonciers en débat*, 2025, <https://fonciers-en-debat.com/justification-de-la-consommation-fonciere-dans-les-documents-durbanisme-analyse-demographique-et-posture-du-juge-administratif/> (dernière consultation le 16 décembre 2025).

<sup>77</sup> Vincent Béal, Max Rousseau, « Vers des mondes séparés ? Divergence des trajectoires territoriales et différenciation des capacités d'action locales », *Informations sociales*, 2023, vol. n° 209-210, n° 5, p. 13.

<sup>78</sup> Vincent Béal, Renaud Epstein, Thomas Kirszbaum, Max Rousseau, « Politique des territoires délaissés », *Mouvements*, 2024, vol. 118, n° 3, p. 7-15.

<sup>79</sup> Max Rousseau, Vincent Béal, Nicolas Cauchi-Duval, « Abandon des territoires et politisation du ressentiment », *AOC*, 2022, <https://aoc.media/analyse/2022/02/02/abandon-des-territoires-et-politisation-du-ressentiment/> (dernière consultation le 16 décembre 2025).

faire, de repenser l'aménagement du territoire et développer des stratégies adaptées aux configurations locales. Néanmoins, dans le contexte de fortes tensions entre le pouvoir central et le pouvoir périphérique, les services de l'État, soucieux de ne pas entrer en conflit avec les collectivités locales, se cantonnent davantage à un rôle technique consistant à rappeler la réglementation et signaler les points susceptibles de fragiliser la légalité des documents devant le juge administratif. Leur action consiste ainsi, bien souvent, à interpréter et à appliquer des prescriptions parfois sujettes à débat (comme les modalités de calcul de la consommation d'espaces) afin de réduire les risques d'annulation des documents. Ce positionnement tend à reléguer au second plan l'accompagnement des collectivités dans le renouvellement de leurs pratiques de planification.

Pour autant, cette posture n'est pas neutre sur les projets de territoires puisque les services de l'État incitent les collectivités à ajuster leurs projets, contribuant par conséquent à borner l'exercice de planification. Il s'agit néanmoins de ne pas sur-interpréter la contrainte exercée par les services de l'État sur ces projets de territoire. Comme a pu nous le confier à plusieurs reprises le chargé de mission SCoT de la DDT, l'État n'a pas nécessairement la capacité de remettre en cause frontalement les objectifs des collectivités. Cela vaut ainsi pour les objectifs centraux du projet de territoire comme les ambitions démographiques qui peuvent pourtant déterminer une part importante de la consommation d'espaces :

« J'ai vu quand même deux ou trois SCoT se caler directement, et faire toute une démonstration, mais se caler sur le taux de croissance SRADDET, point barre. [...] Certes, ça aurait été plus délicat pour Provence-Alpes-Agglo de le justifier [le taux de croissance de 0,6% par an pour l'espace alpin dans le SRADDET PACA], mais ils y seraient arrivés. Et surtout, on n'aurait pas eu nous, les moyens très honnêtement d'aller sur un frontal vraiment dur sur ce taux de croissance là ». Entretien avec le chargé de mission SCoT de la DDT 04 (13 mai 2025).

Les observations formulées dans l'avis de l'État sur le projet de SCoT arrêté ne constituent pas une obligation de mise en conformité. Il appartient bien à la collectivité de prendre en compte ou non ces observations, ce que résume bien ce propos du chargé de mission SCoT :

« Finalement c'est son document, il faut l'avoir aussi en tête ». Entretien avec le chargé de mission SCoT de la DDT 04 (13 mai 2025).

La contrainte exercée par les services de l'État ne consiste donc pas à « camper sur des positions idéologiques »<sup>80</sup>, comme cela a parfois pu être avancé dans le débat public pour justifier une réforme du dispositif ou dénoncer son caractère « ruralicide », mais bien à tenter d'interpréter la volonté du législateur et les attendus du juge administratif.

---

<sup>80</sup> « Certaines DDTM en viennent à camper sur des positions idéologiques : elles acceptent l'urbanisation de ce type de dents creuses quand elles sont situées dans une agglomération ou aux abords d'une agglomération, mais la refusent dans un village qui dispose pourtant de tous les réseaux – électricité, eau, routes. On constate une volonté de limiter la possibilité de construire en campagne [...]. » Paul Molac, LIOT, 2ème séance du jeudi 22 juin 2023, Assemblée Nationale.

Ce travail d'interprétation est consubstantiel à l'application du droit de l'urbanisme. Comme l'ont montré les travaux sur les lois montagne et littoral<sup>81</sup> et plus généralement sur le droit de l'urbanisme<sup>82</sup>, les textes législatifs et réglementaires, en fixant des principes généraux, laissent d'importantes marges d'appréciation à l'échelle locale pour interpréter certains énoncés comme ceux d'« urbanisation en continuité des bourgs, villages, hameaux, groupes de constructions traditionnelles ou d'habitations »<sup>83</sup> ou de « modération de la consommation de l'espace »<sup>84</sup> qui prévalait avant la loi climat et résilience. Pour autant, les services de l'État n'ont pas le monopole de l'interprétation des textes. Comme le rappelle Jacques Chevallier<sup>85</sup>, le droit peut faire l'objet d'« usages stratégiques » de la part des acteurs locaux et les élus sont loin d'être démunis face « à la masse des dispositifs réglementaires généraux [...] et malgré l'importance des mesures de protection spécifiques à certaines zones (sites classés, littoral, montagne, zones à risques, etc.) »<sup>86</sup>. En la matière, le ZAN et ses objectifs chiffrés ne constituent pas une rupture majeure, comme le montre très bien les arrangements bricolés sur le bilan de consommation d'espaces du SCoT SB.

### *iii. Le ZAN et les « usages stratégiques » du droit : quelles marges de manœuvre pour les collectivités ?*

Le ZAN, en renforçant la lutte contre l'artificialisation des sols au moyen d'objectifs chiffrés, marquait un tournant dans le droit de l'urbanisme en encadrant plus strictement l'action publique des pouvoirs locaux en matière de planification urbaine. La logique arithmétique qui prédomine a été vivement critiquée par une partie du bloc local pour son uniformité et ses potentiels effets susceptibles de renforcer le pouvoir de contrainte des services de l'État. Accusé de constituer un instrument de contrôle sur les projets des collectivités, la définition même de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers a suscité des interrogations quant à sa compatibilité avec le principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales. Juridiquement, la décision du Conseil d'État du 24 juillet 2024 a écarté le risque d'inconstitutionnalité, arguant notamment qu'une telle définition n'emporte pas « d'incidences directes sur les choix qu'opèrent les collectivités territoriales compétentes dans le zonage réglementaire figurant dans leurs documents d'urbanisme »<sup>87</sup>. Dans un cadre certes plus contraint mais obéissant à un « objectif d'intérêt général de lutte contre le changement climatique ainsi que de conservation et de protection de la biodiversité poursuivi par le législateur », les collectivités restent en effet libres d'inscrire leurs projets dans les futurs espaces urbanisables de leurs territoires qu'elles auront déterminés. Par ailleurs, et

---

<sup>81</sup> Pierre Lascoumes, « Les arbitrages publics des intérêts légitimes en matière d'environnement », *Revue française de science politique*, 1995, vol. 45, n° 3, p. 396-419.

<sup>82</sup> Pierre Lascoumes, Jean-Pierre Le Bourhis, « Des “passe-droits” aux passes du droit. La mise en œuvre socio-juridique de l'action publique », *Droit et Société*, 1996, vol. 32, n°1, p. 51-73.

<sup>83</sup> Article L.122-5 et L.122-6 du code de l'urbanisme.

<sup>84</sup> La loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement dite « Grenelle 2 » introduisait l'obligation de fixer des « objectifs de modération de la consommation d'espaces » dans les plans locaux d'urbanisme.

<sup>85</sup> Jacques Chevallier, « La place de l'administration dans la production des normes », *Droit et société*, 2011, vol. 79, n° 3, p. 623-636.

<sup>86</sup> Pierre Lascoumes, Jean-Pierre Le Bourhis, « Des “passe-droits” aux passes du droit. La mise en œuvre socio-juridique de l'action publique », *Droit et Société*, 1996, vol. 32, n°1, p. 67.

<sup>87</sup> Conseil d'État, 6ème chambre, 24 juillet 2024, n°492005.

c'est l'objet de cette partie, nous allons voir que la définition de la consommation d'espaces n'est pas non plus exempte de luttes d'interprétation qui constituent un levier pour les collectivités pour négocier les objectifs de réduction de la consommation d'espaces. Les objectifs chiffrés fixés par les documents régionaux ne constituent pas *en soi* des normes imposées.

La consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers est défini par la loi Climat et Résilience comme « la création ou l'extension effective d'espaces urbanisés sur le territoire concerné »<sup>88</sup>. La mesure de cette consommation se fait donc à partir d'une interprétation de ce que constitue un « espace urbanisé ». Or, sur ce point, aucune définition législative ou réglementaire précise n'existe. Pour encadrer l'interprétation de ce que constitue un espace urbanisé, le ministère de la Transition écologique a élaboré un fascicule publié en décembre 2023<sup>89</sup> et destiné à accompagner les acteurs dans la mise en œuvre du ZAN. Ce document, bien que de portée non contraignante, emporte des effets notables sur le droit en vigueur puisqu'il constitue une doctrine dont la légalité a récemment été validée par le Conseil d'État<sup>90</sup>. On peut y lire qu'un « espace urbanisé » s'apprécie au regard d'un faisceau d'indices comprenant la « quantité et la densité de l'urbanisation », la « continuité de l'urbanisation », « sa structuration par des voies de circulation, des réseaux d'accès ou de raccordement aux services publics » et la « présence d'équipements ou de lieux collectifs publics ou privés »<sup>91</sup>. Sa mesure est donc indépendante du zonage réglementaire des documents d'urbanisme et un espace est défini comme consommé « à compter du démarrage effectif des travaux (de construction, d'aménagement, etc.) ». Le bilan de consommation d'ENAF correspond au décompte de la transformation effective d'espaces naturels, agricoles et forestiers en espaces urbanisés entre deux dates. Le fascicule précise également le cas des « dents creuses » en indiquant que « l'aménagement et la construction de terrains situés au sein d'espaces déjà urbanisés, ne constituent pas de la consommation d'ENAF ». Le bilan de consommation d'ENAF pour la décennie 2011-2020 inclus, qui conditionne l'enveloppe mobilisable pour la décennie suivante, repose donc sur une définition peu stabilisée de ce que constitue un « espace urbanisé ». Une méthodologie pour les définir a été développée par le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement CEREMA à partir d'un retraitement des fichiers fonciers. La base de données qui a résulté de la mise en œuvre des bilans de consommation à partir de cette méthodologie a été rendue publique via le portail de l'artificialisation des sols. Selon le fascicule, c'est bien cette base de données qui doit être privilégiée pour établir les bilans relatifs au respect du ZAN. Si les collectivités sont donc encouragées à utiliser la méthode du CEREMA, le législateur n'a pour autant pas imposé cette dernière et les collectivités restent libres d'élaborer leurs propres méthodes de calcul de la consommation d'ENAF. C'est bien dans cette possibilité offerte aux collectivités que se révèle différentes marges de manœuvre pour négocier le montant des

---

<sup>88</sup> Article 194 de la loi n°2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.

<sup>89</sup> Ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires, 2023. « Définir et observer la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers et l'artificialisation des sols », fascicule 1.

<sup>90</sup> Conseil d'État, 6ème - 5ème chambres réunies, 24 juillet 2025, n°492005

<sup>91</sup> Ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires, 2023. « Définir et observer la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers et l'artificialisation des sols », fascicule 1, p.11.

enveloppes foncières urbanisables dans la décennie 2021-2030 inclus. Le cas du SCoT SB est particulièrement illustratif de ce point.

Critiquant les « incohérences et imprécisions »<sup>92</sup> de la méthode du CEREMA, le SCoT SB a en effet développé sa propre méthodologie de calcul du bilan de la consommation d'ENAF, « plus fine et plus précise ». Dans le cadre de notre observation participante, l'analyse de cette méthode fut l'objet d'un travail en collaboration avec le chargé de mission SCoT. L'enjeu de ce travail était, selon le chargé de mission, « d'analyser cette méthode pour savoir si elle est compatible avec la loi Climat et son article 194 » et donc assurer la sécurité juridique du document en cas de contentieux. Cette méthodologie n'ayant finalement pas été adoptée par le SCoT, l'objectif n'est pas de rentrer dans ses détails. Soulignons tout de même le différentiel en matière de bilan brute de consommation d'espaces. Tandis que la méthode du CEREMA affiche un bilan de consommation d'espaces de 127,8 hectares pour la décennie 2011-2020 inclus, la méthode développée par le SCoT estimait cette même consommation à 423,4 hectares. Le développement de cette méthodologie par le SCoT SB s'inscrit ainsi dans la négociation de l'enveloppe foncière mobilisable pour l'urbanisation sur la décennie 2021-2030. On comprend bien que les marges de manœuvre n'étaient pas les mêmes sur le territoire en fonction des méthodes une fois appliqué l'objectif de réduction de -49,5% fixé par le SRADDET. Le chargé de mission SCoT était bien conscient des buts poursuivis par le SCoT, et en particulier de la comptabilisation des parcs photovoltaïques :

« [À propos de la méthodologie de calcul] C'était un peu, il me semble quand même que c'était un peu du *bluff*. Il y avait une partie de *bluff*. Après, ils avaient avancé, et c'est ce qu'ils nous ont dit en séance, ils avaient repéré des erreurs de calculs qui étaient à leur détriment. Et je pense que c'est vrai, notamment sur le calcul fin des zones d'activités, etc. [...] Leur urgence, c'était de faire valider, entre guillemets, un maximum de parcs photovoltaïques ». Entretien avec le chargé de mission SCoT de la DDT 04 (22 avril 2025).

Au-delà du caractère relativement bancal de certains choix méthodologiques vis-à-vis de la légalité du bilan de consommation, la méthode comptabilisait également pour la période 2011-2020 l'urbanisation des « dents creuses », et ce en dépit des orientations édictées dans le fascicule du ministère sur le sujet. Une telle méthode supposait pour la décennie suivante de mettre en œuvre un dispositif précis de suivi qui échappait complètement aux services de l'État. Pour le suivi de la consommation à l'échelle des territoires du département, les services de la DDT des Alpes-de-Haute-Provence mobilisent en effet la base de données du CEREMA qui ne comptabilise pas l'urbanisation des dents creuses. Pour pouvoir assurer un suivi de l'atteinte des objectifs en matière de sobriété foncière, les services n'ont donc « vraiment rien lâché »<sup>93</sup>, rappelant également que l'absence de comptabilisation des dents creuses avec la méthode du CEREMA avait finalement « l'intérêt de pouvoir sortir, entre guillemets, certaines réalisations futures qui seront à l'intérieur des espaces urbanisés »<sup>94</sup>.

---

<sup>92</sup> Analyse de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers entre 2011 et 2021. Méthodologie et justification des choix.

<sup>93</sup> Entretien avec le chargé de mission SCoT de la DDT 04 (22 avril 2025).

<sup>94</sup> Entretien avec le chargé de mission SCoT de la DDT 04 (22 avril 2025).

Ces négociations entre la collectivité et les services de l'État ont finalement abouti à l'abandon de la méthode proposée par le SCoT au prix d'un accord consistant à ajouter au bilan de la consommation établie par le portail de l'artificialisation des sols la consommation de 6 parcs photovoltaïques pour un total de 97,1 hectares. Le document de justification des choix évoque des projets qui auraient « *a minima* fait l'objet de défrichements et d'aménagements (notamment des voiries) » avant 2021. Cet accord validé à l'échelle locale est loin d'être neutre puisqu'il a contribué à gonfler le bilan de consommation pour la décennie 2011-2021 de 76 %, ce qui a en corollaire permis à la collectivité d'afficher des ambitions démographiques élevées pour le territoire. Il n'est pourtant pas certain que le seul « défrichement » constitue bien un « démarrage effectif des travaux » et donc la transformation d'un espace NAF en espace urbanisé. Comme le rappelle le chargé de mission, la poursuite de la démarche de planification par la collectivité s'est faite au prix d'une forme d'insécurité juridique sur le document final :

« Il y a eu aussi une grosse... Enfin... Une grosse bataille entre guillemets non, mais, de multiples échanges en effet sur la méthode de traduction de la consommation d'espaces. [...] Par souci de sécurité juridique, je ne te cache pas qu'il y a eu des échanges directs entre mon directeur et le vice-président [...]. Et on a eu une tripartite avec la région pour que la région se mouille. [...] On est sur cette base-là, voilà, avec une responsabilité première qui est plutôt dans la main de la collectivité ». Entretien avec le chargé de mission SCoT de la DDT 04 (22 avril 2025).

Cette séquence révèle une posture particulière des services de l'État dans les Alpes-de-Haute-Provence consistant en premier lieu à faire aboutir les démarches de planification sur un territoire relativement peu pourvu en la matière. On est ici bien loin de certaines critiques formulées dans le débat public à l'échelle nationale sur une posture des services de l'État bloquante vis-à-vis des projets des collectivités. Les échanges informels que nous avons pu observer entre les élus et les services de l'État suggèrent plutôt une posture facilitatrice de ce dernier qui est apprécié des élus. En CDPENAF, les élus ont ainsi explicitement souligné l'aide de l'État dans ce dossier qui n'aurait pu aboutir autrement. Pour ce SCoT, la priorité a ainsi été donnée à son élaboration plutôt qu'à une confrontation avec la collectivité qui aurait pu aboutir à un abandon de la démarche.

Nos observations montrent que des arrangements locaux peuvent ainsi être trouvés entre l'État et les collectivités dans le cadre de la mise en œuvre des objectifs intermédiaires du ZAN, en particulier via les méthodologies de calcul adoptées pour déterminer les enveloppes foncières. Ces négociations, sans remettre en question les efforts de sobriété foncière assignés à chaque collectivité, contribuent à apporter de la souplesse au dispositif de mise en œuvre au prix d'une arithmétique complexe et d'arrangements locaux au cas par cas susceptibles de créer une incertitude sur la légalité du document final.

## Conclusion

Du point de vue de la sociologie du droit et de l'analyse des politiques publiques, nos résultats suggèrent que le passage par des objectifs chiffrés ne constitue pas une rupture majeure dans les modalités de mise en œuvre des politiques publiques à l'échelle locale. L'action publique,

en dépit de son caractère arithmétique, ne se dispense pas de toute logique de négociation et d'adaptation des normes à l'échelle locale. On retrouve dans la mise en œuvre du ZAN des logiques propres au domaine de l'urbanisme dans lequel l'application des normes se joue à travers un jeu d'interprétation et de rapports de force entre l'État et les collectivités. À ce jeu, les collectivités, notamment rurales, peuvent tirer profit d'un contexte national relativement favorable à un assouplissement de la norme depuis la loi Climat et Résilience et à des relations centre-périphérie particulièrement tendues. Dans un tel contexte, les services de l'État en charge de la planification cherchent à éviter l'escalade des tensions avec les collectivités et adopte une posture intermédiaire visant à bricoler des solutions pour faire rentrer les projets des collectivités dans le champ de contraintes imposé par le législateur.

Ce « bricolage » peut être interprété comme une forme de « territorialisation » en soi dans la mesure où il traduit une adaptation de la norme au territoire. Cette forme de territorialisation que l'on peut qualifier d'informelle appelle néanmoins deux remarques quant aux inégalités qu'elle est susceptible de créer entre territoires. D'une part, dans le cadre de la mise en œuvre des principes de sobriété foncière, la négociation des projets de territoire est largement cadrée par un « champ des possibles » déterminé en partie par les dynamiques socio-démographiques passées. Sur ce point, tous les territoires ne partent pas sur un pied d'égalité et ceux ayant un taux de consommation foncière passée important semblent avantagés pour les décennies à venir sans que les services de l'État n'apparaissent en capacité de réguler ces inégalités et lutter contre cette « prime aux mauvais élèves ». D'autre part, l'issue des négociations entre l'État et les collectivités dépend également de la capacité à négocier la norme. L'ingénierie territoriale à disposition ou encore le poids des élus sont autant de facteurs susceptibles de faire varier les rapports de force locaux avec les services de l'État. La contingence de ces mécanismes illustre l'intérêt de s'intéresser plus en détail et de façon systématique à cette phase d'atterrissage des politiques publiques sur les territoires, trop souvent réduite à un simple ajustement technique. L'étude d'autres configurations territoriales, notamment en milieu rural, permettrait d'évaluer plus finement les effets de ce « bricolage des normes » et d'en tirer des enseignements plus généraux sur les modalités contemporaines de l'action publique face aux enjeux de transition.

Il convient par ailleurs de nuancer l'idée selon laquelle les marges de manœuvre locales demeurerait intactes. Si l'idée d'une application uniforme et rigoureuse d'une norme chiffrée, imposée de manière non négociable par l'État « depuis Paris », relève du mythe, la norme chiffrée emporte néanmoins des effets qui dépassent les seuls rapports de force centre-périphérie. En encadrant l'exercice de planification, le législateur a indirectement renforcé le rôle du juge administratif qui devient un acteur de plus en plus incontournable dans ce jeu de billard à trois bandes. Cette « judiciarisation » de la planification favorise en retour la légitimité des services de l'État à s'impliquer dans les décisions *a priori* dévolues aux élus locaux en matière de projet de territoire. Sans qu'il soit possible de tirer de grandes conclusions à partir du ZAN et du nombre restreint de nos cas d'étude, notre analyse interroge sans aucun doute l'architecture contemporaine de la décentralisation et du pouvoir local. Cette question de la judiciarisation de l'action publique n'est pas nouvelle et, pour ne pas

tomber dans la caricature d'une notion parfois instrumentalisée à des fins politiques<sup>95</sup>, nécessiterait de plus amples recherches pour en évaluer l'ampleur et les impacts concrets sur les territoires. Dans la partie 2 de ce texte, nous nous pencherons sur la place du contentieux dans les dynamiques d'artificialisation et d'aménagement du territoire.

---

<sup>95</sup> Laurence Dumoulin, Violaine Roussel, « La judiciarisation de l'action publique », dans Olivier Borraz, Virginie Guiraudon (dir.), *Politiques publiques 2*, Paris, Presses de Sciences Po, 2010, p. 243-263.



## Partie 2.

### Judiciarisation de la régulation de l'artificialisation<sup>96</sup>

La jurisprudence joue un rôle majeur dans la mise en œuvre des politiques publiques d'urbanisme et d'aménagement du territoire. En produisant des références légitimes, la jurisprudence participe d'une part d'un processus de production et de stabilisation de normes d'application ; d'autre part, elle est embarquée dans l'action publique en fournissant des ressources juridiques mobilisables par des acteurs impliqués dans sa mise en œuvre. Bien qu'il soit difficile de le quantifier précisément, divers signaux vont dans le sens d'une judiciarisation de l'action publique<sup>97</sup>. Cette dynamique existe à l'échelle internationale, on observe un véritable tournant contentieux en matière de biodiversité, principalement motivé par le constat général de son effondrement. Ce phénomène n'est pas propre à une région donnée, si bien que la quasi-totalité des juridictions nationales dans le monde sont aujourd'hui saisies par des requérants cherchant à contester des plans ou projets portant atteinte à la biodiversité ou leur infligeant des impacts disproportionnés<sup>98</sup>. En France, si le recours au contentieux en matière environnementale n'est pas nouveau, il s'est longtemps heurté à une forte résistance des juridictions administratives<sup>99</sup>. En 2016, Philippe Subra constatait déjà que l'action judiciaire faisait partie des stratégies employées, mais uniquement « lorsque les opposants sont peu nombreux et n'ont pas réussi à entraîner derrière eux la population ou les élus locaux » ou lorsqu'elle visait à « gagner du temps » afin de mettre en place une conversion de l'opinion publique<sup>100</sup>. La voie judiciaire restait alors envisagée comme un « dernier recours »<sup>101</sup>. Or si la politique d'aménagement s'est traditionnellement inscrite dans une logique de négociation, des travaux montrent que la participation citoyenne pèse très marginalement sur les projets de transition<sup>102</sup> ou encore que l'évaluation environnementale serait « un dispositif à bout de souffle »<sup>103</sup>. De ce fait, ces dernières années, les prétoires ont été intensément sollicités pour des affaires environnementales, et particulièrement en matière de biodiversité. La doctrine relève à la fois une facilitation des recours par les évolutions législatives et

---

<sup>96</sup> Stéphanie Barral, Fanny Guillet, Nikolas Keckhut.

<sup>97</sup> Laurence Dumoulin, Violaine Roussel, « La judiciarisation de l'action publique », dans Olivier Borraz, Virginie Guiraudon (dir.), *Politiques publiques 2*, Paris, Presses de Sciences Po, 2010, p. 243-263.

<sup>98</sup> David Boyd, « Foreword », dans Guillaume Futhazar, Sandrine Maljean-Dubois, Jona Razzaque (dir.), *Biodiversity litigation*, Oxford, Oxford University Press, 2023, p. xi-xii.

<sup>99</sup> Michel Prieur, « Pas de caribous au Palais Royal », *Revue juridique de l'environnement*, 1985, vol. 10, n° 2, p. 137-143.

<sup>100</sup> Philippe Subra, « L'analyse des conflits d'aménagement : enjeux, acteurs, modes d'action, représentations » dans Philippe Subra, *Géopolitique locale. Territoires, acteurs, conflits*, Paris, Armand Colin, 2016, p.71.

<sup>101</sup> Laura Chatel, Perrine Vincent, Jacques Mery, Marta Matias-Mendes, « Des conflits autour de projets d'installations de stockage de déchets : les irréversibilités dans l'usage du droit administratif », *développement durable et territoires*, 2018, vol. 9, n°2, <https://journals.openedition.org/developpementdurable/12139> (dernière consultation le 16 décembre 2025).

<sup>102</sup> Stéphanie Déchezelles, *Bataille rangée sur le front éolien : sociologie des contre-mobilisations énergétiques*, Villeneuve-d'Ascq, Presses universitaires du Septentrion, « Environnement et société », 2023, p. 226.

<sup>103</sup> Constance Berté, *Une biodiversité négociée. L'aménagement urbain au défi de la mise en oeuvre de la séquence Éviter-Réduire-Compenser*, thèse de doctorat en urbanisme, École Nationale des Ponts et Chaussées, p. 460.

jurisprudentielles<sup>104</sup> et une acculturation progressive du juge administratif aux enjeux environnementaux, au point que « la protection de la biodiversité est bien installée dans le prétoire et les décisions de la juridiction administrative »<sup>105</sup>. Ces évolutions ont des effets concrets, la stratégie juridique devient alors un outil « fondamental pour gagner »<sup>106</sup>.

Cette importance prise par l'arme contentieuse dans les mobilisations environnementales peut s'expliquer par un phénomène plus large de judiciarisation de la société. Apparu aux États-Unis à la fin des années 1960, ce phénomène se caractérise par le fait que la société se tourne de plus en plus vers les tribunaux pour résoudre certains de ses problèmes les plus complexes<sup>107</sup>. Cette judiciarisation trouve en partie son origine dans le contexte de la *Common law*. Cette dernière représente en effet un droit immanent, un *Law in action*, contrairement aux systèmes de droit romano-germanique où le droit est l'expression de la souveraineté de l'État, un droit de référence, un *Law in books*<sup>108</sup>. De manière générale, les « politiques judiciarisées » sont des politiques poursuivies « en partie à travers la médiation du discours du droit »<sup>109</sup>, ou, en d'autres termes, des politiques dont le discours se trouve imprégné du langage et de la légitimité juridiques. Cependant, la judiciarisation ne se confond pas avec la « juridisation », qui correspond à « un recours au droit qui vient remplacer des régulations sociales et morales défailtantes »<sup>110</sup>.

Il convient de préciser que l'ensemble des juridictions, françaises mais également européennes, sont saisies de questions ayant trait à l'environnement et, plus particulièrement, aux enjeux de biodiversité<sup>111</sup>. Cependant, la juridiction administrative demeure la juridiction d'excellence pour la contestation des plans et projets environnementaux<sup>112</sup>. En effet, l'État, ses organes déconcentrés, et les collectivités territoriales, garants du respect du droit, ont le devoir de s'assurer que les projets qu'ils autorisent sont conformes aux réglementations environnementales en vigueur et d'en évaluer les impacts potentiels. Si les juridictions civiles et pénales peuvent également être saisies, elles interviennent en général *a posteriori*, une fois le dommage ou le préjudice constaté. À l'inverse, le juge administratif peut être saisi à titre préventif, notamment en référé, afin de suspendre un projet avant même le début des travaux et ainsi prévenir la survenance d'un dommage. Cette étude se situe au niveau des contentieux administratifs engagés contre des

---

<sup>104</sup> Pascale Kromarek, « Le monde industriel face au contentieux environnemental », *Revue juridique de l'environnement*, 2019, n° HS1, p. 107-124.

<sup>105</sup> Olivier Fuchs, « De la biodiversité devant le juge administratif », *Revue juridique de l'environnement*, 2021, vol. 46, n° 2, p. 225-228.

<sup>106</sup> Gaëlle Ronsin, « La lutte paye ! », *Silence*, 2022, n°514, p. 9.

<sup>107</sup> Donald L. Horowitz, *The Courts and Social Policy*, Washington, Brookings Institution Press, 1977, p. 309.

<sup>108</sup> Jacques Commaille, Laurence Dumoulin, « Heurs et malheurs de la légalité dans les sociétés contemporaines. Une sociologie politique de la "judiciarisation" », *L'Année sociologique*, 2009, vol. 59, n° 1, p. 63-107.

<sup>109</sup> Martin Shapiro, Alec Stone Sweet, *On law, politics, and judicialization*, New York, Oxford University Press, 2002, p. 187.

<sup>110</sup> Monique Castillo, « La judiciarisation, une solution et un problème », *Inflexions*, 2018, vol. 38, n° 2, p. 167.

<sup>111</sup> Pascale Kromarek, « Le monde industriel face au contentieux environnemental », *Revue juridique de l'environnement*, 2019, n° HS1, p. 107-124.

<sup>112</sup> Voir en ce sens, Olivier Le Bot, « Un procès administratif adapté à la protection de l'environnement ? », dans Mathilde Hautereau-Boutonnet, Ève Truilhé (dir.), *Procès et environnement : quelles actions en justice pour l'environnement ?*, Aix-en-Provence, DICE Éditions, 2020, p. 41-55.

projets. Ce contentieux revêt une dimension très politique, puisqu'il mobilise intensément la notion d'intérêt général<sup>113</sup>.

## **1. Évolution de la jurisprudence et de l'argumentaire juridique en matière de consommation d'espaces naturels et agricoles**

L'actualité jurisprudentielle concernant le ZAN<sup>114</sup> et plus généralement la lutte contre la consommation des espaces NAF est foisonnante<sup>115</sup> et devrait progresser dans les années à venir en vertu de l'encadrement renforcé de l'aménagement introduit par la loi Climat et Résilience. C'est le point de départ de cette partie de l'étude portant sur le risque de contentieux et l'évolution des argumentaires juridiques des acteurs autour de l'enjeu de maîtrise de l'artificialisation.

### *Méthodologie*

La méthode privilégiée initialement était l'analyse de la jurisprudence de cas particuliers de document d'urbanisme faisant l'objet de décision d'annulation d'une part, et le suivi de la jurisprudence associée à deux articles du code de l'urbanisme relatifs à la régulation de la consommation des sols : les articles L143-25 et L.153-25 du Code de l'urbanisme. La méthodologie qui devait en premier lieu emprunter aux méthodes du droit a évolué vers une approche de sociologie du droit pour deux raisons principales : l'une liée à l'organisation de l'équipe<sup>116</sup> et la seconde est la trajectoire du ZAN qui a été à nouveau replacée dans le registre parlementaire pendant la période 2023-2025. Cette situation s'est montrée propice à un recentrage du travail sur le volet réglementaire, afin de limiter le risque de contentieux potentiellement engendré par les nouvelles dispositions législatives.

### **1.1. Évolutions législatives et risque contentieux**

Comme développé dans la première partie, les collectivités sont chargées de revoir les PLUi et PLU de manière à intégrer les objectifs territorialisés prévu dans le SRADDET. Bien que le calendrier ait été plusieurs fois repoussé et que certains SRADDET, à l'heure de l'écriture de ces lignes, ne sont pas encore adoptés, de nombreuses collectivités ont engagé le processus. Il ressort de l'enquête que cette période ne semble pas marquée par une recrudescence de recours contentieux – dans les régions enquêtées – mais plusieurs dimensions des réformes conduisent les acteurs, notamment de l'État, à une vigilance accrue dans l'instruction des dossiers.

Les nouvelles dispositions amenées par la loi ZAN de juillet 2023 ont entraîné de nouveaux questionnements en termes de mise en œuvre, demandant aux services centraux un travail

---

<sup>113</sup> Philippe Subra, « L'analyse des conflits d'aménagement : enjeux, acteurs, modes d'action, représentations » dans Philippe Subra, *Géopolitique locale. Territoires, acteurs, conflits*, Paris, Armand Colin, 2016, p.74.

<sup>114</sup> Par exemple le recours de l'Association des Maires de France devant le Conseil d'État (« Décrets climat et résilience (ZAN) : l'AMF saisit le Conseil d'État », communiqué de presse de l'AMF du 22 juin 2022).

<sup>115</sup> En ce qui concerne les documents d'urbanisme, entre le 19 décembre 2013 et le 22 mars 2022, l'étude de la jurisprudence via le site Légifrance à l'aide du mot clé « consommation d'espaces » fait état de 184 arrêts de jurisprudence administrative du Conseil d'État ou de Cour administrative d'appel. S'il est difficile d'estimer le nombre de décisions de première instance, elles sont dans tous les cas encore plus nombreux.

<sup>116</sup> Arrêt maladie longue durée.

important pour penser la fiabilité juridique de la traduction réglementaire du texte. L'exemple le plus fréquemment cité est celui de la garantie communale qui prévoit que chaque commune rurale se voit dotée d'un droit à urbaniser d'un hectare, qui grève l'enveloppe régionale. Elle limite donc largement la portée de l'exercice de territorialisation mené par les régions et les SCoT. Les enveloppes foncières à territorialiser sont en effet mécaniquement réduites par le fait de réserver un hectare par commune, limitant de fait les stratégies d'aménagement du territoire susceptibles d'être pensées à l'échelle des régions et des intercommunalités. À l'échelle de territoires dont le maillage communal est dense et décorrélé des réalités démographiques ou socio-économiques, une telle « garantie » conduit également à un certain nombre d'impasses. La capacité des pôles concentrant les emplois et les services à assurer les charges de centralité est en effet susceptible d'être remise en cause devant la faible superficie de foncier constructible dont ils héritent. Or la mutualisation de ces hectares n'est prévue qu'à l'échelle des EPCI. Dès lors, et au-delà de court-circuiter l'échelle du SCoT, qui réunit bien souvent plusieurs EPCI et qui est pourtant censé représenter les bassins de vie des populations. Ce type de situation peut faire l'objet de conflit à trancher devant la justice.

« On sait très bien que ça serait un problème, qu'il y avait des problèmes dans la définition. Et d'ailleurs, c'est pour ça que c'est remis sur le tapis dans TRACE, que sa définition n'est pas obligatoirement hyper claire, sa capacité de mutualisation non plus » (Entretien services centraux, 2025).

Les conférences régionales également mise en place par la loi ZAN de 2023, et renforcée dans la proposition de loi TRACE, entraîne un besoin de préciser les compositions, prérogatives et les capacités décisionnelles. D'une région à l'autre, les modalités pratiques sont variables, ce qui est susceptible d'engendrer de l'instabilité juridique.

« Donc ça, c'est quand même une garantie qu'ils n'ont pas l'obligation de changer. Notre sujet, notre inquiétude, c'est l'article 5, là, avec la nouvelle conférence régionale, pour laquelle il peut y avoir un avis qui est voté défavorable. Donc là, nous, c'est là où on a un sujet » (Entretien services centraux, 2025).

Enfin, on pouvait s'attendre à une montée de la jurisprudence autour des zones d'aménagement projetées dans les documents d'urbanisme. La recherche des articles L143-25 du Code de l'urbanisme dans la jurisprudence administrative en appel (accessible sur [legifrance.fr](https://www.legifrance.fr)) fait apparaître cinq décisions concernant trois affaires, donc une concernant directement un permis de construire et une autre concernant une demande rejetée d'annulation d'un SCoT au motif que la destination d'une parcelle en espace naturel n'était pas suffisamment précise. Pour l'article L.153-25, une dizaine de décisions entre 2023 et 2025 concernent quelques PLU et SCoT attaqués par le Préfet au motif d'un zonage et d'un règlement non conforme. L'augmentation de l'activité de révision de document d'urbanisme ne semble pour l'instant pas donner lieu à une inflation du nombre d'affaire ciblée sur les modalités de calcul de l'artificialisation. En revanche, d'autres travaux centrés sur l'encadrement juridique des données démographiques et d'évaluation des besoins fonciers montrent une prise en compte beaucoup plus précise des modalités de calculs des besoins

pouvant justifier l'annulation de documents d'urbanisme<sup>117</sup>. Ces éléments montrent ainsi des attentes plus avancées sur les justifications de consommation de l'espace.

Néanmoins, il ressort de la présente enquête, comme celle dans les Alpes-de-Haute-Provence, un soin important apporté par les protagonistes, en particulier collectivités et DDT, pour s'accorder sur les choix de méthodes de comptabilisation.

« La DDT est venue. En présentant tout le PLUI, on sait sur quoi il s'arrête. Et donc, on a déjà des éléments de réponse sur ce qui pourrait bloquer ou du moins ce qu'il faudra qu'on explique pourquoi on a fait ces choix-là » (chargé de mission urbanisme collectivité, 2025).

Pour le calcul de son enveloppe, cette collectivité a comptabilisé des friches industrielles à restaurer comme étant de l'artificialisation passée. Cela augmente donc l'enveloppe 2011-2021 à diviser par deux, tout en ciblant des programmes de réhabilitation de friches. C'est « la solution » apportée par l'Etablissement public foncier (EPF) travaillant auprès des collectivités.

« Ça n'a pas été un gros sujet avec la DDT pour nous, puisqu'on a fait l'effort dès le début et qu'on n'a jamais changé notre ligne de conduite. [Question] Et eux, ils ont adhéré aussi à la vision de l'EPFN sur l'utilisation bonus des anciennes friches ? Oui, oui » (chargé de mission urbanisme collectivité, 2025).

Ce qui est confirmé par la DDT :

« Après, c'est vrai qu'on essaie toujours d'avoir des moyens autres que de consommer de l'espace en extension, donc de réutiliser des friches, d'aller sur de la rénovation de bâtiment, combler, on va dire, d'éventuelles dents creuses, mais c'est vrai que ce n'est pas toujours facile. Oui, après, il y a quand même pas mal de discussions. Je dirais peut-être heureusement que le SRADDET a été approuvé l'année dernière, ce qui fait que ça cadre bien la prise de position de la Région et que les communes réfléchissent d'autant plus justement pour être en compatibilité avec le SRADDET » (DDT, 2025).

Ce témoignage révèle que la capacité de négociation des DDT sur le niveau d'ambition est relativement limitée mais que le SRADDET constitue un cadre opposable sur lesquels les services de l'État peuvent fonder leur avis, à partir duquel le Préfet peut attaquer si nécessaire. L'hypothèse de départ était que la méthode centralisée de calcul de l'artificialisation pourrait avoir un effet de recentrage et de renforcement du contrôle par l'État. Il ressort finalement que c'est bien le chiffre territorialisé et approuvé via le SRADDET qui fixe la référence opposable, davantage que la méthode qui est propice à des arrangements locaux tel que le comptage des friches.

---

<sup>117</sup> Lisa Bourdon, Vailhé David-Marie, « Justification de la consommation foncière dans les documents d'urbanisme : analyse démographique et posture du juge administratif », *Fonciers en débat*, 2025, <https://fonciers-en-debat.com/justification-de-la-consommation-fonciere-dans-les-documents-durbanisme-analyse-demographique-et-posture-du-juge-administratif/> (dernière consultation le 16 décembre 2025).

## 1.2. L'évolution de l'argumentaire juridique est davantage liée à la simplification qu'au ZAN

L'étude des argumentaires juridiques portés par les opposants à l'artificialisation des espaces naturels et agricoles montrent que le ZAN n'occupe pas encore une place centrale dans les recours contentieux. Si les acteurs l'envisagent comme un contexte favorable, le ZAN semble loin des missions au cœur des associations qui se pourvoient au nom de leur mission statutaire. Elles ciblent davantage les textes relatifs à l'évaluation environnementale des projets (plutôt que des plans programmes). En particulier, le contentieux de la dérogation « espèces protégées » a pris une place centrale ces dernières années qui a connu un tournant majeur récemment (i). Si cet outil juridique a évolué au gré des réformes législatives, de la jurisprudence et des pratiques contentieuses, il témoigne aussi de la capacité des associations à s'adapter et à investir un contentieux devenu stratégique, en réponse à une dérégulation organisée du droit de l'environnement (ii).

### i. Le tournant contentieux de la dérogation « espèces protégées »

Depuis quelques années, un tournant important s'est opéré dans le contentieux relatif aux projets, remodelant profondément l'argumentaire juridique : il s'agit du renforcement du contentieux autour de la dérogation « espèces protégées » (DEP).

#### *i.a. La dérogation « espèces protégées »*

La dérogation « espèces protégées » trouve son origine dans la loi d'orientation agricole du 5 janvier 2006<sup>118</sup>, qui a étendu les dispositifs dérogatoires à l'ensemble des espèces protégées, principalement au bénéfice des opérations d'aménagement<sup>119</sup>. Plus précisément, la dérogation issue de l'article 16, §1, de la directive Habitats a été transposée à l'article L. 411-2, 4° du Code de l'environnement.

---

<sup>118</sup> N° 2006-11 Loi d'orientation agricole, 5 janvier 2006, <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000264992>

<sup>119</sup> Xavier Braud, « Opérations d'aménagement : le contrôle du juge sur les dérogations à la protection des espèces », *Droit de l'Environnement*, 2015, n°238, p. 334.

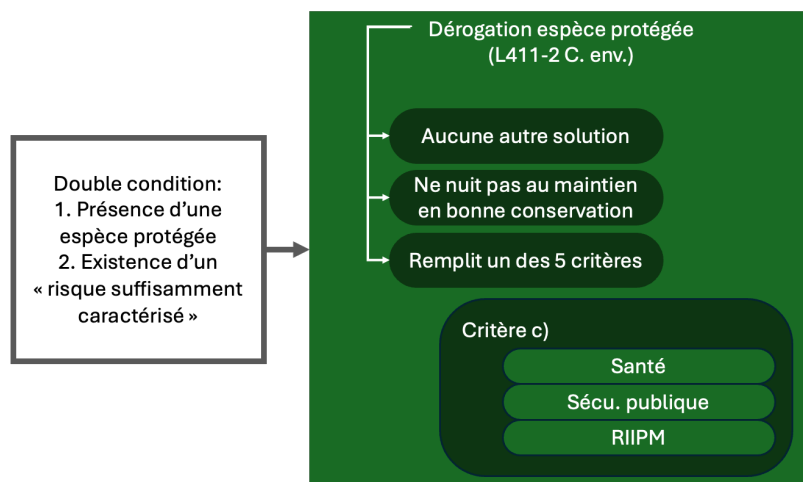


Figure 9. Régime de la dérogation espèces protégées en France.

La dérogation, qui constitue une exception à l’interdiction stricte portant sur les atteintes aux espèces protégées dans le cadre d’un projet, doit être sollicitée sous deux conditions cumulatives. Premièrement, la présence avérée d’une espèce protégée sur le site concerné. Deuxièmement, l’existence d’un « risque suffisamment caractérisé » d’atteinte à cette espèce<sup>120</sup>.

Si ces deux conditions sont remplies, le porteur de projet est tenu de la demander à l’administration, qui ne peut l’accorder que si trois conditions cumulatives sont remplies, à savoir l’absence de solution alternative, le fait que le projet ne nuise pas au maintien en bonne conservation de l’espèce et une motivation légitime pour mener à bien ce projet. Concernant cette dernière condition, cinq critères sont mentionnés dans le code de l’environnement pour pouvoir l’obtenir et l’un d’entre eux, le critère c, qui est celui majoritairement utilisé dans le cadre des projets est lui-même subdivisé en trois motivations pour mener à bien ce projet, à savoir la santé, la sécurité publique et la « raison impérieuse d’intérêt public majeur » (RIIPM ou R2IPM). Cette dernière permet avant tout d’écarter les projets dont l’intérêt public n’est pas suffisamment « massif » pour justifier de faire « céder le mur de protection dressé autour de certaines espèces »<sup>121</sup>.

Concernant la seconde condition et le maintien en bonne conservation, c’est une condition à finalité environnementale, qui veille à ce qu’un projet ne vienne pas compromettre dans son ensemble tout espoir de conservation, et constitue un seuil nécessaire, faisant de cette condition un « élément de conjonction du droit et de la science »<sup>122</sup>.

<sup>120</sup> Voir, à titre d’exemple: Conseil d’État, 6ème chambre, *Sté Eolis Aquilon*, 30 mai 2025, n° 465464, *Inédit au recueil Lebon*, § 4, <https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000049628893>

<sup>121</sup> Amélie Rastoll, « La solution alternative satisfaisante, variable d’ajustement des projets d’EnR objets d’une dérogation “espèces protégées” », *Droit et ville*, 2025, vol. 99, n°1, p. 254.

<sup>122</sup> Loïc Peyen, « Essai d’une approche épistémologique du seuil en droit de l’environnement », dans Pauline Milon, David Samson (dir.), *Révolution juridique, révolution scientifique: vers une fondamentalisation du droit de*

Ces trois conditions doivent impérativement être lues de manière interdépendante. Pendant longtemps, la doctrine a estimé que l'examen de ces critères était trop peu balisé et manquait de méthodologie<sup>123</sup>, suscitant un débat important quant à la manière dont ces conditions devaient être appliquées : fallait-il suivre à la lettre le texte qui prescrit un examen débutant par l'analyse de l'absence de solution alternative satisfaisante, puis celle de l'état de conservation favorable, pour finir par l'étude de la RIIPM ?

Ce débat, de prime abord technique, entretenait un enjeu majeur qui était de savoir s'il fallait d'abord analyser l'intérêt du projet sans prendre en compte son impact, qui serait pris en compte dans les critères suivants, ou chercher les alternatives en premier, en regardant seulement dans un second temps l'intérêt du projet et la question du maintien en bonne conservation. Sur cette question à la fois scientifique et politique, le choix de l'ordre de lecture entraînait une lecture différente de la dérogation. *In fine*, le Conseil d'État a fini par trancher la question en donnant la priorité à la RIIPM, suivie de l'absence de solution alternative satisfaisante, puis de l'état de conservation favorable<sup>124</sup>.

Or, si ces différents critères ont été à l'origine d'un contentieux important, il convient de souligner que l'autorité préfectorale constitue le premier filtre des dossiers présentant une argumentation insuffisante, en raison de son obligation de motiver l'arrêté de dérogation « espèces protégées »<sup>125</sup>.

#### *i.b. Le « tournant contentieux »*

L'existence d'un tournant contentieux de la dérogation ressort clairement de l'enquête de terrain menée dans cette étude, la DEP constituant un outil précieux souvent mobilisé, selon Maxime Colin de FNE Île-de-France. Surtout, on observe à la LPO une spécialisation sur le recours contre la dérogation « espèces protégées », avec par exemple le contentieux du parc photovoltaïque de Levens (Alpes-Maritimes), qui s'est décalé, à l'initiative de la LPO PACA, du permis de construire à la DEP une fois cette dernière publiée :

« Donc dès qu'on a été informé de la signature [du permis de construire par le préfet], on a fait valider par notre CA l'autorisation de pouvoir engager un recours contre ce permis de construire. On a eu l'audience en février 2025. (...) Début 2025, on a la dérogation espèce protégée qui est sortie. Donc on a attaqué, le mémoire a déjà été envoyé. » (Entretien 5, Médiateur juridique, LPO régional)

Cet exemple choisi illustre une réalité plus générale, mise en évidence dans la majorité des entretiens, qui est que la dérogation « espèces protégées », outil en partie scientifique,

---

*l'environnement ?*, Aix-en-Provence, Presses universitaires d'Aix-Marseille, Droits de l'environnement, 2014, p. 143.

<sup>123</sup> Rémi Radiguet, « Pour une interprétation stricte des critères de dérogation au statut d'espèce protégée », *Revue juridique de l'environnement*, 2017, n° 3, p. 593.

<sup>124</sup> Conseil d'État, 6<sup>ème</sup> et 5<sup>ème</sup> chambres réunies, *Société La Provençale*, 3 juin 2020, n° 425395, *Mentionné dans les tables du recueil Lebon*, <https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000041958777/>

<sup>125</sup> Amélie Rastoll, « La solution alternative satisfaisante, variable d'ajustement des projets d'EnR objets d'une dérogation "espèces protégées" », *Droit et ville*, 2025, vol. 99, n°1, p. 260.

constitue un levier particulièrement efficace pour les associations, notamment celles investies dans la défense de la biodiversité, pour attaquer un projet.

De plus, ce tournant est confirmé par l'intensification des publications sur le sujet. On peut, à titre d'exemple, citer le travail réalisé en 2019 par Morgane Massol sur la RIIPM pour la DREAL Occitanie, dans lequel elle souligne « l'abondance, ces dernières années, de décisions relatives aux dérogations espèces protégées », tout en constatant une absence de ligne jurisprudentielle claire et stabilisée<sup>126</sup>. D'un point de vue chronologique, ce tournant peut être daté de la fin des années 2010, avec une augmentation nette des publications à partir de 2019. Pascale Kromarek identifie dès cette date la question des dérogations comme une brèche contentieuse<sup>127</sup>, c'est-à-dire une faille dans le droit qui permet d'engager un recours, et Simon Jolivet y consacre d'importants développements dans un texte de la même année<sup>128</sup>.

Plus encore, l'analyse quantitative menée par Morgane Massol semble montrer une augmentation nette des décisions concernant la DEP à partir de 2014-2015, avec un passage de moins de cinq décisions en moyenne entre 2010 et 2013 à une moyenne comprise entre 15 et 20 sur la période 2014-2019<sup>129</sup>.

---

<sup>126</sup> Morgane Massol, *Les dérogations espèces protégées - Analyse du contentieux*, Toulouse - Montpellier, Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement Occitanie, 27 février 2019, p. 60, <https://www.occitanie.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/20200225jurisprudencesdeppresentationrestitutiontravauxmorganemassol.pdf> (dernière consultation le 16 décembre 2025).

<sup>127</sup> Pascale Kromarek, « Le monde industriel face au contentieux environnemental », *Revue juridique de l'environnement*, 2019, n° HS1, p. 107-124.

<sup>128</sup> Simon Jolivet, « De la survie des espèces menacées d'extinction à la lutte contre le déclin des populations. Réflexions sur l'efficacité du statut d'espèce protégée à partir du cas de la faune sauvage », *Revue juridique de l'environnement*, 2020, vol. 45, n°1, p.101-121.

<sup>129</sup> Morgane Massol, *Les dérogations espèces protégées - Analyse du contentieux*, Toulouse - Montpellier, Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement Occitanie, 27 février 2019, p. 60, <https://www.occitanie.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/20200225jurisprudencesdeppresentationrestitutiontravauxmorganemassol.pdf> (dernière consultation le 16 décembre 2025).

- Sens des décisions : ordonnances de référés et décisions au fond

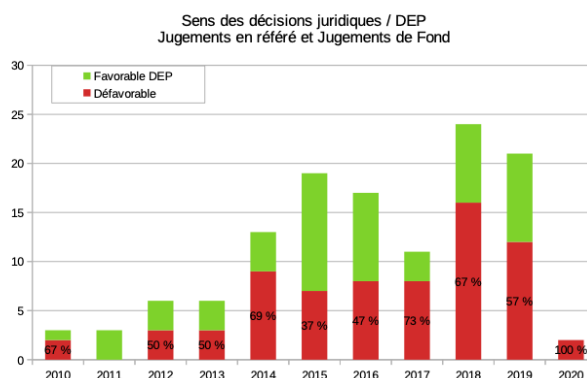


Figure 10. Graphique tiré de l'étude réalisée par Morgane Massol.

Cette datation à la fin des années 2010 semble également confirmée par le fait que les premiers rejets préfectoraux de demandes de dérogation apparaissent autour de 2020, conséquence logique des premières annulations prétoriennes de dérogations dans le cadre de projets de travaux, d'aménagement ou de construction, intervenues dès 2017.

Ce tournant contentieux s'explique vraisemblablement par un ensemble de facteurs à la fois contextuels et juridiques. Le directeur d'une délégation départementale de la LPO et anciennement membre d'un bureau d'études, en propose une analyse précise en identifiant, selon lui, les raisons ayant conduit à cette évolution :

« Depuis quatre ans [début des années 2020], c'est tombé à l'eau parce qu'il y a eu les premières jurisprudences un peu retentissantes sur les dérogations espèces protégées qui étaient passées avec des avis défavorables du Conseil national de protection de la nature (CNPN). Et il y a eu les premiers cas de procès perdu et les DREAL ont cessé de jouer ce rôle de conseil, de bon compromis, et s'abritent systématiquement derrière l'avis du CNPN. » (Entretien 6, Directeur, LPO départemental)

Cette explication attribue la responsabilité principale de ce tournant aux juridictions, qui auraient, de leur propre initiative, décidé de renforcer le contrôle des dérogations. Si la contribution des requérants associatifs à ce renforcement reste difficile à quantifier, on peut raisonnablement penser que ce revirement jurisprudentiel résulte d'argumentations solides, légitimes et finement construites, ayant su convaincre les juges et faire évoluer leur lecture du droit.

Toujours est-il que la doctrine semble conforter cette hypothèse. Simon Jolivet montre en effet qu'il existait traditionnellement un courant jurisprudentiel favorable aux porteurs de projet, dans lequel l'administration se contentait d'une simple mise en balance entre l'intérêt public majeur invoqué et les atteintes portées aux espèces protégées<sup>130</sup>. Cet encadrement,

<sup>130</sup> Simon Jolivet, « De la survie des espèces menacées d'extinction à la lutte contre le déclin des populations. Réflexions sur l'efficacité du statut d'espèce protégée à partir du cas de la faune sauvage », *Revue juridique de l'environnement*, 2020, vol. 45, n°1, p.101-121.

strict en théorie mais souple dans sa mise en œuvre, permettait à l'administration de refuser très rarement les autorisations de destruction sollicitées par les aménageurs<sup>131</sup>. Ce courant jurisprudentiel favorable est particulièrement manifeste à partir d'un arrêt de la cour administrative d'appel de Douai du 15 octobre 2015<sup>132</sup>, régulièrement repris par la suite dans de nombreuses décisions<sup>133</sup>.

Or il semble que le Conseil d'État ait pris acte de cette tendance. En 2018, la haute juridiction administrative rend deux ordonnances de référé qui marquent un infléchissement notable vers une approche plus rigoureuse dans l'appréciation des qualités intrinsèques du projet d'aménagement et du besoin qu'il permettrait de satisfaire<sup>134</sup>. En pratique, le Conseil d'État abandonne la logique de simple mise en balance, et énonce un considérant de principe instaurant un contrôle substantiel de la RIIPM. Cette jurisprudence est confirmée au fond par la décision du 24 juillet 2019<sup>135</sup>. Dans ces décisions, le Conseil d'État précise clairement qu'« un projet d'aménagement ou de construction d'une personne publique ou privée susceptible d'affecter la conservation d'espèces animales ou végétales protégées et de leurs habitats ne peut être autorisé, à titre dérogatoire, que s'il répond, par sa nature et compte tenu notamment du projet urbain dans lequel il s'inscrit, à une raison impérative d'intérêt public majeur »<sup>136</sup>.

Cette décision vient ainsi consacrer ce qu'une partie de la doctrine appelait déjà de ses vœux. Xavier Braud relevait dès 2015 la grande souplesse avec laquelle le juge administratif appréciait les différents critères encadrant les dérogations, tout en insistant sur le fait que la condition tenant à la raison impérative d'intérêt public majeur (RIIPM) apparaissait alors comme le seul critère présentant un réel potentiel de contrôle restrictif. Il soulignait qu'à défaut d'un encadrement rigoureux de cette exigence, la dérogation risquait de perdre toute portée protectrice effective<sup>137</sup>.

Ce revirement jurisprudentiel spectaculaire a eu des effets notables. Comme l'explique Simon Jolivet, « l'absence de recours à la technique du bilan coûts/avantages entre les intérêts économiques et l'atteinte aux espèces [a permis] de rééquilibrer, un peu, les termes de la

---

<sup>131</sup> Xavier Braud, « Opérations d'aménagement : le contrôle du juge sur les dérogations à la protection des espèces », *Droit de l'Environnement*, 2015, n°238, p. 334.

<sup>132</sup> CAA de Douai, 1<sup>re</sup> chambre, *Association « Ecologie pour Le Havre »*, 15 octobre 2015, n° 14DA02064, *Inédit au recueil Lebon*, <https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000031343259>

<sup>133</sup> Voir une liste des décisions recensées dans Simon Jolivet, « De la survie des espèces menacées d'extinction à la lutte contre le déclin des populations. Réflexions sur l'efficacité du statut d'espèce protégée à partir du cas de la faune sauvage », *Revue juridique de l'environnement*, 2020, vol. 45, n°1, p.101-121.

<sup>134</sup> Conseil d'État, 6<sup>ème</sup> et 5<sup>ème</sup> chambres réunies, *SAS PCE et SNC FTO*, 25 mai 2018, n° 413267, *Mentionné dans les tables du recueil Lebon*, <https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000036945762/>

<sup>135</sup> Conseil d'État, 6<sup>ème</sup> et 5<sup>ème</sup> chambres réunies, *SAS PCE et SNC FTO*, 24 juillet 2019, n° 414353, *Mentionné dans les tables du recueil Lebon*, <https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000038844578/>

<sup>136</sup> Pour une analyse doctrinale de ce revirement jurisprudentiel, voir Pierre Chevillard, « Espèces protégées : l'interprétation stricte de la raison impérative d'intérêt public majeur au service de la protection de la biodiversité », *Gazette du Palais*, 2020, n° 3, p. 41.

<sup>137</sup> Xavier Braud, « Opérations d'aménagement : le contrôle du juge sur les dérogations à la protection des espèces », *Droit de l'Environnement*, 2015, n°238, p. 334.

confrontation »<sup>138</sup>. En effet, en pratique, on assiste à partir de 2018 à une augmentation des annulations de dérogations par le juge administratif, qui n'hésite plus à donner une réelle effectivité au critère de la RIIPM. Parallèlement, les associations ont su s'emparer de ce levier juridique, désormais devenu un outil central du contentieux environnemental pour « faire tomber des projets », comme cela a été souligné à la fois par plusieurs intervenants lors de la table ronde organisée à Montpellier et par des acteurs de terrain rencontrés (Entretien 6, Directeur, LPO départemental).

*i.c. La baisse de l'effectivité des contentieux autour de la RIIPM*

Il semblerait que la RIIPM soit devenue si efficace pour faire tomber des projets que, depuis quelques années, on observe des tentatives d'éviter tout contentieux sur cette question, que ce soit par une adaptation en pratique des acteurs ou par des évolutions normatives.

Concernant les contournements en pratique, on observe en effet que l'effectivité du critère de la RIIPM, que l'on a pu constater récemment dans le contentieux de l'A69 par exemple<sup>139</sup>, et donc la difficulté à obtenir la dérogation « espèces protégées », conduisent les porteurs de projets à ne plus solliciter la DEP. Cela est notamment souligné par Romain Ecorchard de FNE OCMED lors de la table ronde organisée à Montpellier :

« Si un exploitant demande la DEP mais ne l'obtient pas, il ne peut plus exploiter. À Aumelas, le porteur de projet nous a dit "nous on a peur de ne pas obtenir la DEP" »

Tandis que le directeur d'une structure de la LPO explique :

« Les récentes jurisprudences (...) créent des champs entiers de flou qui font que plus personne ne sait comment on doit présenter un projet, que les porteurs de projet aujourd'hui font en sorte de ne plus présenter de dérogation aux espèces protégées. C'est là qu'on en est. Ils font tout ce qu'ils peuvent pour ne plus le présenter, parce que ça va sortir défavorable quasi 100 % des cas, sauf pour des projets très simples qui vont se faire sur une friche urbaine, mais pour tous les autres ça va sortir en défavorable. » (Entretien 6, Directeur, LPO départemental)

Ces deux témoignages illustrent une réalité que l'on observe également en pratique qui est que les gros porteurs de projets préfèrent supporter un risque contentieux important plutôt que de solliciter la dérogation auprès de l'administration, afin d'éviter un refus.

Conscients de cette situation, les gouvernements successifs ont tenté d'y remédier par la voie législative en créant des présomptions légales de RIIPM. On peut citer notamment celle instaurée par la loi n°2023-175 pour les projets d'énergie renouvelable<sup>140</sup>, celle prévue par la

---

<sup>138</sup> Simon Jolivet, « De la survie des espèces menacées d'extinction à la lutte contre le déclin des populations. Réflexions sur l'efficacité du statut d'espèce protégée à partir du cas de la faune sauvage », *Revue juridique de l'environnement*, 2020, vol. 45, n°1, p.101-121.

<sup>139</sup> Tribunal administratif de Toulouse, 3ème Chambre, *FNE Midi-Pyrénées et al. (A69)*, 27 février 2025, n° 2303544, 2304976, 2305322 ; Tribunal administratif de Toulouse, 3ème Chambre, *FNE Midi-Pyrénées et al. (A680)*, 27 février 2025, n° 2303830.

<sup>140</sup> Loi relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables, art. 19.

loi n°2023-491 pour les installations nucléaires<sup>141</sup>, ainsi que la récente loi Duplomb concernant les projets de méga-bassines<sup>142</sup>. De plus, le Conseil d'État s'est prononcé sur la question en reconnaissant à ces présomptions le caractère de présomptions irréfragables<sup>143</sup>, c'est-à-dire qu'elles ne peuvent être renversées. Il convient néanmoins de relever que le Conseil constitutionnel a partiellement censuré la loi Duplomb, en reconnaissant notamment aux associations la possibilité d'apporter la preuve contraire afin de renverser la présomption relative aux méga-bassines<sup>144</sup>.

À côté de ces présomptions, les législateurs ont également consacré la possibilité de reconnaître, de manière anticipée, la qualité de projet d'intérêt national majeur (PINM), susceptible d'entraîner la reconnaissance de la RIIPM. Il convient de préciser que, selon les informations gouvernementales, « la RIIPM sera présumée acquise (présomption simple, la loi ne pouvant reconnaître ce critère d'office) au stade du PINM, et non plus au moment ultérieur de l'examen de la dérogation espèces protégées »<sup>145</sup>, même si juridiquement cette question reste en suspens selon la doctrine.

Deuxièmement, une seconde évolution législative visant à éviter aux porteurs de projet de subir un refus de dérogation a conduit à dispenser de solliciter la dérogation « espèces protégées » lorsqu'il existe des mesures d'évitement et de suivi. Cette mesure, prévue à l'article 23 de la loi dite « DDADUE » (loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne) du 30 avril 2025<sup>146</sup>, constitue en réalité la codification de l'avis *Sud Artois* du Conseil d'État de 2022<sup>147</sup>, et vient ajouter un alinéa à l'article L. 411-2-1 du Code de l'environnement. En pratique, cette qualification a par exemple été appliquée dans le contentieux relatif à la mine de lithium du projet EMILI dans l'Allier<sup>148</sup>, ainsi que, par exemple, pour une usine de production d'hydrogène de la société Gravithy à Fos-sur-Mer<sup>149</sup>.

---

<sup>141</sup> N° 2023-491 loi relative à l'accélération des procédures liées à la construction de nouvelles installations nucléaires à proximité de sites nucléaires existants et au fonctionnement des installations existantes, 22 juin 2023, art. 12.

<sup>142</sup> N° 162 Proposition de loi visant à lever les contraintes à l'exercice du métier d'agriculteur, 8 juillet 2025, art. 5, [https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/17/textes/l17t0162\\_texte-adopte-provisoire.pdf](https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/17/textes/l17t0162_texte-adopte-provisoire.pdf) (dernière consultation le 16 décembre 2025).

<sup>143</sup> Conseil d'État, 6ème et 5ème chambres réunies, *FNPF*, 20 décembre 2024, n° 492185, *Inédit au recueil Lebon*, § 13, <https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000050830258> (dernière consultation le 16 décembre 2025).

<sup>144</sup> Conseil constitutionnel, *Loi visant à lever les contraintes à l'exercice du métier d'agriculteur*, 7 août 2025, Décision n° 2025-891 DC, § 138, <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2025/2025891DC.html> (dernière consultation le 16 décembre 2025).

<sup>145</sup> Information disponible sur [entreprises.gouv.fr](https://entreprises.gouv.fr) (dernière consultation le 16 décembre 2025).

<sup>146</sup> N° 2025-391, loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière économique, financière, environnementale, énergétique, de transport, de santé et de circulation des personnes, 30 avril 2025, art. 23.

<sup>147</sup> Conseil d'État, Section, *Association Sud-Artois pour la protection de l'environnement et al.*, 9 décembre 2022, n° 463563, *Publié au recueil Lebon*, <https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000046732849>

<sup>148</sup> N° 2024-740, décret qualifiant de projet d'intérêt national majeur l'extraction et la transformation de lithium par la société Imérys dans l'Allier, 5 juillet 2024.

<sup>149</sup> N° 2024-709, décret qualifiant de projet d'intérêt national majeur l'usine de production de minerai de fer réduit et d'hydrogène de la société Gravithy à Fos-sur-Mer, 5 juillet 2024.

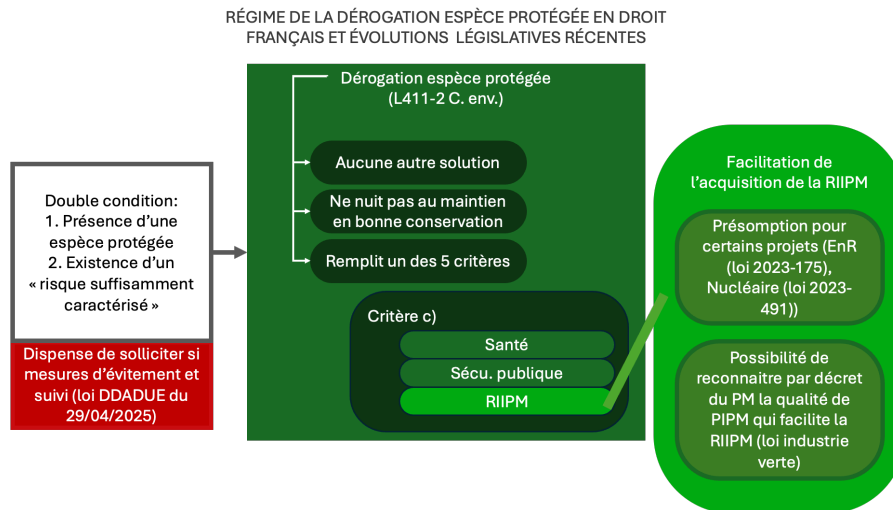


Figure 11. Évolutions législatives récentes du régime de la dérogation espèce protégée en droit français.

En conclusion, le contentieux de la dérogation « espèces protégées » a suivi un schéma assez classique. Le renforcement des critères d'appréciation de la RIIPM a conduit à une efficacité accrue des recours fondés sur cette dérogation. Cela a incité les associations à se mobiliser massivement sur ce contentieux, en demandant l'annulation de projets ayant un impact sur l'environnement, la RIIPM constituant le premier critère examiné. De ce fait, le contentieux s'est beaucoup politisé, les requérants plaidant non plus uniquement sur l'impact environnemental des projets, mais également sur l'absence d'intérêt public du projet. L'efficacité réelle de ces contentieux a finalement conduit à un contournement de la procédure de dérogation, soit par l'omission délibérée de la solliciter, soit par la création de « paratonnerres contentieux »<sup>150</sup> destinés à protéger les projets des risques juridiques et à offrir aux porteurs une certaine sécurité juridique.

## ii. Adaptation contentieuse des associations à la dérégulation

Le travail de sappe de l'effectivité contentieuse de la dérogation « espèces protégées » actuellement à l'œuvre semble conduire le champ associatif environnemental à réorganiser sa stratégie contentieuse, en s'adaptant à cette nouvelle réalité par le développement de nouveaux moyens juridiques pour obtenir l'annulation des projets contestés.

### *ii.a. Première adaptation : contester le backlash*

La première adaptation que l'on observe est directe et consiste à contester le *backlash*, entendu comme le mouvement d'économisation des enjeux environnementaux, visant à opposer les mesures de conservation aux coûts économiques et à discréditer les normes et

<sup>150</sup> Expression tirée des conclusions de M. le Rapporteur public Nicolas Agnoux sur la décision Conseil d'État, 6ème et 5ème chambres réunies, *Association « Préservons la forêt des Colettes » et al.*, 2025.

institutions environnementales. Ce phénomène est désormais bien documenté, tant par la doctrine<sup>151</sup> que par les acteurs associatifs eux-mêmes<sup>152</sup>.

Or, pour réagir à cette réalité, les associations se tournent au gré des évolutions législatives vers les juridictions garantes de l'État de droit, en premier lieu le Conseil constitutionnel en France et dans une moindre mesure les institutions européennes, afin de contester les lois et projets de loi tendant à simplifier ou déréguler les normes environnementales. Elles invoquent alors leur inconstitutionnalité au regard des dispositions du bloc de constitutionnalité, notamment la Charte de l'environnement et les droits fondamentaux.

Deux exemples sont particulièrement parlants en la matière. Le premier concerne la contestation de la possibilité de reconnaître de manière anticipée la qualité de PINM lors du recours contre le projet EMILI (mine de lithium) porté par Imerys dans l'Allier. En effet, à l'occasion de ce recours, les associations locales ont saisi le Conseil constitutionnel par le biais d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC), finalement tranchée dans une décision rendue le 5 mars 2025<sup>153</sup>. Si le contentieux était porté par les deux associations Forêt des Colettes et Stop Mines 03, cette affaire, bien que restée infructueuse, a vu l'intervention volontaire de Notre Affaire à Tous et de France Nature Environnement, qui ont plaidé pour l'inconstitutionnalité de la mesure, notamment au regard du droit au recours effectif.

Le deuxième exemple concerne la contestation de la disposition de la loi DDADUE prévoyant une dispense de solliciter la dérogation « espèces protégées » lorsqu'un projet prévoit des mesures d'évitement et de suivi. Cette contestation, engagée dans le cadre d'une saisine parlementaire et non d'un contentieux local, a donné lieu à un investissement marqué des associations, avec notamment l'intervention volontaire de la Ligue pour la protection des oiseaux (LPO) à l'audience. Toutefois, malgré ces efforts, la décision rendue le 29 avril 2025 par le Conseil constitutionnel a déclaré la disposition conforme à la Constitution<sup>154</sup>.

De même, on peut mentionner que la récente loi Duplomb a fait récemment l'objet d'un examen par le Conseil constitutionnel, notamment, mais pas exclusivement, sur la question de la reconnaissance de la RIIPM (raison impérative d'intérêt public majeur) pour les projets de méga-bassines<sup>155</sup>. Cette procédure se distingue par le nombre important de

---

<sup>151</sup> Cécile Duflot, « 2024, année du backlash écologique », *La fabrique écologique*, 2024, <https://www.lafabriqueecologique.fr/cecile-duflot-2024-annee-du-backlash-ecologique/> (dernière consultation le 16 décembre 2025).

<sup>152</sup> Morgane Piedderrière, *Simplification ? Mon œil !*, Paris, France Nature Environnement, avril 2025, <https://fne.asso.fr/system/files/2025-04/Rapport%20FNE%20-%20Simplification%20regression%202025.pdf> (dernière consultation le 16 décembre 2025).

<sup>153</sup> Conseil constitutionnel, *Association « Préservons la forêt des Colettes » et al.*, 5 mars 2025, Décision n° 2024-1126 QPC, <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2025/20241126QPC.htm> (dernière consultation le 16 décembre 2025).

<sup>154</sup> Conseil constitutionnel, loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière économique, financière, environnementale, énergétique, de transport, de santé et de circulation des personnes, décision n° 2025-879, 2025.

<sup>155</sup> Mathilde Panot, Cyrielle Chatelain, Stéphane Peu, « Recours au Conseil Constitutionnel sur la proposition de loi visant à lever les contraintes à l'exercice du métier d'agriculteur », 11 juillet 2025, <https://www.actu-environnement.com/media/pdf/news-46510-saisine-conseil-constitutionnel-loi-duplomb.pdf> (dernière consultation le 16 décembre 2025).

contributions extérieures, parmi lesquelles celle d'un collectif rassemblant Générations Futures, Notre Affaire à Tous, POLLINIS, la Ligue des droits de l'Homme, Terre de Liens, CIWF France, le CCFD-Terre Solidaire, Greenpeace France, la Fondation pour la Nature et l'Homme, la Fondation 30 Millions d'Amis, Biodiversité sous nos pieds et le Réseau CIVAM<sup>156</sup>. En dépit de cette mobilisation, le Conseil constitutionnel a reconnu la présomption de RIIPM pour les réserves d'irrigation agricoles, à l'exception des prélèvements effectués dans les nappes inertielles (nappes aux cycles hydrologiques plus lents).

*ii.b. Deuxième adaptation : déplacer le contentieux en amont (risque suffisamment caractérisé)*

Indépendamment des évolutions législatives allant dans le sens d'une simplification de l'obtention des dérogations, les associations développent également progressivement un contentieux visant à contraindre les porteurs de projets à solliciter une dérogation, non pas en contestant les critères d'obtention, mais en s'attachant aux critères imposant le recours à cette dérogation. Si la présence d'une espèce protégée ne soulève en général que peu de débats, il n'en va pas de même pour la seconde condition, à savoir l'existence d'un « risque suffisamment caractérisé ».

En effet, comme l'explique Amélie Rastoll, les impacts du contentieux doivent désormais être lus à la lumière du nouveau filtre imposé par le Conseil d'État dans son avis *Sud Artois* de 2022, qui subordonne l'obligation de solliciter une dérogation « espèces protégées » à l'existence d'un tel risque<sup>157</sup>. Cet ajout est déterminant, dans la mesure où il confère une réelle effectivité à cette condition puisqu'en l'absence de risque suffisamment caractérisé, les porteurs de projet peuvent se dispenser de déposer une demande de dérogation, ce qui a pour effet de déplacer le contentieux vers la contestation de cette absence même de demande.

Or le caractère arbitraire de l'analyse de l'impact résiduel, relevé par plusieurs acteurs, notamment Pierrot Pantel<sup>158</sup> lors de la table ronde organisée à Montpellier, conduit fatalement à une augmentation des contentieux, en particulier contre les bureaux d'études, afin d'établir l'existence d'un risque suffisamment caractérisé imposant la demande de dérogation. Cette évolution souligne une fois encore l'importance centrale des données naturalistes dans les litiges en matière de biodiversité, tout en illustrant un mouvement plus large de déplacement du contentieux, désormais centré sur l'exigence même du dépôt d'une demande de dérogation. À ce sujet, les propos d'un directeur départemental de la LPO, à propos du contentieux d'Aumelas (Hérault), illustrent parfaitement cette stratégie contentieuse :

« Nous on est en procédure contre la préfecture pour imposer la mise en place d'une dérogation aux espèces protégées, le respect de la loi étant la priorité numéro un de

---

<sup>156</sup> Générations futures, « Loi Duplomb : nous déposons une contribution devant le Conseil Constitutionnel », *Générations futures*, 24 juillet 2025

<sup>157</sup> Amélie Rastoll, « La solution alternative satisfaisante, variable d'ajustement des projets d'EnR objets d'une dérogation "espèces protégées" », *Droit et ville*, 2025, 262-263.

<sup>158</sup> Table ronde « les espèces protégées face aux projets d'aménagements », journée organisée par le syndicat des avocat.es de France, à la maison des avocats à Montpellier le 5 juin 2025.

la LPO. Parce que de tout ce temps-là il n'y a jamais eu de dérogation espèce protégée. Donc vu que pour nous l'impact est caractérisé, il y a plusieurs individus de plusieurs espèces protégées qui tous les ans, sont détruits par les éoliennes du parc, on considère que c'est caractérisé. On considère qu'il faudrait une dérogation protégée pour avoir une séquence ERC adaptée à la poursuite de l'exploitation du parc. » (Entretien 6, Directeur, LPO départemental)

Si ce contentieux peut être dirigé aussi bien contre l'administration, chargée de vérifier la nécessité d'une dérogation avant tout projet, que contre les bureaux d'études en cas d'étude d'impact lacunaire, le déplacement du contentieux est bien réel. Il répond directement à la volonté des porteurs de projet de se dispenser de solliciter la dérogation. Dans ce contexte, les associations retrouvent pleinement leur rôle d'auxiliaires de l'administration, veillant sur le terrain à ce qu'aucun risque suffisamment caractérisé ne soit ignoré, au prix d'un véritable combat d'expertise.

*ii.c. Troisième adaptation : déplacer le contentieux en aval (autres critères d'octroi de la dérogation)*

Troisièmement, les évolutions législatives visant à simplifier la reconnaissance de la RIIPM, que ce soit par le biais de présomptions ou de reconnaissances anticipées par décret, tendent à orienter le contentieux vers les autres critères d'octroi de la dérogation, selon l'ordre établi par le Conseil d'État.

Concernant le second critère, à savoir le maintien en bon état de conservation de l'espèce, ce basculement risque de dépolitiser le débat en l'orientant vers des arguments purement naturalistes et de conservation. Cela ne fait que renforcer la volonté des juristes de monter en compétence sur ces questions, que ce soit par la création de réseaux de bénévoles ou par des formations personnelles. En effet, comme l'explique Amélie Rastoll, « cette condition empreinte de scientificité fait appel à une expertise du milieu et prend en compte la situation des espèces concernées au moment de la demande de dérogation »<sup>159</sup>. Cependant, cette orientation n'est pas nouvelle et pourrait même paraître souhaitable. En effet, la doctrine appelait depuis plusieurs années à une revalorisation de l'objectif de garantie d'un état de conservation favorable des espèces protégées, notamment en mobilisant le second critère de la DEP, à savoir le fait de ne pas nuire à la bonne conservation<sup>160</sup>.

Concernant le troisième critère, à savoir l'absence de solutions alternatives, il reste le moins mobilisé, étant examiné seulement après les deux premiers critères. Cependant, on observe une intensification du contentieux autour de cette question. En effet, comme l'explique Amélie Rastoll, « si les deux premières conditions filtrent les projets selon un critère d'intérêt public et un critère environnemental, cette condition s'inscrit dans une dynamique

---

<sup>159</sup> Amélie Rastoll, « La solution alternative satisfaisante, variable d'ajustement des projets d'EnR objets d'une dérogation "espèces protégées" », *Droit et ville*, 2025, vol. 99, n°1, p. 255.

<sup>160</sup> Voir à titre d'exemple, Simon Jolivet, « De la survie des espèces menacées d'extinction à la lutte contre le déclin des populations. Réflexions sur l'efficacité du statut d'espèce protégée à partir du cas de la faune sauvage », *Revue juridique de l'environnement*, 2020, vol. 45, n°1, p.101-121.

radicalement différente, relevant d'un esprit de conciliation avec d'autres enjeux, ce qui en fait la variable d'ajustement de la dérogation "espèces protégées" »<sup>161</sup>.

#### *ii.d. Quatrième adaptation : basculement vers le contentieux judiciaire (pénal et civil)*

Enfin, une dernière adaptation observable est le basculement du contentieux, traditionnellement à dominante administrative, vers un contentieux pénal et civil. Si ce phénomène a déjà été évoqué précédemment, il s'illustre par un constat simple qui est que l'absence de dérogation permet l'engagement de la responsabilité pénale de l'exploitant quant à la protection des espèces protégées. Ainsi, lorsque les contentieux administratifs ne permettent pas d'imposer le dépôt d'une demande de dérogation et que l'exploitation se poursuit sans celle-ci, toute atteinte à une espèce protégée engage la responsabilité pénale de l'entreprise ainsi que celle de ses dirigeants.

Ce phénomène a été particulièrement visible dans les contentieux d'*Aumelas* et de *Bernagues*, deux parcs éoliens situés en Occitanie pour lesquels la dérogation « espèces protégées » n'avait pas été sollicitée. Dans ces deux affaires, un contentieux pénal a été engagé, aboutissant à d'importantes condamnations des entreprises exploitantes ainsi que de leurs dirigeants.

Cela illustre parfaitement ce qu'explique le juriste d'une antenne FNE d'une autre région :

« [La récente évolution normative], ça nous pousse à aller vers plus vers le contentieux pénal parce que là le juge, qui lui a plutôt mal fait les choses jusqu'ici, essaie justement de s'améliorer, donc je pense qu'il y a voilà, il y a un peu quelque chose de stratégique à aller plus vers là. Après, il y a aussi le fait que le pénal, ça fonctionne mieux parce que ça fait plus peur aux dirigeants. » (Entretien 2, Juriste, FNE régional)

En effet, c'est bien le verrouillage du contentieux administratif par les gouvernements successifs qui pousse les associations à se tourner vers le contentieux pénal. Ce témoignage montre que ce choix est conscient et relève véritablement d'une stratégie d'adaptation visant à garantir l'efficacité du contentieux. De plus, il convient de noter que les dispenses légales de solliciter la dérogation n'empêchent pas la condamnation pénale de l'exploitant en cas de destruction avérée.

Comme l'a expliqué Adeline Paradeise lors de la table ronde organisée par Terres de lutte<sup>162</sup>, « sous le couvert de la simplification, ils vont créer des contentieux monstres », car les associations conservent toujours la possibilité de saisir les juges nationaux et européens afin de faire respecter l'objectif initial des différentes législations, à savoir le principe d'interdiction stricte de toute atteinte à une espèce protégée.

---

<sup>161</sup> Amélie Rastoll, « La solution alternative satisfaisante, variable d'ajustement des projets d'EnR objets d'une dérogation "espèces protégées" », *Droit et ville*, 2025, vol. 99, n°1, p. 259-260.

<sup>162</sup> Table ronde sur l'artificialisation des sols et les luttes contre les grands projets, organisée par Terres de Lutte le 19 juin 2025 à Paris.

Enfin, il convient à nouveau de souligner que le contentieux pénal, tout comme le contentieux civil, pose un problème majeur, il intervient toujours *a posteriori*, nécessitant que l'infraction soit caractérisée, c'est-à-dire que l'atteinte à l'espèce ait déjà eu lieu.

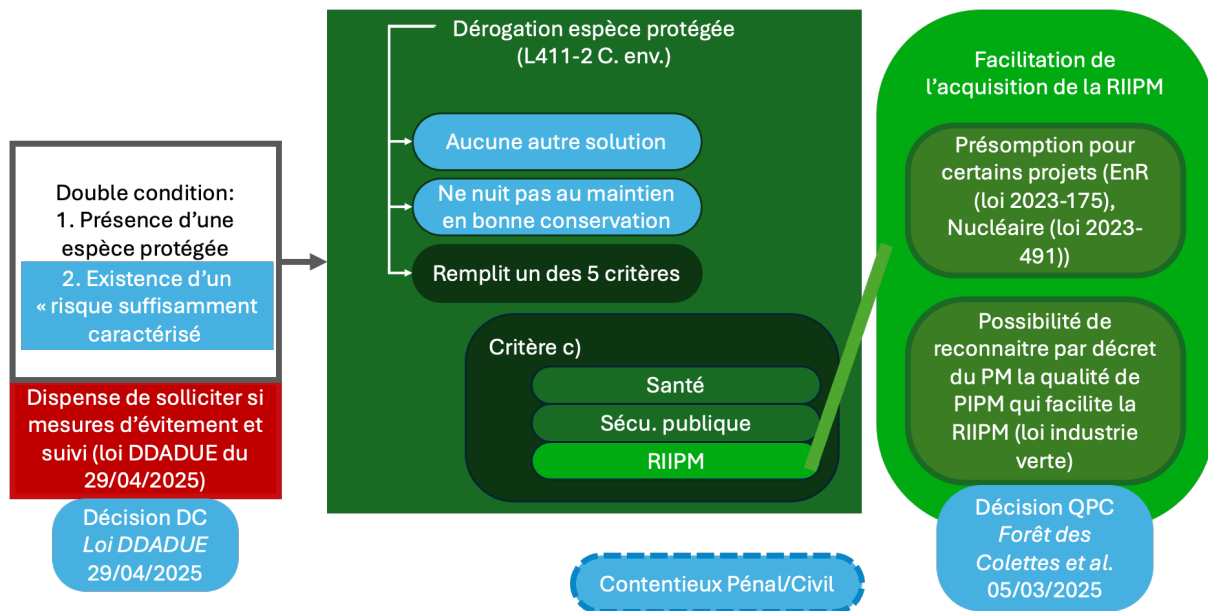


Figure 12. Adaptation contentieuses des associations aux évolutions législatives du régime de la dérogation espèce protégée.

En conclusion, il semble important de rappeler que la dérogation « espèces protégées » est avant tout un outil de sécurisation juridique, autorisant les porteurs de projets à porter atteinte à une espèce dans des conditions précises. Or tant que le principe de conservation stricte reste une composante centrale du droit de l'environnement français, mais surtout européen, les associations trouveront des voies d'action pour le faire valoir. De même, si l'obtention de la dérogation est facilitée à l'extrême, la France pourrait se voir condamnée par les juridictions européennes, car une telle simplification risquerait de contrevenir à ses engagements européens et internationaux. Sur ce sujet, le contentieux dépasse la seule question de la biodiversité pour entrer sur le terrain de la constitutionnalité et de la conventionalité de l'action législative française, comme en témoignent les nombreux recours devant le Conseil constitutionnel.

## 2. État des lieux du levier juridique dans le répertoire d'action des associations de protection de la nature pour interroger la pertinence d'un observatoire du contentieux

Une partie de la recherche a été consacrée à l'analyse d'une éventuelle pertinence de construire un observatoire du contentieux à destination des acteurs impliqués dans la régulation de l'artificialisation des espaces naturels et agricoles.

Cette étude est fondée sur deux points de départ. Le premier est la difficulté d'accès à la jurisprudence pour tout acteur voulant analyser une décision. Bien qu'une grande part des décisions soient disponibles sur *legifrance.fr*, il faut pouvoir remonter l'ensemble de la chaîne de traitement du dossier pour comprendre la motivation du juge et les arguments fondateurs. La plupart des décisions, et en particulier celles des tribunaux administratifs, ne sont en effet pas facilement accessibles au public<sup>163</sup>. Par ailleurs, les conclusions du rapporteur public, en charge de préparer l'analyse du juge, ne sont accessibles qu'au cas par cas, après en avoir fait la demande auprès de chaque rapporteur, alors qu'elles sont susceptibles de contenir des informations importantes quant à la jurisprudence précédente et au raisonnement qui fonde la décision. Il est donc difficile d'obtenir des informations générales sur les raisons de ces recours mais aussi finalement sur les décisions et leurs effets ou encore sur la manière dont elles peuvent varier d'un tribunal à l'autre.

Le second constat est celui de la montée de l'arme contentieuse dans le répertoire d'action des associations de protection de la nature (APN). La quasi-totalité des juridictions nationales dans le monde sont aujourd'hui saisies par des requérants cherchant à contester des plans ou projets portant atteinte à la biodiversité ou leur infligeant des impacts disproportionnés<sup>164</sup>. De ce fait, ces dernières années, les prétoires ont été intensément sollicités pour des affaires environnementales, et particulièrement en matière de biodiversité. La doctrine relève à la fois une facilitation des recours par les évolutions législatives et jurisprudentielles<sup>165</sup> et une acculturation progressive du juge administratif aux enjeux environnementaux, au point que « la protection de la biodiversité est bien installée dans le prétoire et les décisions de la juridiction administrative »<sup>166</sup>. Ces évolutions ont des effets concrets, si bien que la stratégie juridique tend désormais à devenir un outil « fondamental pour gagner »<sup>167</sup>.

Partant de ces deux constats, la présente étude s'est attachée à comprendre la manière dont les associations se saisissent du recours contentieux pour s'opposer à des projets considérés comme destructeurs pour la biodiversité, comme préalable à l'évaluation de l'intérêt d'un observatoire du contentieux. Nous émettons l'hypothèse selon laquelle le droit influe sur

---

<sup>163</sup> S'il est possible d'en faire la demande auprès du tribunal, il faut déjà avoir eu connaissance du jugement, ce qui est susceptible de constituer un frein dans l'accès aux données.

<sup>164</sup> Voir en ce sens David Boyd, « Foreword », dans Guillaume Futhazar, Sandrine Maljean-Dubois, Jona Razzaque (dir.), *Biodiversity litigation*, Oxford, Oxford University Press, 2023, p. xi-xii.

<sup>165</sup> Pascale Kromarek, « Le monde industriel face au contentieux environnemental », *Revue juridique de l'environnement*, 2019, n° HS1, p. 107-124.

<sup>166</sup> Olivier Fuchs, « De la biodiversité devant le juge administratif », *Revue juridique de l'environnement*, 2021, vol. 46, n° 2, p. 225-228.

<sup>167</sup> Gaëlle Ronsin, « La lutte paye ! », *Silence*, 2022, n°514, p. 9.

l'organisation des requérants, afin de mieux se saisir d'un outil par nature technique et réservé à des personnes formées. Cette transformation peut se lire à l'échelle macro, dans la structuration globale du champ associatif (2.1), comme à l'échelle micro, dans l'adaptation interne des associations pour intégrer des compétences juridiques (2.2). Enfin, la modification du droit pose la question de savoir si la mobilisation contentieuse contribue à faire évoluer la norme, par réaction législative ou inflexion jurisprudentielle, et si ces évolutions sont anticipées et recherchées par les associations. Dans cette hypothèse, le contentieux du projet contesté devient un instrument stratégique visant à transformer plus largement l'interprétation des outils juridiques. En d'autres termes, s'interroger sur la mobilisation contentieuse du droit de l'environnement par les associations pour contester les projets ayant un impact sur la biodiversité conduit à examiner qui sont les acteurs, comment ils s'organisent, quelles stratégies ils mobilisent et si celles-ci traduisent une vision stratégique commune ou disparate.

### *Méthodologie*

La méthode privilégiée pour cette enquête est l'entretien semi-directif auprès de membres du personnel associatif, afin de mieux comprendre les adaptations organisationnelles et pratiques des acteurs du contentieux.

Concernant le choix des enquêtés, l'étude s'est concentrée sur deux fédérations associatives, à savoir France Nature Environnement (FNE) et la Ligue pour la Protection des Oiseaux (LPO). Ce choix vise à analyser en profondeur l'organisation de deux des principaux acteurs associatifs requérants dans le contentieux environnemental. Ces deux structures, elles-mêmes composées de nombreuses associations adhérentes, figurent parmi les plus présentes dans les dossiers contentieux, souvent conjointement impliquées, et sont particulièrement actives sur les questions d'aménagement. FNE est reconnue comme l'association contentieuse par excellence, une réputation revendiquée par la fédération elle-même<sup>168</sup> et confirmée par la doctrine<sup>169</sup>. Quant à la LPO, si la doctrine s'y est jusqu'ici moins intéressée, hormis dans certains contentieux spécifiques<sup>170</sup>, il a été décidé de l'intégrer comme point de comparaison.

Au sein des structures, les sept entretiens ont principalement ciblé les personnes en charge des questions juridiques. Il s'agissait parfois de juristes, comme à la LPO France ou dans certaines antennes régionales de FNE, et parfois uniquement de médiateurs juridiques,

---

<sup>168</sup> Morgane Piederrière, *Simplification ? Mon œil !*, Paris, France Nature Environnement, avril 2025, <https://fne.asso.fr/system/files/2025-04/Rapport%20FNE%20-%20Simplification%20regression%202025.pdf> (dernière consultation le 16 décembre 2025) ; FNE IDF, *Rapport d'activité 2024: Unis pour défendre une île-de-France vivable*, Paris, France Nature Environnement IDF, mai 2025, <https://fne.asso.fr/system/files/2025-04/Rapport%20FNE%20-%20Simplification%20regression%202025.pdf> (dernière consultation le 16 décembre 2025) ; FNE OCMED, *Rapport d'activité 2024*, Montpellier, France Nature Environnement OCMED, 2025.

<sup>169</sup> Sophie Bourges, « Les stratégies des ONG », dans Mathilde Hautereau-Boutonnet, Ève Truilhé (dir.), *Procès et environnement : quelles actions en justice pour l'environnement ?*, Aix-en-Provence, DICE Éditions, 2020, p. 57-64 ; Delphine Chevret, Alice Béral, « Le combat juridique stratégique de France Nature Environnement » dans Christel Cournil, Anne-Sophie Denolle, *Le droit : une arme au service du vivant ? : plaidoyers et contentieux stratégiques*, Paris, Editions A. Pedone, 2024, p. 241-250.

<sup>170</sup> Grégoire Leray, « Énergie éolienne et protection de la biodiversité : Victoire à la Pyrrhus pour le faucon crécerellette », *Revue juridique de l'environnement*, 2023, vol. 48, no 2, p. 457-466.

comme dans certaines structures régionales de la LPO. Dans les structures dépourvues de pôle juridique ou de personnel dédié, il a été décidé de s'entretenir avec les personnes les mieux à même de connaître la stratégie contentieuse, généralement les directions. Les entretiens étaient organisés en deux parties inégales : une première consacrée à l'organisation générale du pôle juridique au sein de la structure interrogée, et une seconde centrée sur un contentieux précis, sur un dossier qui avait été préparé par l'enquêteur en amont pour maîtriser les faits et la jurisprudence liés au dossier. Cette analyse juridique a pu être réalisée en s'appuyant sur les décisions de justice disponibles sur Légifrance ou sur le site du Conseil d'État. Cette approche a été adoptée de manière pragmatique, sur le constat que l'analyse d'un conflit suppose nécessairement une étude de cas<sup>171</sup>.

L'enquête par entretiens a été complétée par l'observation d'événements militants. Parmi ces événements, on peut citer la table ronde sur la raison impérative d'intérêt public majeur, qui s'est tenue à Toulouse et a été rediffusée en direct sur Zoom le 13 mai 2025, avec la participation de doctorants et d'avocats actifs dans le contentieux environnemental, la table ronde sur le contentieux des espèces protégées, organisée à Montpellier le 5 juin 2025, réunissant plusieurs avocats et juristes associatifs, ainsi que la table ronde organisée par Terres de lutte, intitulée « Le droit est-il encore un objet de lutte ? », qui rassemblait avocats, juristes et militants. Ces différentes tables rondes ont été partiellement retranscrites et analysées comme des entretiens.

## 2.1 Un mouvement général de renforcement de l'arme contentieuse

La question de savoir si l'on assiste à un tournant contentieux, entendu comme une augmentation du nombre de contentieux en matière de biodiversité, est difficile à trancher (voir encadré ci-dessous), cependant, il semble que le monde associatif se soit transformé ces dernières années afin de répondre plus efficacement aux procédures contentieuses<sup>172</sup>. Cette transformation a toutefois été inégale à deux égards. Tout d'abord, toutes les associations environnementales n'ont pas développé une véritable mission contentieuse et, parmi celles qui l'ont fait, l'évolution n'a pas été identique dans toutes les structures. En effet, il ressort d'une observation des acteurs associatifs présents au contentieux des différences notables, que ce soit dans la méthode, les objectifs ou les résultats de ce développement de la pratique contentieuse, conduisant à une structuration du champ associatif en trois niveaux (i). Ensuite, le rapport des différents acteurs associatifs aux divers prétoires français (administratifs, civils, pénaux, constitutionnels), et européens, présente des différences notables, ce qui se traduit par une répartition inégale du contentieux (ii).

---

<sup>171</sup> Philippe Subra, « L'analyse des conflits d'aménagement : enjeux, acteurs, modes d'action, représentations » dans Philippe Subra, *Géopolitique locale. Territoires, acteurs, conflits*, Paris, Armand Colin, 2016, p.63-84.

<sup>172</sup> Simon Jolivet, « Les contentieux stratégiques en matière de protection des espèces : essai de systématisation » dans Christel Cournil, Anne-Sophie Denolle (dir.), *Le droit: une arme au service du vivant ? : plaidoyers et contentieux stratégiques*, Paris, Pedone, 2024, p. 35-50 ; Delphine Chevret, Alice Béral, « Le combat juridique stratégique de France Nature Environnement » dans Christel Cournil, Anne-Sophie Denolle (dir.), *Le droit : une arme au service du vivant ? : plaidoyers et contentieux stratégiques*, Paris, Pedone, 2024, p. 241-250.

### **Encadré 2. Difficulté d'identification d'un tournant contentieux**

Méthodologiquement, identifier avec certitude l'existence d'un tournant contentieux constitue une tâche difficile. En effet, plusieurs éléments viennent complexifier l'analyse, à commencer par la difficulté d'accès aux données quantitatives, en raison du caractère non-systématique de la publication des décisions, de l'absence de centralisation dans les bases de données, mais surtout de la masse du contentieux, qui rend plus complexe l'identification précise des affaires portant sur un sujet donné (comme celui de la biodiversité).

De plus, plusieurs biais peuvent rapidement apparaître dans une telle étude quantitative. Premièrement, l'implication d'une association dans un contentieux soulève des difficultés, en raison notamment du schéma fédératif qui caractérise le monde associatif. En effet, une association peut adhérer à une autre, ce qui peut impliquer une forme de participation indirecte au contentieux. Par ailleurs, une association peut également en soutenir une autre dans une affaire donnée sans être formellement partie au procès. Deuxièmement, une analyse purement quantitative doit être réalisée au regard du nombre de projets déposés (eux aussi difficiles non répertoriés dans un registre national), afin de mettre en perspective la masse des contentieux avec l'activité générale du secteur. Troisièmement, la présence importante des collectifs dans le contentieux, à mi-chemin entre le schéma associatif et la figure du riverain, complique l'identification claire de l'implication des associations.

Indépendamment de la question du nombre de contentieux, il est également nécessaire de s'intéresser à leur issue. Or, certains contentieux peuvent ainsi être initiés non pas par des associations, mais par des porteurs de projets contestant une décision administrative et il est par conséquent nécessaire de lire la position des juges à la lumière des demandes faites par les parties et les tiers intervenants. De plus, une « victoire judiciaire » formelle pour une association requérante ne garantit ni l'abandon définitif du projet (celui-ci pouvant être réintroduit sous une autre forme ou ailleurs), ni l'absence de projets similaires déposés en parallèle.

En ayant en tête ces différents éléments, il ressort de cette étude que la quasi-totalité des acteurs rencontrés notent l'importance prise par le contentieux sur la question des projets ayant un impact sur la biodiversité (voir ci-dessous).

Ce tournant contentieux peut s'expliquer par une multitude de facteurs, qu'il s'agisse d'une réalité sociologique qui dépasse la seule question environnementale, avec un recours de plus en plus fréquent au juge pour faire avancer des causes<sup>173</sup>, ou d'une judiciarisation croissante de la question environnementale dans son ensemble<sup>174</sup>. Pour un directeur d'une antenne départementale de la LPO, ce tournant contentieux trouve d'abord son origine dans l'évolution du droit prétorien, et plus particulièrement de l'adoption de plusieurs jurisprudences particulièrement exigeantes, qui ont donné un poids nouveau et décisif aux recours associatifs, et revitalisé l'action contentieuse en matière de protection de la

<sup>173</sup> Liora Israel, *L'arme du droit*, Paris, Les Presses de Science Po, « Contester », 2009, p. 142.

<sup>174</sup> Simon Jolivet, « Les contentieux stratégiques en matière de protection des espèces : essai de systématisation » dans Christel Cournil, Anne-Sophie Denolle (dir.), *Le droit : une arme au service du vivant ? : plaidoyers et contentieux stratégiques*, Paris, Pedone, 2024, p. 35-50.

biodiversité :

« Depuis quatre ans, cinq ans, il y a eu un peu un tournant, c'est que les services de la DREAL qui jusqu'ici faisaient un bon travail [en] essay[ant] de [s]'arranger avec les porteurs de projet, [en] trouv[ant] un compromis acceptable et souvent qui [était] plutôt bien pensé. Depuis quatre ans, c'est tombé à l'eau parce qu'il y a eu les premières jurisprudences un peu retentissantes (...), il y a eu les premiers cas de procès perdu et les DREAL ont cessé de jouer ce rôle de conseil, de bon compromis, et s'abritent systématiquement derrière l'avis du CNPN. Il n'y a quasiment plus aucun préfet qui donne une autorisation environnementale sans avis favorable du CNPN. Et depuis un an et demi, deux ans, c'est devenu tellement flou que les préfets ont toujours peur de cette faille juridique. Tous les projets sont attaqués aujourd'hui au titre des espèces protégées. » (Entretien 6, Directeur, LPO départemental)

À côté de ces témoignages associatifs, un autre élément semble appuyer l'hypothèse d'un tournant contentieux, c'est la réaction étatique face aux évolutions récentes. En effet, ces dernières années, il semblerait que les gouvernements successifs aient développé ce que le rapporteur public Nicolas Agnoux a désigné, dans ses conclusions sur la décision du Conseil d'État *Association Sud-Artois pour la protection de l'environnement et autres*, rendue le 9 décembre 2022, de « paratonnerres contentieux », comme par exemple le fait de reconnaître en amont la qualité de projet d'intérêt national majeur par décret. Ces derniers sont destinés à préserver les projets des risques juridiques et à garantir aux porteurs de projets une certaine sécurité juridique, ce qui témoigne du danger croissant que représente aujourd'hui le contentieux pour ces derniers.

Une des premières leçons qui peut être tirée de cette enquête est que l'on observe, au sein des différentes structures étudiées mais également dans le monde associatif dans son ensemble, un renforcement de la capacité d'action contentieuse des associations. Ce renforcement passe avant tout par des recrutements de chargés de mission juridique qui peuvent, ou non, être juristes de formation ou s'être formés eux-mêmes à la question juridique. Ces recrutements, qui professionnalisent un outil jusque-là entretenu par des bénévoles, des stagiaires ou des services civiques, témoignent d'une volonté, de la part des différentes associations, de proposer une réelle mission juridique identifiée par les adhérents, aussi bien personnes physiques que morales, et de porter une vision plus structurée des mobilisations contentieuses.

#### **Constitution et effectifs des missions juridiques de quelques structures choisies**

**FNE France** : L'action juridique de FNE repose sur un réseau de juristes membres, bénévoles ou salariés d'associations affiliées à la fédération. Sur les 80 juristes membres du réseau, 33 sont salariés d'antennes de FNE ou d'associations membres. Ce réseau est animé par deux juristes salariés.

**FNE Île-de-France** : La mission juridique, auparavant tenue par des stagiaires, a été institutionnalisée il y a sept ans par le recrutement d'un juriste à plein temps. Elle est désormais constituée d'un juriste permanent, accompagné de stagiaires et de services

civiques.

**FNE OCMED (Occitanie-Méditerranée)** : La mission juridique est constituée de trois juristes recrutés récemment.

**LPO France** : La mission juridique a été créée il y a une trentaine d'années et est aujourd'hui constituée de trois juristes, dont deux ont été recrutés récemment.

**LPO Île-de-France** : L'antenne régionale de la LPO, qui ne dispose pas de l'autonomie juridique, est depuis peu dotée d'une juriste.

**LPO PACA** : La mission juridique a été officiellement fondée en 2023, accompagnée de l'embauche d'un chargé de mission juridique à temps plein.

Si le renforcement, par la création ou le développement de missions juridiques, est manifeste au sein de FNE et de la LPO, les acteurs rencontrés soulignent qu'il s'agit d'un mouvement qui concerne l'ensemble des associations œuvrant pour la protection de l'environnement. Par exemple un juriste d'une antenne régionale de FNE note que :

« Nous par exemple, ça fait depuis mon arrivée, donc depuis sept ans qu'on est organisé de manière à avoir une permanence [juridique]. Ça s'est vu pareil partout en France. Vraiment, dans cette période-là, il y a eu des embauches, une volonté vraiment d'avoir au moins un référent juridique à l'échelle régionale. » (Entretien 2, juriste, FNE régional)

Tandis que qu'une juriste à la LPO France, note que :

« Petit à petit, on voit une forme de mutation dans le fonctionnement des associations, notamment de protection de l'environnement, avec un recours de plus en plus régulier au juge et au niveau juridique. » (Entretien 1, juriste, LPO France)

Ces deux témoignages illustrent le fait que le constat d'un renforcement est diffus et touche l'intégralité du monde associatif. Si les deux juristes notent bien que leur recrutement s'inscrit dans cette volonté de renforcer la capacité d'action juridique, ils observent que ce renforcement s'est également opéré dans d'autres structures françaises. Il est aussi intéressant de relever la différence entre un simple renforcement, via des recrutements, et une mutation plus large du rôle des associations liée à la montée en puissance du contentieux. Cette distinction s'explique assez clairement par le fait que la LPO était à l'origine une association profondément naturaliste, l'intégration de l'outil juridique constituant une transformation profonde des modes d'action, tandis que FNE a, dès sa création, placé la question juridique au cœur de son action, et le renforcement récent ne constitue qu'une amélioration de la capacité d'action.

Cependant, ce renforcement demeure profondément inégal. En raison d'une prise de conscience variable de l'importance de l'arme contentieuse, mais surtout pour des raisons financières (qui seront détaillées plus loin dans cette étude), le développement des missions juridiques touche de manière différenciée les associations. Par exemple, l'enquêté 3, juriste à

une antenne régionale de FNE et anciennement à Bretagne Vivante, souligne une réelle différence quant à la place accordée au contentieux dans les actions de ces deux structures :

« À FNE Occitanie-Méditerranée, le socle contentieux est majeur et c'est [ce] qui structure quand même beaucoup l'association (...) donc on [s'est] structuré autour du fait de pouvoir répondre à cette demande et à cette capacité d'expertise. Alors que Bretagne vivante, (...) c'est une c'est une très grosse association, mais d'abord et avant tout une association naturaliste. La volonté de faire du contentieux, (...) elle s'est déduit de manière assez logique, qui est qu'à un moment, quand ils bossaient sur la mise en place de réserve de protection d'espèces, ils avaient quand même besoin d'avoir un outil contentieux pour aller défendre leur [cause] devant les tribunaux » (Entretien 2, Juriste, FNE régional)

On perçoit, dans les propos du juriste de la structure occitane de FNE, une réelle différence entre les associations originellement tournées vers le contentieux, comme FNE, et celles ayant opéré une « mutation », pour reprendre les mots de la juriste de la LPO France. Ce constat, qui semble avoir pour objectif implicite de marquer une nette séparation entre FNE et les autres associations, met en lumière une réalité : il existerait plusieurs générations d'associations contentieuses. FNE appartiendrait ainsi à une première génération, tandis que la LPO ou Bretagne Vivante relèveraient d'une seconde génération d'associations s'étant progressivement emparées de l'outil contentieux.

En effet, dans ces dernières structures, le renforcement des pôles juridiques, et plus encore l'officialisation d'une mission juridique avec du personnel dédié, n'est généralement pas vécu comme une simple extension de la capacité d'action, mais semble constituer une véritable transition vers la question juridique. En effet, si certaines associations sont centrées sur les enjeux juridiques depuis leur création, ce qui est le cas de FNE, l'ouverture d'une mission juridique dans des associations à dominante naturaliste peut avoir tendance à « ouvrir la boîte de Pandore » et à faire exploser le nombre de demandes contentieuses. Il semblerait en effet qu'une fois une mission juridique instituée, les sollicitations de la part des riverains, des bénévoles ou des collectifs pour initier ou appuyer un recours contentieux augmentent considérablement, et ce indépendamment de l'ambition initiale de consacrer une part du financement à l'action juridique. À ce sujet, le chargé de mission juridique à une antenne régionale de la LPO, explique que :

« C'est un peu un pari. Au début, [le poste était] un CDD à temps très partiel, et aujourd'hui je suis à temps complet ; le poste a complètement évolué. Il faudrait qu'on soit plusieurs [dessus]. Et c'est vrai que ce qui est ressorti, [comme] le redoutait la direction de la LPO PACA, c'est que [ouvrir une mission juridique], c'est un peu ouvrir la boîte de Pandore. [À partir du] moment [où] il y avait quelqu'un qui était identifié [sur les questions juridiques], on s'est rendu compte qu'on avait énormément de demandes. Il y avait énormément d'attente, que ce soient des bénévoles, de gens de manière assez générale, de collectifs, d'autres associations. » (Entretien 5, Médiateur juridique, LPO régional)

Cette idée d'une professionnalisation, entendue comme une montée en compétence sur la question juridique, et dont le rythme est en partie influencé par la demande contentieuse, ressort de plusieurs entretiens, principalement avec des juristes de la LPO, qui y ont été, ou y sont encore, directement confrontés dans le cadre de la montée en compétences de la fédération sur ces enjeux. Toutefois, le mode de mobilisation de la voie contentieuse, qu'elle soit choisie ou subie, n'est pas uniforme, et reflète une structuration du monde associatif environnemental selon une organisation en trois types de profil associatif<sup>175</sup>.

### Profil 1 : Les collectifs locaux

Au niveau le plus local, on retrouve les collectifs de lutte, plus ou moins institutionnalisés, qui peuvent être composés de riverains, d'activistes ou de personnalités hétéroclites réunies par un attachement au lieu d'implantation du projet, à une espèce menacée ou, plus généralement, à un enjeu politique ou environnemental. Cela ressort de la table ronde organisée par Terres de Lutte le 19 juin 2025, au cours de laquelle les différents collectifs ont témoigné de cette grande hétérogénéité des profils engagés, mais aussi de leur forte détermination à empêcher la réalisation des projets contestés. En effet, les collectifs sont organisés avant tout autour d'une lutte locale (par exemple, contre le projet d'extension du centre commercial Rosny 2 ou contre le canal Seine-Nord, deux exemples évoqués lors de la table ronde), lutte qui peut être mise en contexte ou renforcée par un regroupement avec d'autres collectifs mobilisés autour d'enjeux similaires.

#### Encadré 3. exemple de regroupement de collectifs : les soulèvements de la Seine<sup>176</sup>



À titre d'exemple, le collectif opposé au canal Seine-Nord s'est inscrit dans la dynamique des Soulèvements de la Seine, un projet militant coordonné par les Soulèvements de la Terre, qui regroupe plusieurs collectifs mobilisés autour d'enjeux liés à la Seine et à son territoire. Ce mouvement fédère notamment l'opposition au canal Seine-Nord Europe, les mobilisations contre le projet Greendock (portant sur la réhabilitation de 80 000 m<sup>2</sup> d'espaces de stockage et de distribution sur les bords de Seine), ainsi que les luttes menées autour du triangle de Gonesse.

<sup>175</sup> Dans sa thèse de doctorat, Lucile Renard identifie cinq catégories d'organisations non gouvernementales environnementales (les fédérations (catégorie dans laquelle elle identifie deux fédérations : FNE et la LPO), les fondations, les organisations non gouvernementales environnementales affiliées à un réseau international, les spécialistes, les nouveaux collectifs citoyens et les organisations non gouvernementales généralistes). Surtout, elle note que « souvent, les organisations non gouvernementales environnementales appartiennent à plusieurs catégories », voir Lucile Renard, *La légitimation des partenariats entre ONG environnementales et entreprises : une approche narrative de la performance*, thèse de doctorat, Université Paris-Saclay, 2021, p. 315-317.

<sup>176</sup> <https://lessoulevementsdelaterre.org/blog/les-soulevements-de-la-seine-1ere-saison-daction> (dernière consultation le 16 décembre 2025).

Ces collectifs sont marqués par le caractère circonscrit (dans le temps et l'espace) de la mobilisation<sup>177</sup>, qui tient au sentiment d'être bafoué dans son droit démocratique par un projet d'aménagement et par le caractère imposé de sa réalisation. Dans ces conditions, les luttes sont caractérisées par une pluralité de moyens d'action, souvent expérimentaux. Si l'action judiciaire fait généralement partie des outils de mobilisation, elle s'inscrit seulement dans une logique de convergence des luttes, où les actions de terrain occupent une place centrale. Un exemple emblématique de ce type de mobilisation est la JAD (Jardins à défendre) d'Aubervilliers qui, sur le modèle des ZAD, avait pour ambition d'occuper des jardins ouvriers afin d'empêcher la construction d'une piscine prévue pour les Jeux olympiques de 2024<sup>178</sup>.

Dans ces conditions, l'outil contentieux, lorsqu'il est mobilisé, ne l'est pas simplement pour demander l'annulation du projet. Si cette dernière constitue évidemment un objectif central, sinon le principal, des mobilisations contentieuses, elle s'accompagne de motivations plus diverses, comme le fait de « faire gagner les camarades en légitimité » (selon l'expression employée par une militante du collectif Résistance aux Fermes Usines (RAFU) durant son intervention lors de la table ronde organisée par Terres de Lutte), ou plus généralement de « légitimer la lutte »<sup>179</sup>. Le contentieux peut également relever d'une « technique de pourrissement » (selon l'expression employée par un militant du collectif des jardins ouvriers des Vertus à Aubervilliers, durant son intervention lors de la même table ronde), stratégie visant à ce que le projet soit momentanément stoppé, afin de laisser le temps à une mobilisation de terrain, elle-même pouvant entraîner une décision politique ou financière de venir mettre fin au projet.

De plus, on observe au sein des collectifs une certaine méfiance à l'égard de l'outil contentieux. En effet, ces luttes, marquées par l'auto-formation, tendent parfois à percevoir l'immixtion des juristes et des avocats comme un risque de dépossession de la lutte. De plus, le coût des actions contentieuses tend à constituer un véritable frein, marquant une rupture entre les actions militantes, généralement peu coûteuses, et les actions juridiques, par nature plus onéreuses. Cependant, l'horizontalité qui caractérise l'organisation de ces collectifs<sup>180</sup> se traduit par une réelle montée en compétence des bénévoles sur les enjeux juridiques, indépendamment de leur parcours antérieur<sup>181</sup>. Enfin, les avocats impliqués n'hésitent pas à souligner, de leur côté, la nécessité de l'expertise des collectifs locaux pour faire aboutir une

---

<sup>177</sup> Kevin Vacher, *Les David s'organisent contre Goliath : État des lieux des mobilisations locales contre les projets inutiles, imposés et polluants en France*, rapport pour les associations ZEA, Notre Affaire À Tous, Terres de Luttés, p.78.

<sup>178</sup> Émilie Massemin, « Jardins d'Aubervilliers : le chantier de la piscine suspendu, les pelleteuses creusent toujours », *Reporterre*, 2021, en ligne, <https://reporterre.net/Jardins-d-Aubervilliers-le-chantier-de-la-piscine-suspendu-les-pelleteuses-creusent> (dernière consultation le 16 décembre 2025).

<sup>179</sup> Justine Guitton-Boussion, « Les luttes écolos affûtent leurs armes judiciaires », *Reporterre*, 9 août 2023, en ligne, <https://reporterre.net/Connaitre-le-droit-une-competence-essentielle-aux-luttés-locales> (dernière consultation le 16 décembre 2025).

<sup>180</sup> Kevin Vacher, *Les David s'organisent contre Goliath : État des lieux des mobilisations locales contre les projets inutiles, imposés et polluants en France*, rapport pour les associations ZEA, Notre Affaire À Tous, Terres de Luttés, p.25.

<sup>181</sup> Justine Guitton-Boussion, « Les luttes écolos affûtent leurs armes judiciaires », *Reporterre*, 9 août 2023, en ligne, <https://reporterre.net/Connaitre-le-droit-une-competence-essentielle-aux-luttés-locales> (dernière consultation le 16 décembre 2025).

action contentieuse. Ils insistent sur leur propre impuissance sans l'appui des acteurs ancrés sur le terrain. À ce titre, les différentes interventions entendues lors de la conférence organisée par Terres de Lutte témoignent de l'importance de cette complémentarité dans les luttes.

## Profil 2 : Les associations nationales stratégiques

À côté de ces collectifs locaux, on retrouve des associations principalement actives à l'échelle nationale, qui ne se mobilisent pas contre un projet local précis, mais qui engagent des actions en justice dans le cadre d'une stratégie plus large, souvent pensée à des fins politiques ou sociétales. Cette vision du contentieux, héritée des sphères climatiques, des luttes politiques ou d'histoires associatives liées au plaidoyer, semble faire émerger un ensemble d'associations diverses, ayant pour caractéristique de mobiliser l'outil contentieux sur des enjeux nationaux, voire internationaux.

On peut ainsi citer Notre Affaire à Tous, connue pour son rôle dans *L'Affaire du Siècle*, créée afin d'importer en France le contentieux climatique stratégique, et qui s'est progressivement emparée du sujet de la protection du vivant<sup>182</sup>. On peut également mentionner Les Amis de la Terre, dont la stratégie contentieuse, moins transparente, s'oriente vers des affaires à fort retentissement international, comme l'opposition au projet EACOP en Ouganda et en Tanzanie<sup>183</sup> ou encore les actions sur la pollution de l'air en France<sup>184</sup>.

Ces associations, qualifiées ici de « stratégiques », peuvent également intervenir ponctuellement en appui à des associations locales ou à des collectifs, lorsque ces derniers s'opposent à un projet en cohérence avec les positions de l'association nationale. On peut ici évoquer l'implication de Notre Affaire à Tous, qui dispose d'un pôle bénévole « recours locaux » et d'une juriste salariée dédiée. L'ONG a, par exemple, répondu à la « bouteille à la mer » lancée par les collectifs mobilisés contre l'extension du centre commercial Westfield Rosny 2, en épaulant juridiquement Alternatiba Rosny et MLNE 93<sup>185</sup>. Cette intervention s'est révélée payante, puisque le tribunal administratif de Montreuil a finalement annulé les permis de construire en 2023<sup>186</sup>.

---

<sup>182</sup> Christel Cournil, Brice Laniyan, « Notre Affaire à Tous. Les stratégies contentieuses d'une requérante au service de la justice environnementale », *Revue de droit public*, 2025, n° 2, p. 31-38.

<sup>183</sup> Thomas Bart, *EACOP La voie du désastre*, Les Amis de la Terre, 2022, en ligne, <https://www.amisdelaterre.org/wp-content/uploads/2022/09/eacop-la-voie-du-desastre-amis-de-la-terre-survie-oct-2022.pdf> (dernière consultation le 16 décembre 2025).

<sup>184</sup> Pour une analyse doctrinale de ce contentieux de plus de dix ans, voir Jean-Paul Markus, « Suppression des zones à faibles émissions : vers une saison 2 du contentieux climatique », *Dalloz*, 2025, <https://actu.dalloz-etudiant.fr/le-billet/article/suppression-des-zones-a-faibles-emissions-vers-une-saison-2-du-contentieux-climatique/h/f8499146d3a8f48a3bdb4a9dc599b1c2.html> (dernière consultation le 16 décembre 2025).

<sup>185</sup> Anonyme, « Victoire contre l'extension du centre commercial Rosny 2 ! », *Terres de Luttés*, 2023, <https://terresdeluttés.fr/victoire-contre-rosny-2/> (dernière consultation le 16 décembre 2025).

<sup>186</sup> Anonyme, « La justice annule l'extension du centre commercial Rosny 2 », *Reporterre*, 7 avril 2023, <https://reporterre.net/La-justice-annule-l-extension-du-centre-commercial-Rosny-2> (dernière consultation le 16 décembre 2025).

Enfin, certaines associations nationales se sont spécialisées sur un enjeu précis, pour lequel elles ont développé un plaidoyer solide et interviennent régulièrement en contentieux, y compris en opposition à des projets. L'exemple le plus marquant est celui de l'association Surfrider, qui s'est opposée avec force aux projets de surfparks, notamment dans le sud-ouest, et a engagé plusieurs actions en justice (on peut citer ici la procédure, toujours en cours, lancée contre le surfpark de Canéjean en Gironde<sup>187</sup>). Au titre des associations engagées sur un enjeu donné, qu'il soit thématique ou géographique, on peut également citer à titre d'exemple Sea Sheperd, impliquée sur les enjeux maritimes, l'ANPER-TOS, sur les enjeux de la faune des eaux et rivières, Mountain wilderness sur les questions liées à la montagne, ou encore Pollinis, engagée sur les enjeux de pesticides.

Toutes ces associations, bien qu'elles ne soient généralement pas les requérantes principales dans les contentieux, peuvent apporter leur soutien en renforçant la légitimité ou l'expertise d'un dossier d'aménagement, notamment en collaborant avec un collectif ou une association locale engagée (la question des stratégies d'alliances sera abordée plus loin dans ce rapport).

### **Profil 3 : Les fédérations nationales à objet environnemental**

Enfin, entre les collectifs locaux et les associations stratégiques nationales, on retrouve une catégorie d'acteurs plus intermédiaires qui s'organisent selon un schéma fédéral à plusieurs échelons. Les deux structures étudiées à titre principal dans le cadre de cette recherche s'inscrivent dans ce modèle. France Nature Environnement en est l'exemple le plus parlant, puisqu'elle se revendique elle-même comme une association fédérale composée d'une structure nationale, de structures régionales, d'associations départementales et d'associations plus locales.

La Ligue de protection des oiseaux, quant à elle, s'organise également selon un schéma fédéral, mais limité aux seuls échelons national et régionaux. La majorité des structures régionales disposent d'une autonomie juridique, à l'exception de la LPO Aquitaine et de la LPO Île-de-France. L'échelon départemental, autonome chez FNE, est, à la LPO, occupé par des délégations départementales qui dépendent directement des structures régionales. Ce schéma fédéral permet à ces structures de couvrir aussi bien les enjeux nationaux, souvent plus politiques, que les enjeux locaux, sans que les prises de position de l'un ou l'autre des échelons n'impactent de manière disproportionnée les actions de l'autre. Ce lien entre le local et le national se retrouve particulièrement chez FNE, puisque de nombreuses associations locales peuvent adhérer à FNE et donc se voir représentées régionalement et nationalement.

---

<sup>187</sup> Voir en ce sens anonyme, « Surfpark à Canéjean : Des travaux qui commencent avant le jugement au fond », *Surfrider Foundation*, 28 mai 2025, <https://www.surfrider.fr/press/surfpark-a-canejan-des-travaux-qui-commencent-avant-le-jugement-au-fond/> ; et pour une analyse plus doctrinale de l'action en justice de l'ONG Surfrider, voir Emma Lelong, « L'intérêt à agir des surfeurs au nom de la défense des vagues : analyse à partir du contentieux de l'ONG Surfrider Foundation Europe en droit français », *Revue juridique de l'environnement*, 2025, vol. 50, n° 2, p. 307-314.

De même des associations nationales d’envergures peuvent également être adhérentes à FNE (exemple : Greenpeace, Surfrider).

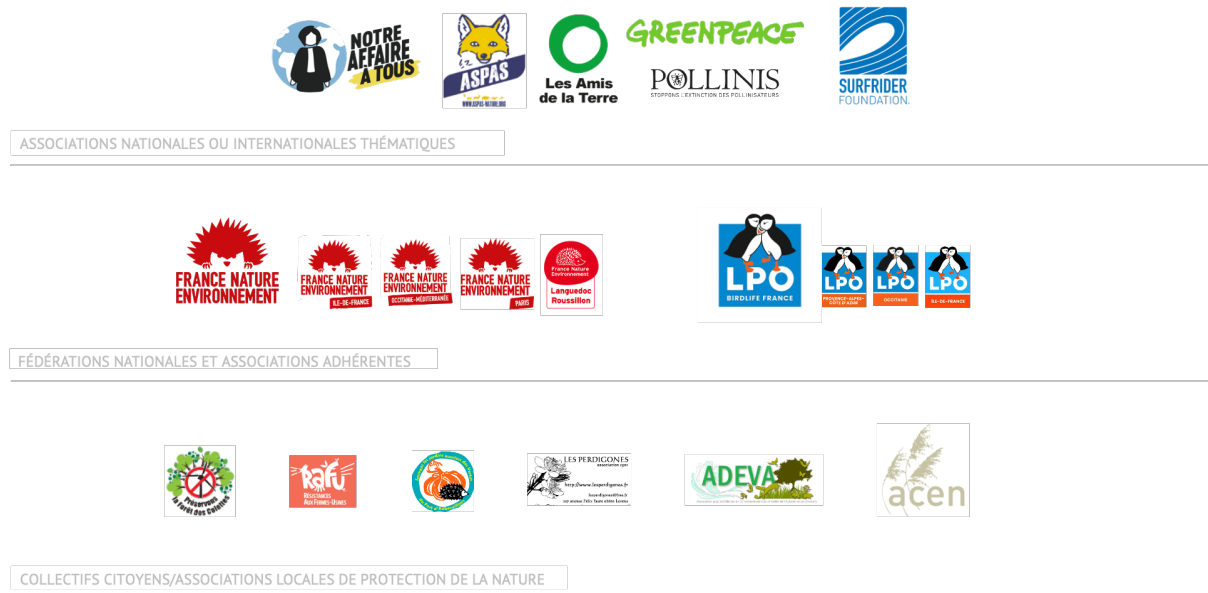


Figure 13. Schéma du ressort territorial de différentes associations présent au contentieux.

Cependant, FNE et la LPO incarnent deux profils contentieux distincts. France Nature Environnement s’appuie sur une longue tradition de recours à l’outil juridique, au point que les actions contentieuses font partie intégrante de son identité<sup>188</sup>. L’organisation semble bien identifiée dans les sphères juridiques et politiques, comme l’explique le juriste d’une antenne régionale de la FNE :

« On est très connu par les étudiants en droit parce qu’il y a plein d’arrêts qui s’appellent “FNE”. Moi j’ai voulu depuis longtemps participer à France Nature Environnement parce que je connaissais depuis longtemps et que c’était un objectif. (...) On est très pris au sérieux par le pouvoir politique, que ce soit à l’échelle des ministères etc., où on peut être perçu comme un poil à gratter, ou des élus locaux qui nous connaissent, on est très pris au sérieux. » (Entretien 2, Juriste, FNE régional).

Ce témoignage reflète une réalité selon laquelle FNE est et demeure l’organisation principalement identifiée comme active en contentieux sur les questions de biodiversité. Il montre également que les juristes de FNE revendiquent pleinement ce rôle d’association de

<sup>188</sup> Delphine Chevret, Alice Béral, « Le combat juridique stratégique de France Nature Environnement » dans Christel Cournil, Anne-Sophie Denolle, *Le droit : une arme au service du vivant ? : plaidoyers et contentieux stratégiques*, Paris, Editions A. Pedone, 2024, p. 241-250.

référence dans ce domaine, qui peut être précieux auprès des pouvoirs publics et des juridictions.

La LPO, quant à elle, appartient à une lignée d'associations naturalistes d'importance nationale qui ont engagé un développement de leur portée juridique, comme par exemple Bretagne Vivante. Par ailleurs, l'enquête fait ressortir le fait que la LPO semble cultiver une philosophie de dialogue et de coopération avec les acteurs publics et privés (ce dernier élément ressort de l'ensemble des entretiens menés avec des membres de la LPO), ce qui rend le contentieux plus secondaire dans sa démarche de protection de la nature. Cependant, son développement récent témoigne d'une certaine réorientation des activités vers le contentieux, ce qui semble refléter une certaine généralisation d'un « modèle FNE », caractérisé par l'importance des recours juridiques dans la stratégie de mobilisation, ainsi que par la mise en place et l'entretien d'un réseau juridique en capacité de se déployer sur un projet, partout sur le territoire.

FNE et la LPO se distinguent clairement des collectifs locaux, par leur envergure et leur implantation nationale, mais aussi des associations stratégiques, dont elles se démarquent tant par leur identité que par leurs modes d'action, toutes deux refusent d'ailleurs d'être assimilées à cette dernière catégorie. De plus, leur fonctionnement repose sur une certaine systématisation des recours juridiques, entendue comme le fait d'attaquer une grande variété de projets, ce qui contraste avec l'approche plus ciblée et stratégique des grandes associations thématiques. FNE, et dans une moindre mesure la LPO, en étant présentes aux différents échelons administratifs, remplissent le rôle de lien entre les associations nationales et les associations plus locales. En effet, FNE, en accueillant au sein de ses structures adhérentes des associations très locales, se trouve régulièrement impliquée dans des territoires très ancrés localement et représente, de fait, en partie ce mode d'action proche des collectifs. D'autre part, la LPO, de par son objet centré sur la protection de la biodiversité, partage de nombreuses similitudes avec les grandes organisations thématiques engagées sur des enjeux environnementaux spécifiques, mais son organisation fédérale lui permet de demeurer très proche des territoires.

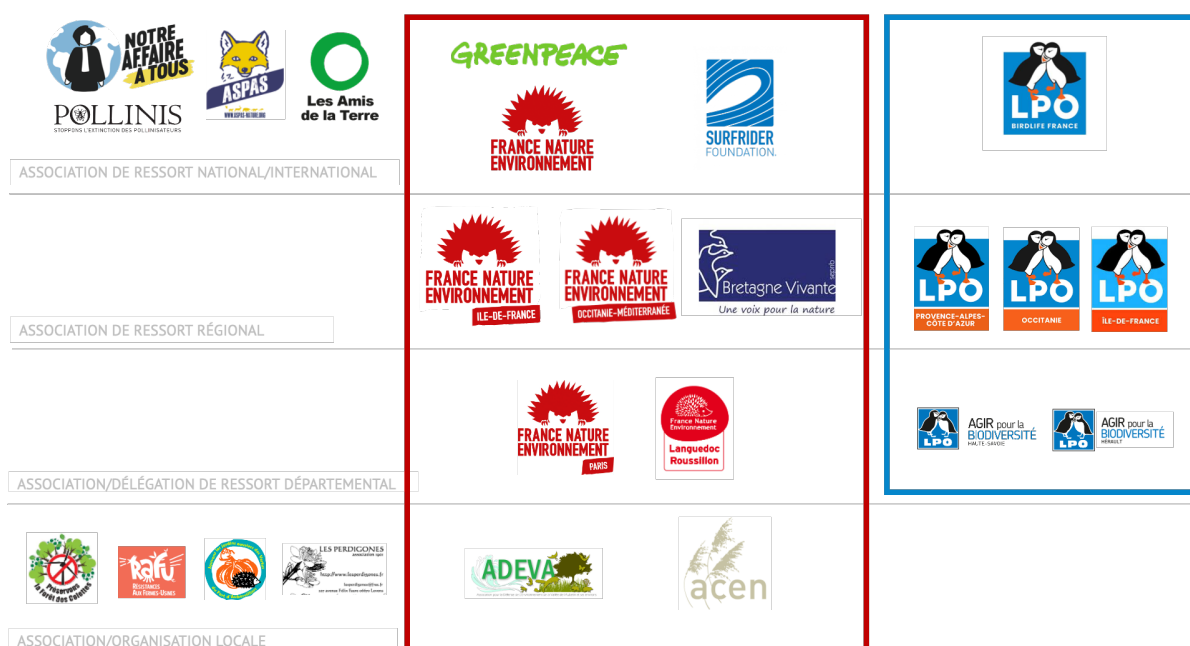


Figure 14. Inscription des fédérations FNE (rouge) et LPO (bleu) au sein du paysage associatif.

En conclusion, ces trois profils de structures se distinguent par leur organisation, l'un local, l'autre national et le dernier fédératif, mais cette organisation semble également se synchroniser avec le type de contentieux développé. Les collectifs, en raison de leur ancrage local et de la participation régulière des riverains à la mobilisation, tendent à privilégier un contentieux du cas, visant avant tout à mettre fin à un projet précis. Les associations nationales stratégiques, par leur positionnement national ou international et leurs objectifs en partie politiques, relèvent plutôt du contentieux de la cause, même si certaines s'impliquent également dans des litiges locaux. Dans ce paysage, les fédérations apparaissent encore une fois comme un modèle intermédiaire. De par leurs statuts, elles défendent un objet donné, à savoir la protection de la nature, et leur action contentieuse est guidée par cette cause. Cependant, leur structure fédérale et la présence d'associations locales leur confèrent à la fois la légitimité et le devoir d'intervenir sur des cas locaux jugés destructeurs, afin de réduire ou d'empêcher les impacts de certains projets.

## *ii. Une répartition inégale du contentieux*

### *ii.a. Un contentieux à dominante administrative*

Traditionnellement, le contentieux environnemental, particulièrement celui porté par les associations, est à dominante administrative. En effet, porté par une idée d'intérêt public, il s'inscrit dans la continuité de la logique de l'autorisation environnementale, faisant peser sur les acteurs publics la charge de vérifier que les impacts du projet sur l'environnement, mais également ses autres impacts, s'inscrivent bien dans le cadre de la légalité. Dans ces

circonstances, les associations se voient attribuer le rôle de « chien de garde » (*Watchdogs*)<sup>189</sup>, en portant devant le juge administratif les affaires où elles estiment que l'autorité publique en charge n'a pas exercé son devoir de vigilance avec suffisamment de diligence.

France Nature Environnement, en raison de son importante expérience contentieuse, s'inscrit dans cette philosophie d'un contentieux marqué par la prépondérance de la puissance publique. En effet, les différents chargés de mission juridiques des antennes régionales de FNE ont pu attester que le modèle contentieux de la fédération demeure majoritairement administratif. Le juriste d'une des antennes régionales de FNE explique par exemple que « le contentieux des associations environnementales [est] de manière écrasante un contentieux administratif » avec près de 75% des recours franciliens portés devant les juridictions administratives (Entretien 2, Juriste, FNE régional).

En effet, comme le confirme le juriste d'une autre antenne régionale de FNE, les procédures en responsabilité civile ne font pas véritablement partie de la culture contentieuse de FNE, qui préfère se concentrer sur les recours administratifs et, dans une moindre mesure, sur les actions pénales (Entretien 3, Juriste, FNE régional).

Le contentieux porté par la LPO, en dépit d'une diversification plus marquée, conserve une importante dimension administrative. Ainsi, sur les trois juristes salariées à l'échelon national, l'une d'entre elles est entièrement dédiée au contentieux administratif. Comme l'explique le directeur d'une délégation départementale de la LPO, en prenant pour exemple le contentieux d'Aumelas, dans lequel la LPO Hérault accompagnait les exploitants du parc éolien avant d'engager un recours administratif (voir encadré 4), cette pratique du contentieux administratif s'inscrit dans le prolongement d'une démarche d'accompagnement des porteurs de projet :

« On travaille toujours comme ça à la LPO : **on accompagne pour améliorer la situation de manière pragmatique, et on demande aussi [au juge administratif] que la loi soit respectée.** (...) Et, vu qu'on travaille ensemble pendant des années, [on peut] se dire à un moment, les yeux dans les yeux : "là, ça suffit, le contrat de confiance est rompu. On veut bien continuer à vous accompagner, mais en même temps, on va vous attaquer au tribunal." » (Entretien 6, Directeur, LPO départemental)

Cette idée de prolongement de la démarche d'accompagnement reflète une réalité du contentieux administratif, dans lequel l'association s'en prend à la gestion du projet par l'administration, et donc de manière indirecte au projet lui-même, sans viser directement son porteur. Pour Pascal Parmentier, mais aussi pour l'ensemble des juristes de la LPO rencontrés, le recours au contentieux revient simplement à contraindre les porteurs de projet à suivre une démarche qu'ils auraient normalement dû entreprendre. Dans ces conditions, les associations se retrouvent plus dans une posture de soutien à l'action administrative, faisant remonter les

---

<sup>189</sup> Lucile Renard, *La légitimation des partenariats entre ONG environnementales et entreprises : une approche narrative de la performance*, thèse de doctorat, Université Paris-Saclay, 2021, p. 43.

erreurs de droit et/ou de faits dans les décisions de l'administration, que dans une posture de mobilisation contre le projet.

#### **Encadré 4. Le contentieux du parc éolien des causes d'Aumelas**

Date du contentieux : 2021-En cours

Associations engagées :

- France Nature Environnement (civil),
- France Nature Environnement OCMED (anciennement Languedoc-Roussillon) (administratif et pénal),
- La ligue pour la protection des oiseaux (administratif),
- La LPO Occitanie (administratif).

Le contentieux du parc éolien d'Aumelas (Hérault), engagé en 2021, oppose plusieurs associations de protection de l'environnement, dont FNE OCMED et la LPO Occitanie, aux entreprises exploitant un parc éolien progressivement autorisé depuis 2002. Situé sur les causes d'Aumelas, ce parc empiète sur un habitat essentiel du faucon crécerellette, espèce protégée dont la population française est concentrée sur trois sites majeurs, dont l'ouest de l'Hérault. Ce contentieux s'est développé sur plusieurs fronts, devant les juridictions civiles, avec une première condamnation en 2021 par la cour d'appel de Versailles, confirmée par la Cour de cassation en 2022 ; devant les juridictions administratives, notamment la cour administrative d'appel de Toulouse en 2023 puis le Conseil d'État en 2024, qui a été dans le sens des demandes des associations ; et enfin devant les juridictions pénales, où le tribunal correctionnel de Montpellier a prononcé en avril 2025 une condamnation retentissante des exploitants, assortie d'une suspension partielle du parc et de lourdes sanctions.

#### *ii.b. Une diversification du contentieux*

Comme l'illustre l'encadré 4 ci-dessus, on observe ces derniers temps une diversification du contentieux, avec en particulier un gain en importance des juridictions pénales et civiles. Cela est particulièrement marquant chez FNE, où la dimension administrativiste est historiquement plus forte, et qui connaît récemment une augmentation de son contentieux civil et surtout pénal. Cette volonté de diversification ressort des propos de l'ensemble des juristes de FNE, indépendamment de leur région de rattachement.

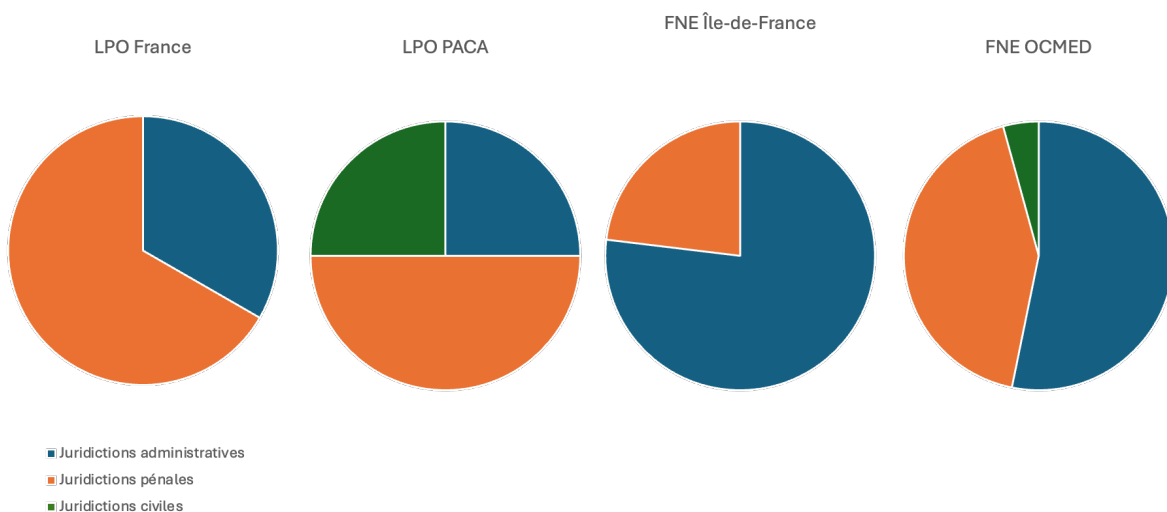
Comme cela a été dit, le modèle contentieux de la LPO est traditionnellement plus diversifié. En effet, la ligue est entrée plus précocement dans les sphères du contentieux pénal et civil. On peut citer, par exemple, le contentieux *Erika*, relatif au naufrage du pétrolier Erika, affrété par Total, survenu le 12 décembre 1999 au large des côtes bretonnes. Grâce à une procédure engagée notamment par la LPO, la Cour de cassation a pu reconnaître, dans son arrêt du 25 septembre 2012, l'existence du préjudice écologique<sup>190</sup>. Comme l'explique le

---

<sup>190</sup> Cour de cassation, criminelle, Chambre criminelle, *Rina, Total et al. (Erika)*, 25 septembre 2012, 10-82.938, *Publié au bulletin*.

chargé de mission juridique d'une structure régionale de la LPO, « la démarche du préjudice écologique, on a de plus en plus tendance à la présenter », tout en soulignant que les dossiers de cette structure régionale relèvent à 50 % des juridictions pénales, à 25 % des juridictions civiles, et seulement à 25 % des juridictions administratives. Si ce déséquilibre s'explique en réalité par le contexte particulier de cette région, qui bénéficie d'une convention avec un cabinet d'avocats facilitant l'engagement de contentieux pénaux, les entretiens menés avec des membres des autres antennes de la LPO confirment une tendance plus large à recourir aux juridictions judiciaires. À titre d'exemple, la LPO a mis en place un MOOC visant à former les magistrats aux enjeux environnementaux. Or ce MOOC est, pour l'instant, exclusivement destiné aux magistrats de l'ordre judiciaire (pénal et civil).

RÉPARTITION DU CONTENTIEUX PORTÉ PAR LES DIFFÉRENTES STRUCTURES SELON LES ORDRES JURIDIQUES (ADMINISTRATIF, CIVIL, PÉNAL)



Ce choix de développer les contentieux pénaux et civils peut s'expliquer par trois facteurs listés clairement par le juriste d'une antenne régionale de FNE, ce qui témoigne d'un choix réfléchi et conscient. Concernant le contentieux pénal, les deux principales raisons identifiées relèvent d'une volonté d'améliorer l'efficacité du contentieux. En effet, en premier lieu, le mouvement de simplification mené par les différentes réformes législatives ces dernières années, en restreignant certaines voies d'action traditionnelles<sup>191</sup>, conduit, afin de conserver un contentieux efficace pour mettre un terme aux projets destructeurs, à un report du contentieux associatif des juridictions administratives aux juridictions pénales :

<sup>191</sup> Voir en ce sens FNE, *Simplification ? Mon œil !*, Paris, avril 2025, <https://fne.asso.fr/system/files/2025-04/Rapport%20FNE%20-%20Simplification%20regression%202025.pdf> (dernière consultation le 16 décembre 2025).

« Chaque fois qu'il y a une victoire ou qu'il y a quelque chose qui permet de censurer des projets, on le supprime dans l'instant (...) donc ça nous pousse à aller vers plus vers le contentieux pénal » (Entretien 2, Juriste, FNE régional)

[Ce point sera exploré plus en profondeur dans la troisième partie de cette étude]

Deuxièmement, le contentieux pénal a tendance à être un moyen de pression plus efficace sur les dirigeants et les porteurs de projets, en raison de son efficacité pour stopper un projet une fois une infraction caractérisée, mais également en raison des peines qui peuvent y être prononcées. En effet, comme l'explique ce même juriste :

« Le pénal, ça fonctionne mieux parce que ça fait plus peur aux dirigeants, qui justement ont bien compris qu'ils n'avaient pas grand-chose à perdre devant le juge administratif, (...) alors que le pénal, on peut toujours aller en prison, donc ça marche un peu mieux. » (Entretien 2, Juriste, FNE régional)

Ce témoignage s'inscrit en effet dans la vague de condamnations pénales qui a déferlé au printemps 2025, notamment celles visant les parcs éoliens de Bernagues et d'Aumelas, rendues seulement quelques semaines avant cet entretien. On voit ici que c'est non seulement le contentieux, mais aussi la menace du contentieux qui ont un effet sur les projets d'aménagement.

Enfin, concernant le contentieux civil, ce report est motivé par des enjeux davantage financiers. En effet, que ce soit à travers la reconnaissance du préjudice écologique ou par l'application du principe du pollueur-payeur, le contentieux civil tend à aboutir à des réparations en nature. Or cet aspect permet non seulement de financer des campagnes de restauration de la nature, mais aussi de soutenir le financement de futurs contentieux :

« Au civil, [l'objectif] c'est aussi de faire de faire marcher le principe du pollueur-payeur qui est quand même très peu appliqué, (...) et il y a aussi une question de financer des actions futures, donc de faire de rentrer de l'argent aussi, de manière très honnête, c'est aussi un des objectifs d'aller plus vers le civil. » (Entretien 2, Juriste, FNE régional)

Cependant, il convient de signaler que ce basculement, qui demeure relatif, du contentieux administratif vers le contentieux civil, mais surtout pénal, présente un problème majeur, celui de corriger une atteinte *a posteriori*, la sanction ou la réparation ne pouvant généralement intervenir qu'après le constat du dommage ou de l'infraction. Cela est noté par l'ensemble des acteurs et, en particulier, par l'avocate Isabelle Vergnoux, avocate au barreau de Marseille, qui explique, au cours de la table ronde sur le contentieux des espèces protégées tenue à Montpellier, que le droit pénal des espèces protégées est efficace, mais qu'il intervient « souvent trop tard ». De plus, un second problème se retrouve soulevé par les associations vis-à-vis du contentieux pénal, c'est que ce dernier a tendance à échapper aux associations. En effet, comme l'explique le chargé de mission juridique d'une antenne régionale de la LPO :

« [Devant le juge] administratif comme on parle souvent de l'insuffisance d'une décision, d'un acte ou d'un projet, c'est plus facilement argumenté que quand c'est le procureur qui fait les poursuites et qu'il n'y a pas forcément d'association qui est dans la boucle, qui ne peut pas du coup argumenter sur les conséquences de l'infraction »,

ce qui conduit à cet enjeu de former les magistrats, ou de les pousser à « donner la parole aux associations pour qu'elles interviennent lors des audiences pour qu'elles puissent expliquer le lien de causalité quoi enfin faire le lien entre l'infraction et la conséquence directe sur l'environnement. » (Entretien 4, Médiatrice juridique, LPO régional)

Ces propos traduisent ce qui apparaît comme un problème de fond pour les juristes de la LPO, à savoir le manque d'expérience des juges en matière environnementale. Si ce discours renforce naturellement la légitimité de l'action contentieuse des associations, il convient de souligner que la LPO développe également de véritables outils pour faire monter les juges en compétence, comme un MOOC qui leur est spécifiquement destiné

En conclusion, le contentieux semble connaître une forme d'expansion, non pas nécessairement sur le plan quantitatif, l'augmentation du nombre d'actions demeurant à ce jour incertaine, mais à travers un renforcement manifeste des compétences associatives en la matière, ainsi qu'une extension du simple contentieux administratif vers d'autres juridictions. Ce développement témoigne d'une diversification des usages du contentieux, qui s'inscrit dans des stratégies juridiques structurées, portées de manière croissante par les juristes associatifs, comme nous le verrons maintenant.

## 2.2. Des stratégies d'alliances diverses

Le champ associatif, qui présente des différences plus ou moins nettes entre les positionnements stratégiques des différentes associations agissant au contentieux, n'est pas pour autant figé et les associations, en dépit de leurs différences, tendent ponctuellement à se retrouver devant les juridictions sur un même dossier. Ces interactions, notées par la doctrine<sup>192</sup> mais également observables en pratique<sup>193</sup>, peuvent prendre une multitude de formes allant du dépôt de deux recours parallèles, non concertés mais conduisant les associations à se retrouver à l'audience, à un recours élaboré conjointement en mobilisant les sphères d'expertise de chaque structure, en passant par un simple appui à l'élaboration de l'argumentaire juridique d'une autre association, sans pour autant devenir partie à la procédure. Ces interactions, plus ou moins coordonnées, dépendent du cas d'espèce et des associations impliquées, donnant lieu à des coordinations ponctuelles entre associations (i). Cependant, au sein même des structures fédérales, la coordination entre les différents échelons, bien qu'elle transparaisse dans certains contentieux, résulte d'un processus souvent difficile (ii).

---

<sup>192</sup> Simon Jolivet, « Les contentieux stratégiques en matière de protection des espèces : essai de systématisation » dans Christel Cournil, Anne-Sophie Denolle (dir.), *Le droit : une arme au service du vivant ? : plaidoyers et contentieux stratégiques*, Paris, Pedone, 2024, p. 35-50.

<sup>193</sup> Voir en ce sens le récent contentieux contre le projet de retenue collinaire de Beauregard à La Clusaz (Haute-Savoie) qui a mobilisé, entre autre France Nature Environnement Haute-Savoie et Auvergne-Rhône-Alpes, la LPO Auvergne-Rhône-Alpes, Mountain Wilderness et La Nouvelle Montagne, « La retenue collinaire de La Clusaz interdite par le tribunal », *Reporterre*, 24 juillet 2025, <https://reporterre.net/La-retenu-collinaire-de-La-Clusaz-interdite-par-le-tribunal#:~:text=Le%20projet%20de%20retenue%20collinaire%20de%20Beauregard%20à%20La%20Clusaz,de%20la%20neige%20de%20culture> (dernière consultation le 16 décembre 2025).

### i. Des coordinations ponctuelles entre associations

Le premier type d'interaction que l'on retrouve est celui entre les fédérations nationales (FNE et la LPO), ou leurs antennes régionales, et de petites associations disposant d'une expertise, qu'elle soit de terrain ou thématique. Ces dernières, généralement de taille modeste, n'ont souvent pas les moyens d'agir seules au contentieux et doivent alors solliciter de plus grosses structures, nationales ou régionales, qui disposent des ressources humaines et financières nécessaires pour les appuyer, voire porter le contentieux en leur nom propre. En effet, comme l'explique une juriste à la LPO France :

« On a des associations plus locales, généralement créées en réaction à un projet, qui peuvent parfois nous solliciter pour avoir de l'aide. Ça arrive beaucoup dans les contentieux éoliens où en fait il y a généralement des associations de riverains qui se créent, et qui vont solliciter notre aide, parce qu'en fait eux ils n'ont pas de compétence juridique du tout, et donc ils souhaitent savoir si on peut se constituer comme co-requérant. » (Entretien 1, Juriste, LPO national)

Ce constat révèle une réelle différence entre les différentes structures en matière de compétence juridique. Si cette observation est exprimée ici par une juriste de la LPO France, elle se retrouve également dans les propos des collectifs et associations locales, qui reconnaissent ne pas toujours pouvoir faire appel à des juristes. Par ailleurs, bien que la juriste n'évoque pas la question financière, il est évident que cet aspect constitue un point majeur de divergence entre les structures, la LPO étant l'une des associations environnementales disposant du budget le plus élevé en France.

De manière plus générale, on observe de la part des collectifs de lutte un recours régulier aux grandes associations afin d'obtenir un appui juridique, soit dans le but de mobiliser leur capacité d'action, soit dans l'objectif d'obtenir un appui dans l'élaboration de l'argumentaire. Cela est particulièrement visible avec l'A69, où le collectif La Voie Est Libre, mais également l'association Notre Affaire à Tous et treize autres associations sont intervenues devant le tribunal administratif de Toulouse<sup>194</sup>.

Ces alliances profitent aux deux parties. En effet, FNE, tout comme la LPO, développent un réel intérêt pour ces associations locales, en raison de la connaissance fine du terrain ou de l'expertise technique qu'elles sont en mesure d'apporter à un dossier, que ce soit pour renforcer l'argumentation juridique ou pour accroître la légitimité du recours aux yeux du juge. Comme l'explique le juriste d'une antenne régionale de FNE :

« **Nous les associations qui peuvent nous intéresser davantage, ça va être les associations qui ont de la connaissance scientifique et technique sur les sujets.** En particulier, quand on peut avoir des informations ou une aide du conservatoire des espaces naturels par exemple, ça c'est précieux. Dans un autre dossier, qui est récent, sur la mortalité de flamants roses, là on a bossé avec la LPO et surtout avec l'association La Tour du Valat, qui est l'association qui gère localement des espaces naturels pour

---

<sup>194</sup> Christel Cournil, Brice Laniyan, « Notre Affaire à Tous. Les stratégies contentieuses d'une requérante au service de la justice environnementale », Revue de droit public, 2025, n° 2, p. 31-38.

les flamants roses. Donc là, c'est intéressant d'avoir cette association dans le contentieux avec nous parce qu'ils ont une connaissance et une expertise scientifique sur le sujet. » (Entretien 3, Juriste, FNE régional)

Ce témoignage insiste sur l'importance pour FNE de s'allier avec des associations disposant d'une véritable expertise scientifique et technique. Ces partenariats sont précieux puisqu'ils apportent des connaissances spécifiques et locales, renforçant ainsi le travail juridique de FNE. À l'inverse, aucune réflexion n'est engagée sur l'utilité réelle de ces associations dans le cadre même du contentieux, ni sur les partenariats plus larges qui pourraient être développés.

Au contraire, pour une juriste de la LPO, ces alliances et collaborations avec des associations locales présentent un second intérêt, celui de permettre « d'ancrer territorialement [l']expertise » (Entretien 4, Médiatrice juridique, LPO régional). Autrement dit, il s'agit de faire en sorte que la LPO soit identifiée comme une structure de référence sur le territoire, reconnue pour son expertise locale, et que les associations locales se tournent plus naturellement vers elle en cas de besoin.

Indépendamment de l'expertise locale, certaines alliances peuvent également être motivées par une expertise thématique. Ce fut notamment le cas dans le dossier du glacier de la Grave, où la LPO PACA s'est associée à Mountain Wilderness ainsi qu'à d'autres associations botaniques, chacune apportant sa compétence propre en lien avec son objet social :

« [Le glacier de la Grave], c'est un dossier collectif [qui] pour moi fonctionne bien parce que chaque asso a vraiment une spécificité, nous [la LPO PACA], on va intervenir sur le Gypaète barbu, les risques de collision sur les rapaces, des assos plus bota[niques] vont intervenir sur les enjeux bota[niques]. Mountain Wilderness va être sur la préservation du glacier en lui-même. » (Entretien 5, Médiateur juridique, LPO régional)

Si les dossiers collectifs ont tendance à apporter une expertise ciblée, il convient de souligner l'importance de la coordination de ces alliances. En effet, comme l'explique une juriste de la LPO : « On sait que devant le juge, c'est déjà un peu tendu parfois d'avoir dix, quinze associations qui demandent la même chose. Donc on essaie, petit à petit, de se coordonner. » (Entretien 1, Juriste, LPO national). Cependant, cette coordination n'en est qu'à ses débuts et se heurte à un point essentiel : si les associations nationales agissent selon leurs statuts principalement dans une logique de protection de la biodiversité, les associations locales peuvent, sans que cela soit systématique, être animées par un certain sentiment de NIMBY (*Not In My Backyard*), c'est-à-dire refuser un projet en raison de sa proximité avec leur lieu de vie. Cela conduit à développer de nombreux moyens lors de l'audience, parfois sans lien direct avec les enjeux de biodiversité. En ce sens, un chargé de mission juridique régional de la LPO, explique développer une certaine méfiance à l'égard de ces recours :

« C'est vrai qu'on se rend compte que sur des recours, on peut être en décalage quand ce sont des riverains ou des collectifs qui eux, vivent ça viscéralement. Bien souvent, c'est ce qu'on appelle *Not in my garden*, c'est du moment que c'est en face de chez eux, c'est le pire projet du siècle, il faut y mettre un terme et si c'est à deux kilomètres de chez eux, la petite chouette qui intéresse tout le monde, d'un seul coup, plus

personne ne s'y intéresse. Et c'est vrai que nous, du coup, on essaie vraiment de garder notre indépendance et d'avoir une vision où nous on ira si on estime qu'il y a vraiment un impact et pour prioriser, on va regarder notamment sur les listes rouges, les enjeux des espèces, les tailles aussi de milieu qui sont impactés. » (Entretien 5, Médiateur juridique, LPO régional)

En particulier, sur le dossier de Levens, qui concerne un parc photovoltaïque près de Nice, et pris comme exemple par le chargé de mission juridique, il explique que les interactions avec les autres associations requérantes, notamment lors de l'audience, ont, selon lui, eu tendance à desservir la cause :

« On a un petit peu souffert parce qu'on a un collectif qui s'est constitué également pour s'opposer au projet et notamment lors de la première audience, ils avaient engagé une vingtaine de moyens différents. C'était assez compliqué parce qu'en fait, on est passé second. Et voilà, ils faisaient feu de tout bois. On voyait vraiment deux stratégies différentes. Nous, on avait engagé que quelques moyens qui ont fait mouche. Et en face, on avait vraiment un collectif qui partait dans tous les sens. Du coup, ça a noyé, effectivement, et surtout en termes de patience, on sentait qu'on avait notamment en face la Cour qui saturait clairement de tout le discours. » (Entretien 5, Médiateur juridique, LPO régional)

Ce témoignage illustre une différence fondamentale entre les stratégies des collectifs, qui est principalement basée sur le cas, c'est à dire l'annulation du permis de construire ou le démantèlement du projet avec l'approche de la LPO, centrée sur les enjeux de biodiversité comme cause statutaire défendue, avec une approche ciblée sur ces enjeux.

#### **Encadré 5. Le contentieux du parc photovoltaïque de Levens**

Date du contentieux : 2025-En cours

Associations engagées devant les juridictions administratives :

- LPO PACA,
- Association les Perdigones,
- FARE (Fédération Régionale d'Action pour l'Environnement) SUD.

Le contentieux du parc photovoltaïque de Levens, engagé en 2025, oppose plusieurs associations environnementales à la Société Monégasque de l'Électricité et du Gaz, porteuse d'un projet de centrale solaire sur le site du mont Arpasse. Autorisé par un permis de construire délivré en mars 2024 par le préfet des Alpes-Maritimes, ce projet s'implante dans une zone écologiquement sensible, notamment en raison de la présence d'espèces protégées comme le lézard ocellé. Deux recours distincts ont été déposés : l'un par la LPO PACA, l'autre par les associations Les Perdigones et FARE SUD. Le tribunal administratif de Nice a suspendu le permis de construire pour une durée de dix mois, afin de permettre la régularisation des insuffisances relevées dans l'étude d'impact environnemental. Parallèlement, un appel a été interjeté, et un autre recours est en cours contre la dérogation espèces protégées (DEP), illustrant la spécialisation croissante de la LPO dans ce type de contentieux.

Ce décalage entre les enjeux portés par les associations nationales et ceux mis en avant par les collectifs et associations locales ne concerne pas uniquement la LPO et est relevé par l'ensemble des acteurs rencontrés, y compris par FNE.

En parallèle de ces alliances, les associations et collectifs locaux semblent développer de nouvelles manières de porter le contentieux, en s'éloignant des grandes associations fédérales. Cela peut passer par la structuration de collectifs en ensembles plus larges, comme c'est le cas des Soulèvements de la Seine, ou par la création de mouvements ou plateformes spécifiques, à l'image de SuperLocal, une campagne nationale de mise en réseau des luttes locales lancée en 2019<sup>195</sup>. On peut également citer la carte produite par *Reporterre* sur les grands projets inutiles<sup>196</sup>, ou encore la constitution de réseaux de luttes comme *Les Résistantes*, un festival présenté comme « LA rencontre de toutes celles et ceux qui luttent en France contre des grands projets imposés et polluants »<sup>197</sup>, et qui propose des permanences juridiques.

Deuxièmement, on retrouve des alliances entre grandes associations nationales, qui, chacune, ont la particularité de disposer de la capacité d'agir seules en justice. Dans ces circonstances, les stratégies d'alliance relèvent moins d'un appui d'une structure à une autre que d'une véritable plus-value apportée par chaque nouveau requérant. En effet, il ressort des entretiens réalisés qu'une spécialisation thématique de chaque grande association nationale commence à se dessiner. Par exemple, Anaël Marchas explique qu'en PACA, une forme d'ADN propre à chaque association tend de plus en plus à se dégager :

« FNE par exemple, va être très bon sur les pollutions. Pour moi la LPO c'est vraiment les projets d'aménagement et l'expertise naturaliste. L'ASPAS, ils vont vraiment être très-très fort sur les thématiques « chasse », aller taper des dérogations sur le loup, Ferus également sur tous les grands prédateurs, Mountain Wilderness, ils sont vraiment spécialisés sur le milieu montagnard. » (Entretien 5, Médiateur juridique, LPO régional)

Pendant, malgré ce début de spécialisation, qui n'est pas pour autant pleinement conscient, en particulier chez les juristes de chez FNE interrogés, il ressort de ces stratégies d'alliances un problème majeur de coordination, chacun faisant son contentieux « de son côté » pour un juriste d'une antenne régionale de FNE (Entretien 3, Juriste, FNE régional), et la coordination entre FNE et la LPO restant un « sujet sensible » pour un juriste de la LPO (Entretien 1, Juriste, LPO national). Cette difficulté d'entente entre les deux fédérations a été particulièrement visible à Aumelas, où l'implication de la LPO dans les suivis de mortalité

---

<sup>195</sup> Voir le communiqué de presse : Notre affaire à tous, « SuperLocal, l'autre bataille des municipales », *Notre affaire à tous*, 26 novembre 2019, <https://notreaireatous.org/cp-superlocal-lautre-bataille-des-municipales/> (dernière consultation le 16 décembre 2025) et pour une analyse plus doctrinale de l'outil SuperLocal, voir Christel Cournil, Brice Laniyan, « Notre Affaire à Tous. Les stratégies contentieuses d'une requérante au service de la justice environnementale », *Revue de droit public*, 2025, n° 2, p. 31-38.

<sup>196</sup> Laury-Anne Cholez, « La carte des luttes contre les grands projets inutiles », *Reporterre*, 8 février 2024, <https://reporterre.net/La-carte-des-luttes-contre-les-grands-projets-inutiles> (dernière consultation le 16 décembre 2025).

<sup>197</sup> Voir anonyme, « Site internet du festival "Les Résistantes" », 2025, <https://lesresistantes.fr> (dernière consultation le 16 décembre 2025).

avifaune du parc éolien a conduit FNE à estimer qu'« ils avaient un intérêt dans le projet, parce qu'ils avaient été rémunérés par EDF » et que donc, « s'ils s'étaient engagés dans un contentieux, ils auraient jeté le doute sur la qualité et la solidité des données qu'ils avaient récoltées sur le sujet » (propos tirés de l'entretien 3 (Juriste, FNE régional)). Ce sujet de la coordination est très sensible en Occitanie, et le passif d'Aumelas semble avoir jeté un froid entre les antennes occitanes des deux fédérations :

« Enquêté : Moi, j'aurais été très gêné qu'ils aillent en contentieux avec nous là-dessus. D'ailleurs on a été surpris qu'ils aillent en administratif. Nikolaus Keckhut : D'accord, donc il n'y a eu aucune rencontre entre la LPO et FNE ? Enquêté : Si, si si si. Nous on leur a dit qu'on ne souhaitait pas qu'ils fassent le contentieux avec nous. » (Entretien 3, Juriste, FNE régional)

Plus largement, les relations entre la LPO et FNE apparaissent difficiles dans d'autres régions également, une tension qui semble provenir principalement de FNE plutôt que de la LPO. Une juriste d'une antenne régionale de la LPO, et bien qu'ayant précédemment travaillé au sein de FNE, souligne les difficultés persistantes à établir un dialogue avec la fédération dans le contexte francilien :

« Nikolaus Keckhut : Vous avez de bonnes relations avec FNE [régional] ? Enquêtée : Oui mais malheureusement [le juriste de l'antenne régional de FNE] il ne me répond jamais mais parce que je pense qu'il a trop de travail je ne sais pas. J'aimerais bien qu'on ait plus de relation, mais on n'en a pas, enfin pas sur le côté juridique. [Par contre], nous on a plus des problèmes avec FNE Paris mais ça, c'est lié aux personnes qui sont dedans. FNE Paris c'est du militantisme, contre Hidalgo... Enfin, c'est très politique en fait. Sauf que nous, on est très scientifique plus que politique, donc ça ne marche pas très bien. » (Entretien 4, Médiatrice juridique, LPO régional)

Cette faible volonté, de la part de FNE, de forger des alliances durables et une véritable entente avec les autres associations ne semble pas se limiter à ses relations avec la LPO. Cela pourrait s'expliquer par l'expertise ancienne dont bénéficie FNE, ainsi que par le fait que la fédération se considère, en raison de sa taille et de son histoire, comme l'association de référence en matière contentieuse et ce, alors même que le paysage associatif est aujourd'hui en profonde transformation. On retrouve à ce titre une sorte de mépris exprimé par certains juristes de FNE à l'égard des grandes associations, à l'égard des grosses associations, qu'elles soient de terrain ou plus stratégiques. Ainsi, un juriste de FNE n'hésite pas à marquer une nette distinction entre FNE et les autres structures, affirmant que :

« Je pense à Notre Affaire À Tous mais à d'autres assos [comme] les Amis de la Terre sur la qualité de l'air notamment, ou d'autres associations bien spécialisées [comme] Pollinis, sur les pesticides, etc. qui s'en sortent vraiment bien. Mais après, nous, (...) on ne fait pas de communication juridique (...) en faisant croire que à tout le monde que [ce recours] va créer un mouvement qui va faire boule de neige *et cetera*. [À FNE] on ne va pas ni mentir, ni donner l'impression que nos actions vont être beaucoup plus importantes. (...) On va avoir un impact beaucoup plus fort et on va privilégier ce qui est vraiment efficace. » (Entretien 2, Juriste, FNE régional)

Tandis qu'un autre juriste de FNE souligne un refus net de travailler avec ces mêmes grosses associations :

« Les Amis de la Terre, on les connaît un peu mais [surtout] au national. Notre Affaire à Tous, c'est un peu plus spécial. Ils sont venus nous voir en nous demandant de participer à leur contentieux avec eux. Et, nous, on n'était pas trop d'accord avec leur manière de fonctionner, qui était très extrêmement centralisée autour d'eux. C'est-à-dire de suivre leur stratégie et de s'aligner sur leur stratégie sur des contentieux qui nous intéressaient potentiellement, alors que nous, on n'avait pas forcément la même vision qu'eux sur la stratégie et qu'eux, ils ne voulaient rien entendre de ce qu'on leur disait. » (Entretien 3, Juriste, FNE régional)

Ces deux extraits d'entretien suggèrent que certains membres du personnel de FNE adoptent une attitude marquée par un certain mépris à l'égard des associations qualifiées de stratégiques. Or Notre Affaire à Tous (NAAT) incarne précisément cette approche très stratégique, ce qui cristallise des tensions reflétant une forme de compétition à la fois sur le terrain juridique et sur le plan communicationnel. Là où FNE peine souvent à se démarquer, notamment en matière de communication et de mobilisation, NAAT parvient à orchestrer des mobilisations médiatiques efficaces, tant auprès de ses adhérents qu'auprès du grand public. Ces tensions traduisent la difficulté à trouver un équilibre entre coopération et compétition entre associations qui défendent souvent des causes proches, mais avec des méthodes et des priorités différentes.

En conclusion, on observe une orientation nouvelle des associations vers le contentieux comme outil d'action environnementale. Cependant, l'état de l'organisation de ce contentieux, en interne et entre les associations, est tel que ce sont surtout des interactions ponctuelles qui rythment les collaborations entre acteurs. Cette absence de coordination globale reflète à la fois la diversité des objectifs et des stratégies, mais aussi les tensions et la compétition qui existent entre les différentes structures.

#### ii. Une faible coordination entre le national et le local

Plus encore qu'entre les différentes associations, le lien entre les différents échelons d'une même fédération semble constituer un levier essentiel pour le développement de recours efficaces. En pratique, FNE, qui est régulièrement qualifiée de « poupées russes », en raison de l'imbrication des différents niveaux territoriaux des organisations, possède une structuration par échelons repose sur un système d'adhésion, les associations départementales et locales adhérant aux associations régionales, elles-mêmes étant membres de France Nature Environnement. Sur le plan contentieux, l'organisation dispose de deux juristes au niveau national, et, en général, d'au moins un juriste, voire plusieurs, à chaque échelon régional.

La LPO présente une organisation similaire, avec un échelon national comprenant trois juristes, et des échelons régionaux disposant d'une autonomie juridique, à l'exception notable de la LPO Île-de-France et de la LPO Aquitaine (voir schéma de l'organisation régionale de la LPO). Certaines de ces antennes régionales disposent également de juristes dédiés. Au niveau départemental, les délégations n'ont ni indépendance juridique ni personnalité morale, mais

bénéficient en pratique d'une large autonomie dans la conduite de leurs actions contentieuses.

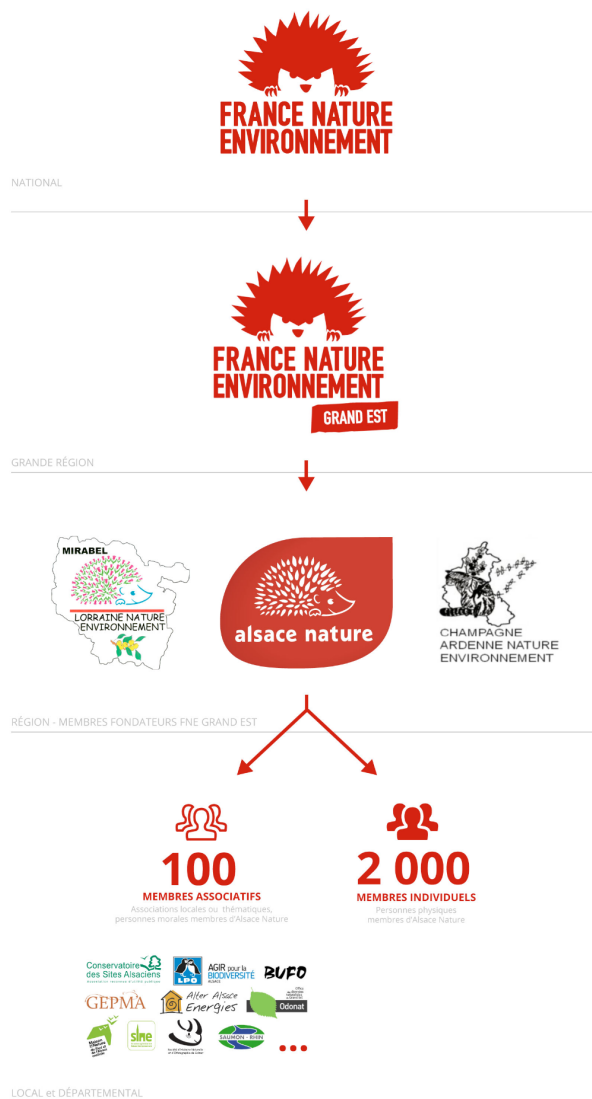


Figure 15. Schéma de l'organisation en fédération de FNE avec l'exemple de FNE Grand Est<sup>198</sup>

<sup>198</sup> <https://alsacenature.org/decouvrir/france-nature-environnement/> (dernière consultation le 16 décembre 2025).

## CARTE DE FRANCE DE LA LPO

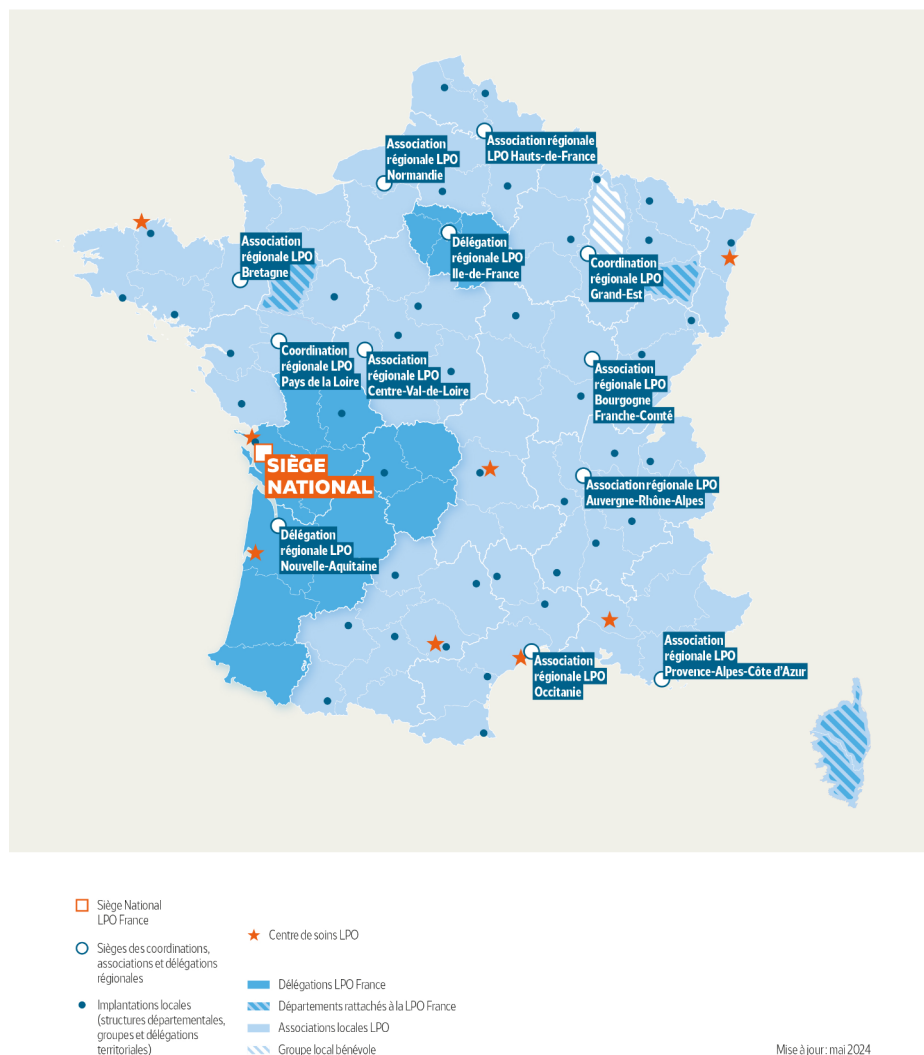


Figure 16. Schéma de l'organisation nationale de la LPO et de ses antennes régionales<sup>199</sup>

Cette organisation fédérale présente plusieurs avantages. Premièrement, elle permet une connaissance fine du terrain grâce à la mise en place d'un « maillage territorial resserré », selon l'expression utilisée par un des juristes de FNE (Entretien 2, Juriste, FNE régional), avec des ressources humaines juridiques réparties sur l'ensemble du territoire national, au sein de structures diverses mais unies par une même appartenance fédérative. Ce maillage est doublé, notamment chez FNE, d'un important réseau juridique structuré au niveau

<sup>199</sup> <https://www.lpo.fr/qui-sommes-nous/lpo-locales> (dernière consultation le 16 décembre 2025).

national, qui constitue, selon ses juristes, la véritable « puissance de frappe »<sup>200</sup> de l'organisation. Deuxièmement, cette structuration permet de bénéficier d'associations aux statuts adaptés aux réalités locales, voire à des enjeux contentieux spécifiques dans le cas de FNE. Ce point est particulièrement souligné par les juristes de la fédération. En effet, l'intérêt à agir des associations est systématiquement contesté devant le juge, comme le relève une personne en charge du contentieux à une structure régionale de la LPO (Entretien 5, Médiateur juridique, LPO régional), et la question du ressort géographique reste un point de fragilité bien identifié par la doctrine en contentieux environnemental. Xavier Braud note, en ce sens, que le Conseil d'État se montre traditionnellement sévère à l'égard des associations à large ressort territorial, notamment depuis l'arrêt *URDEN Franche-Comté*<sup>201</sup>, dans lequel le Conseil d'État a considéré que l'association active dans la région Bourgogne-Franche-Comté ne disposait pas d'un intérêt suffisant pour contester le permis de construire délivré par la commune de Luxeuil-les-Bains. En outre, si les fédérations ne disposaient pas historiquement de la qualité pour se substituer aux associations membres dans le cadre d'une action contentieuse<sup>202</sup>, une évolution jurisprudentielle a récemment élargi cette capacité. Le Conseil d'État reconnaît désormais la recevabilité d'un recours porté par une fédération nationale « alors même que celle-ci compte parmi ses adhérents une association locale » dont l'objet social est territorialement plus pertinent<sup>203</sup>. Enfin, troisièmement, cette organisation permet un appui de la structure mère aux échelons locaux lorsque cela s'avère nécessaire. Un juriste régional de FNE souligne en ce sens que « là où on a beaucoup de demandes au niveau fédéral, c'est sur l'aspect juridique, qui est prépondérant, parce que sur la protection de la nature, c'est un sujet sur lequel on est énormément sollicité par nos associations membres » (Entretien 3, Juriste, FNE régional). Un constat partagé par une juriste de la LPO, qui précise que « LPO France peut venir en appui localement, quand il y a des enjeux majeurs » (Entretien 1, Juriste, LPO national).

Cependant, comme cela a été noté précédemment, il ressort de cette étude que les structures fédérales souffrent d'une coordination insuffisante entre leurs différents échelons territoriaux. À la LPO, par exemple, si certains juristes soulignent la possibilité de faire « remonter les informations » du local, notamment à des fins de plaidoyer (comme l'indique l'enquête de l'entretien 5 (Médiateur juridique, LPO régional)), une juriste de la LPO reconnaît l'absence totale de protocole en la matière, malgré une demande explicite émanant des antennes locales. Dans ces conditions, le fonctionnement pratique peut être résumée ainsi : « les associations locales gèrent leur propre contentieux, et la LPO France peut venir en appui localement » (Entretien 1, Juriste, LPO national), mais uniquement en cas d'enjeux majeurs, d'espèces patrimoniales ou relevant d'un plan national d'action (PNA). Plus encore, les différents acteurs ne semblent pas échanger sur leurs stratégies contentieuses respectives.

---

<sup>200</sup> Anonyme, « FNE et l'usage des contentieux comme arme politique », *Agriculture et environnement*, 26 février 2024, <https://www.agriculture-environnement.fr/2024/02/26/fne-et-lusage-des-contentieux-comme-arme-politique> (dernière consultation le 17 décembre 2025).

<sup>201</sup> Conseil d'État, *FFSPN*, 15 janvier 1986, n° 48271 ; cité dans Xavier Braud, « Opérations d'aménagement : le contrôle du juge sur les dérogations à la protection des espèces », *Droit de l'Environnement*, 2015, n°238, p. 45.

<sup>202</sup> *Ibid.*

<sup>203</sup> Conseil d'État, *FNAUT*, 3 décembre 2003, n° 243830 ; cité dans Xavier Braud, « Opérations d'aménagement : le contrôle du juge sur les dérogations à la protection des espèces », *Droit de l'Environnement*, 2015, n°238, p. 44.

Ainsi, la juriste de la LPO France n'avait pas connaissance des raisons pour lesquelles la LPO Occitanie n'a pas engagé de poursuites pénales dans l'affaire *Aumelas*, malgré une position claire formulée à la délégation départementale de la LPO concernée. Le directeur de cette dernière structure, explique en effet à ce sujet : « on n'est pas tellement en lien avec ce que fait la LPO France au niveau national, sur ce volet juridique. Il n'y a pas forcément de retour ni de directive en disant : "Voilà où on en est, voilà sur quoi il faut insister au niveau local pour qu'on puisse démultiplier l'action sur les territoires." » (Entretien 6, Directeur, LPO départemental).

Ce dernier témoignage illustre parfaitement la demande des antennes locales d'établir une procédure claire permettant de faire remonter les informations de la sphère locale vers le niveau national, afin de gagner en efficacité et en cohésion.

À FNE, si les échelons restent très indépendants et sont marqués par l'absence de lien hiérarchique, il semblerait qu'une plus grande attention soit portée aux échanges entre les structures. En effet, on note des tentatives d'harmonisation des plaidoyers et des stratégies à l'échelle régionale. En ce sens, le juriste de l'antenne francilienne, cite l'exemple des *datacenters*, pour lesquels un véritable travail d'harmonisation des positions et des stratégies contentieuses a été mené dans la région, l'échelon régional jouant un rôle de support pour les associations adhérentes. De plus, s'il semble possible pour FNE de faire remonter certains contentieux au niveau national lorsqu'ils présentent un intérêt stratégique particulier (comme l'explique l'enquêté de l'entretien 3 (Juriste, FNE régional)), on peut toutefois noter, ici aussi, l'absence totale de procédure formalisée en ce sens.

En conclusion, il convient de souligner que, mis à part quelques coordinations ponctuelles, les différentes associations restent assez isolées, que ce soit vis-à-vis des autres organisations ou même des différents échelons de la fédération à laquelle elles appartiennent. Ce déficit de coordination entre le niveau national et les antennes locales constitue une faiblesse pour les fédérations. Il les prive en effet de leur principal atout distinctif par rapport aux associations classiques, à savoir la capacité pour la structure nationale d'apporter un soutien concret et structurant aux organisations locales, afin de démultiplier, de manière décentralisée, leur puissance d'action contentieuse. Plus encore, l'instauration de liens solides entre échelons locaux, régionaux et structures nationales favoriserait l'élaboration d'un plaidoyer cohérent, nourri par les contentieux portés localement, et permettrait la construction d'une stratégie contentieuse d'ensemble, pensée à l'échelle du territoire national, voire européen.

### 2.3. Une nouvelle organisation interne pour faire face au contentieux

S'il est toujours sujet à débat de savoir si le contentieux en matière de biodiversité a bel et bien subi une réelle augmentation quantitative, il est en revanche certain que les associations se sont structurées ces dernières années afin de mieux appréhender la question contentieuse et de pouvoir réagir plus efficacement aux projets destructeurs. Le contentieux en matière de biodiversité, en raison de son ancrage associatif, de son objectif très stratégique et de l'objet des litiges, semble mettre en lumière différents niveaux d'expertises intervenant dans le procès, définies pour les procès climatiques sous l'expression des différentes « couches de l'oignon »<sup>204</sup>. Ces dernières semblent se retrouver ici, avec la constitution d'un noyau dur juridique composé des juristes associatifs, des missions juridiques et des avocats impliqués (i), auquel s'ajoutent les bénévoles des associations ou des collectifs qui assurent un rôle d'appui majeur lors des procédures (ii), et enfin les autres pôles de travail des associations, qui, bien que rencontrant des difficultés à intervenir de manière coordonnée avec les acteurs du contentieux, semblent être en passe de jouer un rôle majeur de soutien des activités contentieuses (ii).

#### i. Organisation d'un « noyau dur juridique »

##### *i.a. La formation d'un noyau dur*

Le premier signe du renforcement de ces ressources humaines contentieuses est la création, la pérennisation ou le renforcement des pôles juridiques. Si ces derniers existaient depuis longtemps dans plusieurs associations, on a vu ces dernières années une vague de recrutements qui a permis d'instituer de réelles missions juridiques aptes à répondre au contentieux. Ce renforcement semble naître, à l'origine, d'un constat qui est que la tâche contentieuse est devenue trop importante au sein des associations, et l'organisation précédente, qui se fondait en grande partie sur des bénévoles ou des stagiaires pour les questions de suivi et sur des avocats, nécessairement extérieurs aux organisations, pour les questions contentieuses, n'était plus tenable pour une gestion efficace du contentieux. En ce sens un juriste d'une antenne régionale de FNE explique que :

« Il y avait des juristes mais des stagiaires. Et on a voulu, à travers mon embauche, pérenniser ça. Ça s'est vu pareil partout en France. Vraiment, dans cette période-là, il y a eu des embauches, une volonté vraiment d'avoir au moins un référent juridique à l'échelle régionale. » (Entretien 2, Juriste, FNE régional)

Tandis qu'un juriste d'une antenne régionale de la LPO souligne également que « historiquement, c'étaient des bénévoles avec plus ou moins de régularité qui suivaient le juridique ». (Entretien 5, Médiateur juridique, LPO régional)

En effet, le renforcement des pôles contentieux apparaît moins comme une volonté de gagner en expertise juridique que comme une volonté d'assurer un suivi plus pérenne des affaires et de fixer des lignes directrices au contentieux. De plus, ce recrutement constitue une

---

<sup>204</sup> Ornella Seigneury, « Les procès climatiques en dessin : un oignon d'expertises », *Proclimex*, 20 juin 2025, en ligne, <https://proclimex.hypotheses.org/3998> (dernière consultation le 16 décembre 2025).

condition préalable nécessaire à la mise en place de stratégies contentieuses de long terme, tandis que seule la création d'un poste pérenne permet l'émergence de la figure du référent territorial, capable de centraliser la procédure et l'expertise.

On observe néanmoins dans les deux fédérations un décalage temporel quant à ce renforcement. À FNE, le réseau juridique existe depuis une cinquantaine d'années et l'organisation de l'outil contentieux n'a rien de nouveau. Cependant, comme cela a été dit, on note un net renforcement des pôles juridiques des associations régionales et départementales qui peut être daté d'il y a entre cinq et dix ans, la pérennisation d'un poste de juriste à FNE Île-de-France datant par exemple d'il y a sept ans. Néanmoins, ce renforcement demeure un mouvement en cours. À FNE OCMED, par exemple, deux des trois personnes en charge des questions contentieuses ont été recrutées depuis 2022<sup>205</sup>. À la LPO, si la mission juridique existe également depuis une trentaine d'années, on a vu également une réelle volonté de la direction nationale de renforcer cette dernière. Cela est cependant plus récent que chez FNE, avec un renforcement intervenu seulement ces dernières années, les recrutements au niveau national datant par exemple d'il y a deux ans. Comme l'explique une juriste de la LPO France :

« Au niveau national, on est trois juristes à la LPO France. Ma responsable c'est Colette Carichiopulo, c'est elle qui a en fait monté la mission juridique de la LPO. Donc ça fait plus de trente ans qu'elle est à la LPO. Et ensuite on est deux jeunes juristes, donc [l'autre juriste] qui est arrivée il y a à peu près deux ans, je pense, qui fait beaucoup de contentieux pénal (...). Et puis il y a moi, qui fais (...) surtout du contentieux. » (Entretien 1, Juriste, LPO national)

Ce renforcement récent à la LPO nationale avec des profils jeunes et engagés se manifeste également dans les antennes locales avec, à titre d'exemple, la mission juridique de la LPO PACA fondée en 2023, ou le recrutement d'une juriste à la LPO Île-de-France, qui date de mars 2023.

En ce sens, si FNE propose un modèle un peu particulier, en ce que la fédération a toujours été impliquée au contentieux et que ce dernier constitue son ADN<sup>206</sup>, la LPO semble plus proche d'un nouveau courant qui touche en priorité les associations naturalistes, lesquelles opèrent de plus en plus une mutation afin de devenir plus efficaces durant les procédures administratives. On peut citer en ce sens Bretagne Vivante qui dispose désormais également d'une réelle capacité juridique, suivant la trajectoire de la LPO, mais également de nombreuses autres associations qui se mettent à développer une mission juridique, avec plus ou moins de professionnalisme<sup>207</sup> :

---

<sup>205</sup> Anonyme, « Equipe salariée FNE Occitanie Méditerranée », *FNE OCMED*, sans date, <https://fne-ocmed.fr/equipe-salariee/> (dernière consultation le 17 décembre 2025).

<sup>206</sup> Anonyme, « FNE et l'usage des contentieux comme arme politique », *Agriculture et environnement*, 26 février 2024, <https://www.agriculture-environnement.fr/2024/02/26/fne-et-lusage-des-contentieux-comme-arme-politique> (dernière consultation le 17 décembre 2025).

<sup>207</sup> En ce sens, l'ANPER-TOS, qui dispose d'une juriste salariée, mais à temps partiel et qui présente un profil d'étudiante en droit, et non de juriste accomplie, illustre bien cette ambivalence entre professionnalisme et engagement associatif

« Déjà, rien que la LPO qui renforce son équipe juridique. Mais aussi là, je vois dans d'autres associations, il y a beaucoup plus d'embauche de personnes qui ont des connaissances juridiques, même les gens qui veulent se former aussi. » (Entretien 4, Médiatrice juridique, LPO régional)

En effet, ce renforcement du noyau dur juridique ne se traduit pas uniquement par des recrutements de juristes, qui revêtent d'ailleurs souvent d'autres titres<sup>208</sup>, mais il passe également par une montée en compétence des bénévoles qui assurent ce rôle de suivi, si bien que parfois la mission juridique est attribuée, y compris de manière salariée, à des profils non juridiques qui se sont formés, « sur le tas » ou de manière plus officielle, sur cette question contentieuse. Par exemple, dans une des structures régionales de la LPO, le chargé de mission juridique présentait un profil plus naturaliste avant de prendre la tête de la mission juridique, ce qui a conduit à une importante autoformation. Comme il l'explique lui-même :

« Je suis naturaliste depuis que je suis gamin, et c'est ce côté-là qui plaisait beaucoup au niveau des administrateurs. L'idée c'est que finalement vu qu'on a une convention avec un cabinet d'avocat qui pouvait nous apporter le volet juridique, d'avoir un profil assez naturaliste, avec des connaissances assez générales aussi bien sur les oiseaux, les amphibiens, les insectes, etc. » (Entretien 5, Médiateur juridique, LPO régional)

Cela montre que le recours à des profils non-juridiques ne résulte pas d'un manque de candidats, mais bien d'un choix stratégique assumé de la part des associations, comme le montre ce dernier exemple.

#### *i.b. L'organisation de ce noyau dur*

Si le renforcement de la capacité d'action contentieuse constitue un phénomène assez généralisé, l'organisation de ce noyau dur peut néanmoins différer entre les deux fédérations. Au niveau national, FNE et la LPO présentent des structures relativement similaires, avec respectivement deux juristes salariés à FNE et trois à la LPO. En revanche, au niveau régional, les modèles d'organisation varient sensiblement. FNE dispose généralement d'une ou plusieurs personnes dédiées à la question contentieuse dans chacune de ses structures régionales. On compte par exemple trois juristes chez FNE OCMED, et un au sein de FNE Île-de-France. Du côté de la LPO, la diversité des configurations est plus marquée. On observe ainsi l'existence de missions juridiques avec un juriste salarié, comme à la LPO Île-de-France, de missions juridiques confiées à un chargé de mission non-juriste, comme à la LPO PACA, ou encore l'absence de mission juridique au sein de certaines structures régionales, comme à la LPO Occitanie. S'agissant de l'échelon départemental, la présence de juristes au sein des antennes locales de FNE est rare et celles-ci s'appuient généralement sur les structures régionales, qui jouent un rôle de « *fonction support à l'échelle régionale* » (Entretien 2, Juriste, FNE régional). À la LPO, l'absence d'autonomie juridique des antennes départementales et leur histoire, ces dernières étant généralement « *des groupes ornithologiques locaux qui finissent par passer sous la bannière LPO* » (Entretien 6, Directeur, LPO départemental),

---

<sup>208</sup> À la LPO, par exemple, le titre de « médiateur.trice juridique » s'est imposé, tandis que chez FNE, les personnes en charge du contentieux peuvent porter des titres divers allant de « juriste » (FNE Île-de-France) à « chargé de mission juridique » (FNE OCMED)

explique qu'elles ne disposent pas de juristes en propre, dépendant donc, en théorie, des structures régionales. Cela ne les empêche pourtant pas, dans les faits, de gérer en pratique une partie du contentieux. En effet, comme l'explique le directeur de l'une de ces délégations :

« De toute façon, c'est toujours au niveau local qu'on va avoir des jugements et donc des jurisprudences, ça c'est très clair. » (Entretien 6, Directeur, LPO départemental)

En effet, les délégations de la LPO, à la manière des antennes départementales de FNE et des associations locales adhérentes, jouent un rôle de vigie de la nature, grâce à une connaissance fine soit d'un territoire, soit des espèces locales. À titre d'exemple, on peut citer l'Association pour la défense de l'environnement de la vallée de l'Aubetin et ses environs (ADEVA) ou l'association Arles Camargue Nature Environnement (ACEN), toutes deux adhérentes de FNE et qui disposent d'une connaissance fine d'un territoire donné. Du côté de la LPO, la délégation de l'Hérault en est une bonne illustration, notamment grâce au suivi de mortalité qu'elle réalise sur certaines espèces régionales, comme le faucon crécerellette. Or, cette expertise de terrain constitue un appui précieux dans les actions contentieuses, comme il sera étudié plus loin, ce qui explique l'implication des échelons les plus locaux, et ce, en dépit de l'absence de financement dédié et d'autonomie juridique propre.

#### *i.c. Le financement du contentieux*

Bien que cette étude n'ait pas permis de quantifier précisément la part des budgets consacrés au contentieux, il ressort des propos des personnes interrogées qu'une portion significative des ressources des associations est mobilisée par les enjeux juridiques. Cela est vrai notamment à la LPO, où la juriste au sein de l'association nationale indique : « Je sais juste qu'on [la mission juridique] coûte cher » (Entretien 1, Juriste, LPO national), mais également à France Nature Environnement (FNE), où un juriste régional explique que « le poste juridique représente finalement une part assez importante [du budget] » (Entretien 2, Juriste, FNE régional). Ce coût s'explique principalement par les ressources humaines, le maintien d'une mission juridique constituant souvent la principale dépense, si bien que seules les associations disposant d'une solide assise financière peuvent se permettre de maintenir un tel poste, et ce en ayant régulièrement recours à des stagiaires ou à des services civiques. À l'inverse, comme le souligne le directeur d'une délégation départementale de la LPO « tenir un poste de juriste pour [des petites] associations, ce n'est pas évident, c'est un coût important » (Entretien 6, Directeur, LPO départemental). Au-delà de ces frais de structure, d'autres coûts directement liés au contentieux s'ajoutent, tels que les honoraires d'avocats ou les frais de procédure<sup>209</sup>.

S'il est difficile d'estimer précisément le coût d'une action juridique, certains auteurs ont proposé des typologies permettant d'en appréhender les grandes lignes. Ainsi, Olivier Le Bot distingue trois catégories de recours : les recours sans frais, comme un recours pour excès de pouvoir ou un référé-suspension introduit sans avocat ; les recours à coût modéré, qui impliquent principalement des honoraires d'avocats ; et enfin, les contentieux très coûteux, qui mobilisent d'autres frais importants tels que les expertises, les frais de comparution ou

---

<sup>209</sup> Sophie Bourges, « Les stratégies des ONG », dans Mathilde Hautereau-Boutonnet, Ève Truilhé (dirs.), Procès et environnement : quelles actions en justice pour l'environnement ?, Aix-en-Provence, DICE Éditions, 2020, p. 57-64.

encore d'éventuelles amendes pour recours abusif<sup>210</sup>. Cette typologie, bien que simplificatrice, a le mérite de rappeler que ce qui fait le coût d'une affaire n'est pas uniquement lié aux honoraires d'avocat, lesquels restent souvent marginaux dans les contentieux les plus lourds, mais que ces derniers représentent néanmoins une dépense significative. Olivier Le Bot estime ainsi les honoraires d'un avocat à environ 3 000 euros pour un dossier simple, un chiffre cohérent avec les données recueillies lors des entretiens puisque Anna Bittighoffer évoque des tarifs préférentiels autour de 2 000 euros par affaire, tandis que la convention conclue entre la LPO PACA et le cabinet Victoria-Bronzani (voir ci-dessus) est estimée à moins de 15 000 euros par an.

Dans ces conditions, si le coût du recours aux avocats ne semble pas poser de difficultés majeures aux grandes associations, les juristes de la LPO soulignant par exemple que les honoraires ne constituent pas une charge excessive, notamment grâce aux tarifs préférentiels pratiqués par des avocats engagés, il en va autrement pour les délégations territoriales, les petites structures ou les collectifs de lutte, pour lesquels ces frais représentent un véritable frein à l'action en justice. Cela ressort nettement de la rencontre organisée par Terres de Luttés avec des collectifs engagés, au cours de laquelle ces derniers ont pu mettre en lumière la difficulté pour des collectifs locaux à assumer les charges liées aux honoraires d'avocats et aux frais de recours. Par exemple, un militant des jardins ouvriers des Vertus, à Aubervilliers, précise qu'ils « [ont] payé cinq mille euros au Conseil d'État pour qu'on nous dise qu'on n'est pas recevable », tandis qu'un militant engagé contre le canal Seine-Nord ajoute que « chaque fois, pour nous, un mémoire, c'est quatre mille euros ; pareil pour un référé, c'est intenable ». Ce qu'il ressort de ces différents éléments, c'est que, pour développer une arme contentieuse véritablement efficace, il faut non seulement d'importants financements, mais aussi une réflexion approfondie sur la manière de les utiliser afin d'optimiser les chances de succès. Les fédérations disposent, à cet égard, d'une position de choix puisqu'elles bénéficient d'importantes assises financières et de missions juridiques capables de flécher les ressources vers les contentieux les plus stratégiques.

Pour pallier ces difficultés économiques, il existe des initiatives plus décentralisées, comme le *Fonds des luttes*, un projet lancé à l'initiative de l'association Terres de Luttés, qui vise à lever des fonds en soutien aux collectifs et coalitions engagés contre des projets imposés et polluants sur l'ensemble du territoire<sup>211</sup>.

#### *i.d. Le recours aux avocats*

Si, comme nous l'avons vu, les avocats libéraux peuvent constituer un coût important pour les collectifs, leur rôle tend à diminuer à mesure que les associations se professionnalisent. En effet, si les recrutements sont principalement motivés par une volonté de professionnalisation qui ne vise pas à se passer des avocats, la volonté de

---

<sup>210</sup> Olivier Le Bot, « Un procès administratif adapté à la protection de l'environnement ? », dans Mathilde Hautereau-Boutonnet, Ève Truilhé (dirs.), *Procès et environnement : quelles actions en justice pour l'environnement ?*, Aix-en-Provence, DICE Éditions, 2020, p. 41-55.

<sup>211</sup> Anonyme, « Fonds des luttes », *Terres de lutte*, sans date, <https://terresdeluttés.fr/fonds-des-luttés> (dernière consultation le 17 décembre 2025).

professionnalisation des juristes, souvent jeunes, ressort nettement de cette enquête. Par exemple, une juriste de la LPO France explique que :

« Pour les autres affaires [où le recours à l'avocat n'est pas obligatoire], on essaie de gérer le plus possible en interne (...). Depuis qu'on est arrivées avec Esther, on essaie de pousser vraiment pour prendre davantage de travail de fond et moins faire juste le lien avec l'avocat parce que ça nous plaît et que c'est, à notre sens, notre cœur de métier. » (Entretien 1, Juriste, LPO national)

Cet élément, qui ressort de la majorité des entretiens, semble montrer que la montée en compétences des juristes d'association est réellement une ambition dès leur prise de poste, mais surtout que leur implication relève tout autant d'un choix individuel que d'une stratégie financière de la part des structures.

Néanmoins, lorsque le recours à un avocat est obligatoire ou souhaitable, le choix de ce dernier demeure un élément profondément stratégique. De manière générale, que ce soit chez FNE ou à la LPO, les avocats avec lesquels les structures collaborent présentent un profil militant. Si les deux organisations disposent d'une liste d'avocats privilégiés, on observe ces derniers temps une évolution marquée par une spécialisation géographique et thématique des avocats. En effet, comme l'explique un juriste d'une antenne régionale de FNE :

« Avant, je me souviens qu'il y avait l'avocat de Greenpeace, avec lequel je travaille parfois : Alexandre Faro, l'avocat de FNE, ... [les différentes associations] avaient un peu leur avocat, et je pense que c'est plus du tout le cas. Non seulement il y a beaucoup trop d'affaires, mais en plus il y a des spécialisations. Notre rôle, c'est un peu d'être au courant de ce que font les avocats pour leur donner des choses qu'ils ont déjà faites pour être sûr qu'ils soient compétents ou pour qu'ils fassent la même chose. Enfin on se dit "tiens, il avait été bon là-dessus, on va lui proposer ça". » (Entretien 2, Juriste, FNE régional)

Tandis que à la LPO France :

« On a une liste d'avocats avec qui on travaille depuis des années et en fait en fonction de la localisation géographique, on va demander à tel ou tel avocat ou en fonction de la spécialisation d'un avocat, on sait qu'on va demander à tel ou tel avocat ». (Entretien 1, Juriste, LPO national)

Ce choix des avocats sur des critères de spécialisation semble témoigner d'une stratégie visant à répondre efficacement aux différents projets potentiellement destructeurs, indépendamment de l'association qui les défend. De plus, pour les avocats eux-mêmes, cela permet d'éviter que les affaires ne reviennent uniquement aux grands cabinets, chaque avocat ayant ainsi la possibilité, même en début de carrière, de se spécialiser sur une thématique. En ce sens, un juriste souligne, concernant la structure régionale de FNE à laquelle il appartient, une réelle volonté d'éviter que les dossiers reviennent toujours aux mêmes avocats, car les nouveaux avocats libéraux, et en particulier ceux engagés et militants, « ont besoin d'avoir des affaires s'ils ne veulent pas défendre finalement des entreprises assez rapidement » (Entretien 2, Juriste, FNE régional). Cet esprit de corps militant se manifeste à

travers certaines figures d'avocats, régulièrement présentes aux événements de mobilisation et en lien étroit avec les collectifs engagés sur le terrain. À ce titre, on peut citer par exemple Samuel Delalande, qui a participé à l'événement organisé par Terres de lutte.

Enfin, il existe des formes de collaboration plus innovantes entre avocats et associations. C'est le cas, par exemple, de la convention qui lie une LPO régionale à un cabinet d'avocat depuis 2017, soit avant même la création de la mission juridique. Comme l'explique le chargé de mission juridique de cette région Marchas, le fonctionnement de cette convention est le suivant :

« On paie un abonnement mensuel et du coup, sur toutes les représentations pénales, qu'on ait une audience dans le mois ou dix audiences dans le mois, nous, on paye la même somme, du coup, ça nous permet notamment sur le volet pénal, d'être assez efficace. » (Entretien 5, Médiateur juridique, LPO régional)

Ce fonctionnement original du contentieux présente l'intérêt de se situer à mi-chemin entre l'internalisation complète de la question juridique et le recours systématique à des avocats externes. L'avocat sous convention développe alors une habitude de travail avec le chargé de mission juridique, tout en conservant son statut libéral. Ce format semble toutefois propre à cette structure régionale de la LPO et témoigne d'un certain tâtonnement, ainsi que des formes d'organisations diverses, parfois innovantes afin de trouver un fonctionnement optimal entre la structure associative, son personnel juridique, et les avocats libéraux.

## ii. L'essentiel appui bénévole

Autour de ce noyau dur contentieux, composé des juristes, des chargés de mission et des avocats, gravitent les bénévoles des associations, dont le rôle dans les actions contentieuses varie selon les structures. Dans plusieurs organisations, on observe des tentatives, classiques dans le monde associatif, d'impliquer les bénévoles sur les missions de l'association, et en l'occurrence ici, les enjeux juridiques.

Chez FNE, cela se traduit très concrètement par l'existence du réseau juridique, composé notamment, mais pas exclusivement, de bénévoles, qui constitue l'une des principales forces d'action de la fédération. Ce réseau, souvent décrit comme le « bras armé » de FNE<sup>212</sup>, est central dans sa stratégie, au point que l'association est aujourd'hui essentiellement connue pour son action juridique. Cela favorise l'adhésion de nombreux bénévoles compétents, dont l'expertise sur les contentieux est bien établie et mobilisée.

À la LPO, structure historiquement centrée sur les questions naturalistes, la mobilisation des bénévoles autour des questions juridiques apparaît plus complexe. Toutefois, au niveau national, une dynamique de formation d'un réseau similaire à celui de FNE est en cours. Comme l'explique la juriste de la LPO :

---

<sup>212</sup> Anonyme, « FNE et l'usage des contentieux comme arme politique », *Agriculture et environnement*, 26 février 2024, <https://www.agriculture-environnement.fr/2024/02/26/fne-et-lusage-des-contentieux-comme-arme-politique> (dernière consultation le 17 décembre 2025).

« Ma collègue est à 50 % de son temps sur la constitution d'un réseau juridique au niveau de la LPO. Donc elle forme des bénévoles ou des salariés des associations locales pour que, petit à petit, ils réussissent à se saisir du sujet juridique. » (Entretien 1, Juriste, LPO national)

Ainsi, la création de ce réseau juridique s'apparente à une forme d'importation, ou du moins d'inspiration, du modèle développé par FNE. Cette influence transparaît également à l'échelle régionale, comme en témoignent les propos d'une autre juriste de la LPO :

« Moi, comme je viens de FNE de base, je sais que là-bas, ils ont un gros réseau de bénévoles juridiques. Donc en arrivant ici, je me suis tout de suite dit que ça pouvait être bien que je crée un groupe. » (Entretien 4, Médiatrice juridique, LPO régional)

Cette tentative de transposition d'un modèle qui fonctionne bien chez FNE semble à la fois cohérente et souhaitable pour la LPO. Néanmoins, l'ADN naturaliste de cette dernière et son histoire institutionnelle peuvent constituer un frein à la mise en place d'un réseau juridique bénévole aussi étoffé.

En effet, indépendamment de la stratégie nationale visant à développer un réseau juridique, on observe à la LPO certaines tentatives, plus régionales et souvent isolées, de mobiliser les bénévoles sur les questions juridiques. Ainsi, dans les deux antennes régionales de la LPO rencontrées, les deux chargés de mission juridique ont entrepris de constituer des groupes de bénévoles, avec pour objectif principal de « défricher » les dossiers juridiques en amont. Cependant, ces deux initiatives, non coordonnées entre elles, se heurtent à des difficultés notables. Dans une de ces deux régions, cette tentative de création d'un réseau bénévole s'est même soldée par un certain échec puisque comme l'explique le médiateur juridique :

« J'ai essayé de créer un réseau bénévole mais, ça ne prend pas. Même auprès de jeunes qui font des études en droit ou des choses comme ça, parce qu'en fin de compte, la complexité qu'on a... On des gens qui veulent nous aider, on se rend compte qu'en fait on a besoin de profil très spécifique. » (Entretien 5, Médiateur juridique, LPO régional)

Cela semble aller dans le sens de ce qu'explique la médiatrice juridique de l'autre région :

« J'ai créé un groupe, mais ça ne fait pas longtemps. Du coup, parce que je crois à la fin de ma première année, je devais avoir deux bénévoles. Là, on est plus d'une dizaine, donc c'est bien, il y en a de plus en plus, mais du coup c'est compliqué à gérer parce que là, c'est monté d'un coup (...) [et] il n'y a pas beaucoup de juristes. » (Entretien 4, Médiatrice juridique, LPO régional)

Il ressort ainsi que l'enthousiasme des bénévoles pour s'impliquer sur les missions juridiques est bien réel, mais que leur participation effective reste limitée par l'absence de profils formés au droit. Cette difficulté s'explique aisément par la nature même des structures. Si l'ADN de FNE est profondément juridique, la fédération étant « très connu[e] des étudiants en droit parce qu'il y a plein d'arrêts qui s'appellent "FNE" » (Entretien 2, Juriste, FNE régional), elle attire mécaniquement des profils formés ou intéressés par ces questions. À l'inverse,

l'ADN naturaliste de la LPO attire des profils radicalement différents, souvent passionnés par les aspects de conservation, mais rarement formés au droit, ce qui limite leur capacité à s'impliquer dans le traitement des contentieux.

Cependant, les bénévoles, même non formés en droit, peuvent apporter un soutien précieux au contentieux en assumant des tâches non juridiques, et notamment en mobilisant leur expertise de terrain. En cela, la LPO fait figure de pionnière. En effet, alors que l'expertise devient un terrain stratégique central dans le contentieux environnemental<sup>213</sup>, la Ligue pour la Protection des Oiseaux a développé un recours structuré aux bénévoles pour les missions naturalistes et les relevés de terrain. Comme l'explique une juriste régionale de la LPO : « Moi, ce dont j'ai le plus besoin (...), ce sont des naturalistes » (Entretien 4, Médiatrice juridique, LPO régional), ce que confirme un autre chargé de mission juridique en donnant un exemple :

« Je prends l'exemple de Levens, c'est dans les Alpes-Maritimes, on a un projet photovoltaïque, on a vraiment un combat d'expertise entre le bureau d'expertise et nous. Et c'est vrai que quand c'est comme ça, on peut nous faire des appels à prospection auprès de nos bénévoles, nos naturalistes locaux. (...) Les gens ne vont pas être à l'aise pour m'accompagner sur une rédaction de recours, mais par contre aller faire du terrain, mettre des données et prendre des photos, là, je vais avoir du relais. » (Entretien 5, Médiateur juridique, LPO régional)

Ce fonctionnement illustre non seulement une réelle volonté d'impliquer les bénévoles, mais surtout met en lumière ce qui constitue véritablement la force de la LPO : son expertise naturaliste, ainsi que celle de ses adhérents. De manière plus générale, les adhérents et les bénévoles constituent la force vive de tout réseau associatif. Plus encore, il est aujourd'hui largement documenté que les sphères écologistes ont vu émerger de nouvelles figures, celle du militant professionnel, et de l'expert bénévole, qui contribuent de manière professionnelle, ou quasi-professionnelle, aux travaux des organisations associatives<sup>214</sup>. Or, en matière contentieuse, leur implication contribue non seulement à la construction des actions contentieuses, mais surtout à l'intégration progressive de la dimension juridique, et plus particulièrement contentieuse, au cœur même de l'identité de l'association.

### *iii. La difficile mobilisation des autres pôles de travail*

Si la question juridique tend à s'imposer de plus en plus au sein des associations, elle s'insère néanmoins dans une organisation préétablie, structurée autour de plusieurs pôles, ce qui interroge la place de la mission juridique au sein des dynamiques internes. En effet, dès les premiers entretiens, il ressort que la fonction juridique demeure relativement isolée. Ainsi, comme le souligne la juriste de la LPO France, les trois pôles, le pôle protection de la nature, auquel est rattachée la mission juridique, le pôle mobilisation, et le pôle administratif et

---

<sup>213</sup> Laure Singla, « L'expertise en stratégie environnementale et droit du Vivant, outil de crise au service d'une gouvernance internationale », *Village de la justice*, 2023, <https://www.village-justice.com/articles/expertise-strategie-environnementale-droit-vivant-outil-crise-service-une,48112.html> (dernière consultation le 17 décembre 2025).

<sup>214</sup> Sylvie Ollitrault, « Les écologistes français, des experts en action », *Revue française de science politique*, 2001, vol. 51, n° 1, p. 120-123.

financier, restent assez cloisonnés. Elle précise à ce sujet : « Ce n'est pas toujours évident [...] Il faut vraiment faire de la transversalité avec d'autres collègues pour faire du lien et pour savoir un peu ce qu'il se passe dans leur service et dans leur pôle, mais c'est vrai que sinon, on n'a pas forcément tant de moments d'échange que ça » (Entretien 1, Juriste, LPO national). Cette relative étanchéité s'explique, selon elle, par la rareté des temps d'échange, hormis « quelques temps forts dans l'année », mais aussi par un certain éclatement géographique entre les différents locaux et territoires. Si l'on observe que les structures régionales, souvent plus petites, favorisent davantage les interactions, on peut noter que, même à ce niveau, des freins subsistent. Ainsi, à la LPO PACA, la mission juridique est par exemple basée à Marseille, alors que le siège social se trouve à Hyères. De cette séparation entre les pôles, que l'on retrouve également, quoique dans une moindre mesure, au sein de FNE, découle un constat qui est que la stratégie contentieuse est rarement pensée de manière véritablement collective.

Par exemple, à une structure régionale de la LPO précitée, la stratégie contentieuse semble principalement émaner de la mission juridique elle-même :

« Pour le moment, sur le juridique, vu que tout se passe très bien, ça paraît évident que s'il y a un accord entre nous trois [le médiateur juridique, le codirecteur de l'antenne régionale de la LPO PACA, et l'avocat sous convention], il y a nécessité d'aller [au contentieux] sur ce projet. » (Entretien 5, Médiateur juridique, LPO régional)

De même, à FNE, une chargée de mission du pôle plaidoyer, indique clairement qu'à FNE, « on distingue vraiment la partie contentieuse et la partie plaidoyer ». (Entretien 7, Chargée de mission, FNE national)

Ces deux exemples témoignent d'une réalité commune, la stratégie contentieuse reste avant tout une affaire de juristes, ou de personnes habituées et qui se sont professionnalisées sur les questions contentieuses, tandis que les conseils d'administration et directions y portent un regard plus lointain.

### *iii.a. La communication*

La coordination avec le pôle communication illustre bien la faible interaction entre les pôles. En effet, il ressort clairement des différents entretiens que la communication peut renforcer l'impact d'un contentieux, mais qu'elle est rarement gérée par le pôle juridique. Si un juriste de FNE reconnaît avec honnêteté qu'à FNE, « ce n'est pas notre fort, la communication juridique [grand public] » (Entretien 2, Juriste, FNE régional), une juriste de la LPO souligne quant à elle que la gestion médiatique et la communication autour des affaires contentieuses ne vont pas de soi :

« Enquêtée : Moi je ne traite pas du tout [la question médiatique]. En fait c'est plutôt la direction qui répond aux médias. (...) Nikolaus Keckhut : Et est-ce le pôle communication de la LPO utilise beaucoup vos contentieux auprès des adhérents ou auprès du grand public ? Enquêtée : Moyennement je dirais. On essaie petit à petit de justement mobiliser le pôle communication sur nos recours pour petit à petit, en parler non seulement à nos adhérents mais aussi au grand public. » (Entretien 1, Juriste, LPO national)

La nécessité pour les pôles juridiques de s'appuyer sur les pôles communication, ou sur la direction, pour valoriser les victoires contentieuses, semble mettre en lumière une difficulté plus structurelle qui est celle, pour les juristes, de faire comprendre au reste de l'association l'importance stratégique des contentieux, et, réciproquement, celle pour les autres personnes en charge de la communication de saisir pleinement les enjeux juridiques à l'œuvre.

Pourtant, il apparaît que la communication pourrait constituer une véritable opportunité, dans la mesure où les questions juridiques semblent susciter une forte mobilisation sur les réseaux sociaux, comme l'illustre un chargé de mission juridique :

« Notamment, nous, quand on communique, nos communications qui ont le plus de réactions sur les réseaux sociaux, c'est dès que ça touche le juridique, c'est assez impressionnant. » (Entretien 5, Médiateur juridique, LPO régional)

Si cet avis est évidemment à nuancer, dans la mesure où il émane d'une personne directement impliquée dans les contentieux, il semble néanmoins que les procédures devant les tribunaux présentent un réel potentiel en matière de communication. D'ailleurs, le constat fait par un juriste d'une fédération régionale de FNE, selon lequel FNE serait peu connue du grand public, serait en partie lié à une faiblesse de sa communication juridique semble aller dans ce sens.

De plus, indépendamment de l'image que cela peut renvoyer, la médiatisation des contentieux, et plus particulièrement des victoires contentieuses, peut également poursuivre un objectif dissuasif. Comme le souligne l'avocate Isabelle Vergnoux à propos du contentieux Bernagues, lors de la table ronde organisée à Montpellier sur les espèces protégées, il s'agit aussi de faire comprendre aux porteurs de projets qu'on ne peut pas implanter une infrastructure « n'importe où ». En ce sens, la visibilité donnée à ces actions en justice participe à une forme de prévention à l'égard des porteurs de projets, elle rappelle que le droit existe, qu'il peut être mobilisé, et qu'il doit donc être respecté. Cette prise de conscience pourrait avoir un effet certain sur les comportements des exploitants potentiels, notamment dans le cadre de contentieux pénaux, même si cet impact reste, à ce stade, difficile à quantifier.

#### **Encadré 6. Le contentieux du parc éolien de Bernagues**

Date du contentieux : 2006-En cours

Associations engagées :

- Vigilance Patrimoine Paysager et Naturel (VPPN)
- Association pour la protection des paysages et ressources de l'Escandorgue et du Lodévois (APPREL)
- Société pour la protection des paysages et de l'esthétique de la France (SPPEF) - Sites et Monuments
- LPO Occitanie (uniquement au pénal)

Le contentieux du parc photovoltaïque de Bernagues, engagé depuis 2006, oppose plusieurs associations et collectifs locaux à la société Énergie Renouvelable du Languedoc (ERL), filiale de Valeco (groupe EnBW), qui exploite un parc composé de sept éoliennes situé

sur le site de Bernagues, sur la commune de Lunas (Hérault). Source d'un contentieux fleuve, l'action a d'abord été portée par un trio de requérants (VPPN, APPREL et SPPEF) devant le juge administratif, qui a annulé un premier permis de construire. Leur recours contre le second permis a toutefois échoué, le Conseil d'État retenant en 2021 le principe d'antériorité pour rejeter la demande des associations<sup>215</sup>. Ces dernières ont alors saisi le juge civil pour obtenir le démantèlement des installations. Si le tribunal judiciaire de Montpellier leur a donné raison, la Cour de cassation a ensuite annulé cette décision en écartant définitivement la demande de démolition réclamée par les opposants<sup>216</sup>. En janvier 2023, la mort d'un aigle royal sur le site a conduit les associations requérantes, ainsi que la LPO Occitanie, à déposer plainte auprès du procureur de la République de Montpellier. Le tribunal judiciaire de Montpellier a alors condamné la société ERL à 200 000 € d'amende, dont la moitié avec sursis, et son dirigeant à 40 000 €, également pour moitié avec sursis. Il a en outre ordonné l'arrêt du parc éolien de Bernagues pour une durée d'un an<sup>217</sup>.

Enfin, indépendamment des deux fédérations étudiées, certaines associations présentent des choix de communication assez ambigus. C'est notamment le cas des Amis de la Terre, qui bénéficient d'une excellente couverture médiatique sur leurs actions de plaidoyer ou leurs contentieux stratégiques à l'échelle nationale<sup>218</sup>, mais restent étonnamment silencieuses sur leurs contentieux locaux, même lorsqu'ils sont couronnés de succès. En ce sens, on peut évoquer, à titre d'exemple, le contentieux relatif à la centrale photovoltaïque au sol située au lieu-dit Clarac et Besparo, engagé par les Amis de la Terre (groupe du Gers)<sup>219</sup>, et pour lequel aucune communication publique n'a été réalisée par l'association. Plus encore, une prise de position appelant à un rassemblement des associations et collectifs gersois devant la préfecture d'Auch pour s'opposer à ce projet ne fait aucune mention de ce contentieux<sup>220</sup>, pourtant antérieur et directement lié à la problématique en cause. Cette omission semble témoigner d'une nette priorisation de l'action de terrain sur l'action contentieuse, du moins dans l'image que l'association entend projeter auprès du grand public. Ce constat semble confirmer que la médiatisation des contentieux reste, à ce jour,

---

<sup>215</sup> Conseil d'État, 6ème et 5ème chambres réunies, *APPREL (Bernagues)*, 1 juillet 2021, n° 433449, *Inédit au recueil Lebon*.

<sup>216</sup> Cour de cassation, 3e chambre civile, *ERL c. APPREL et al. (Bernagues)*, 30 avril 2025, 24-10.256.

<sup>217</sup> Tribunal judiciaire de Montpellier, *Energie Renouvelable du Languedoc (ERL) et al. (Bernagues)*, 9 avril 2025.

<sup>218</sup> [Les Amis de la Terre France, Un cauchemar nommé Total](https://www.amisdelaterre.org/wp-content/uploads/2020/10/rapport-un-cauchemar-total-amisdelaterre-survie.pdf), octobre 2020, <https://www.amisdelaterre.org/wp-content/uploads/2020/10/rapport-un-cauchemar-total-amisdelaterre-survie.pdf> (dernière consultation le 17 décembre 2025) ; Les Amis de la Terre France, « Victoire contre la pollution de l'air : l'Etat condamné à 10 millions d'euros », *Les Amis de la Terre France*, 4 août 2021, <https://www.amisdelaterre.org/pollution-air-nouvelle-victoire-amende-historique-10-millions-euros/> (dernière consultation le 17 décembre 2025).

<sup>219</sup> TA de Pau, 3ème chambre, *Les amis de la Terre (Groupe du Gers)*, 3 juillet 2024, n° 2302564, *Inédit au recueil Lebon* ; CAA de Bordeaux, 5ème chambre, *Les amis de la Terre (Groupe du Gers)*, 10 juin 2025, n° 24BX02196, *Inédit au recueil Lebon*.

<sup>220</sup> Les Amis de la Terre (groupe du Gers, « Nouveau rassemblement des associations et des collectifs gersois Le jeudi 24 avril 2025 à 18h devant la Préfecture à Auch », *Les Amis de la Terre France*, 24 avril 2025, en ligne <https://www.amisdelaterre.org/actu-groupe-local/nouveau-rassemblement-des-associations-et-des-collectifs-gersois-le-jeudi-24-avril-2025-a-18h-devant-la-prefecture-a-auch/> (dernière consultation le 17 décembre 2025).

principalement maîtrisée par les grandes associations engagées dans des stratégies contentieuses visibles, à l'image de Notre Affaire à Tous<sup>221</sup>.

### *iii.b. Le plaidoyer*

Tout d'abord, s'agissant du plaidoyer, il convient de mentionner que l'on observe un mouvement général de renforcement de cette mission au sein des associations environnementales. À FNE tout d'abord, le plaidoyer est relativement ancien et structuré. Comme l'explique la chargée de mission et de plaidoyer de FNE, « FNE est organisée autour de dix réseaux thématiques », présents à la fois au niveau national et régional (Entretien 7, Chargée de mission, FNE national). Ces réseaux, constitués de salariés et de bénévoles, permettent de porter un plaidoyer cohérent sur des thématiques spécifiques. À la LPO, à l'inverse, le plaidoyer relevait théoriquement de la mission juridique, mais il n'a pas été véritablement développé par les juristes, faute de temps. Toutefois, on assiste récemment à un renouvellement de cette mission, notamment avec le recrutement d'un chargé de plaidoyer au niveau national. Sur le plan local, les entretiens menés auprès des antennes régionales de la LPO révèlent une absence notable de plaidoyer territorial, ce dernier étant principalement porté par la structure nationale. Cette situation contraste avec celle des délégations régionales de FNE, qui ont su, quant à elles, développer un plaidoyer local structuré et actif.

Toujours est-il que ce plaidoyer, qu'il soit local ou national, semble marqué par un éloignement du sujet juridique. S'il est clair qu'il existe une distinction nette à FNE entre ces deux missions, étant « vraiment deux choses qu'on sépare pour le coup » (Entretien 7, Chargée de mission, FNE national), à la LPO, le recrutement récent d'un chargé de plaidoyer, alors que cette mission relevait théoriquement de la fiche de poste des juristes, semble également montrer une dissociation entre les deux fonctions.

Néanmoins, malgré cet éloignement, il apparaît que le contentieux peut influencer, voire faire naître un positionnement politique et un plaidoyer sur une question donnée. C'est par exemple le cas du projet EMILI, qui concerne une mine de lithium dans l'Allier, pour lequel FNE Allier a demandé une clarification de la position de FNE sur la question. Cela a permis à la fédération, tant nationale que locale, de se positionner contre le projet et de soutenir le contentieux constitutionnel. Comme l'explique la chargée de mission à ce sujet :

« On était sursollicité d'un point de vue médiatique et on a été en contact très rapidement avec Imerys, donc l'entreprise qui est en charge du projet. Donc forcément il fallait qu'on ait quelque chose à répondre. Et on savait qu'il y avait le débat public qui allait arriver donc au final ça s'est un peu fait tout seul. Et oui en effet, il y avait aussi une demande à l'échelle locale. Parce que pour le coup FNE Allier, c'est vraiment une toute petite fédération. Les deux personnes qui travaillent sur ce sujet-là (...) [elles] ne connaissent rien du tout à ces enjeux-là. (...) Nous là-dessus on a beaucoup apporté en termes de ressources et d'éléments de plaidoyer parce que pour le coup, il fallait

---

<sup>221</sup> Christel Cournil, Brice Laniyan, « Notre Affaire à Tous. Les stratégies contentieuses d'une requérante au service de la justice environnementale », *Revue de droit public*, 2025, n° 2, p. 31-38.

un peu leur expliquer les grands enjeux sur la relance minière, sur la consommation de métaux en France, et en Europe. » (Entretien 7, Chargée de mission, FNE national)

Le cas de la mine de lithium dans l'Allier est particulièrement édifiant, en ce sens que FNE Allier a demandé une clarification de la position de FNE sur la question. Cela a permis à la fédération nationale d'élaborer un plaidoyer clair sur les enjeux miniers, puis de le proposer à la structure locale, qui a pu, sur cette base, se positionner contre le projet. Par la suite, toujours sur la base de ce plaidoyer, FNE nationale a pu soutenir le contentieux local en intervenant dans le cadre de la question prioritaire de constitutionnalité soulevée dans cette affaire, contestant la présomption d'intérêt public majeur introduite par la loi Industrie verte. Or, si un cas local peut faire émerger un plaidoyer au niveau national, il peut également en susciter un au niveau local, comme l'explique un juriste de chez FNE, en évoquant les exemples des forages pétroliers en Île-de-France, des datacenters ou encore des enjeux liés à la logistique (entrepôts, transport fluvial), sur lesquels FNE Île-de-France a dû élaborer un plaidoyer à la suite de contentieux locaux.

#### **Encadré 7. Le contentieux de la mine de lithium du projet EMILI (Exploitation de Mlca Lithinifère par Imerys)**

Date du contentieux : 2024-En cours

Associations engagées :

- Préservons la forêt des Colettes
- Stop mines 03
- France Nature environnement (contribution volontaire devant le Conseil constitutionnel)
- Notre Affaire À Tous (contribution volontaire devant le Conseil constitutionnel)

Le projet EMILI concerne l'exploration et l'extraction minière d'un important gisement de lithium à Échassières, dans le département de l'Allier. Durant le débat public, qui s'est déroulé au printemps 2024, plusieurs associations environnementales et collectifs citoyens ont exprimé leurs réserves sur l'impact environnemental, notamment en matière de pollution des sols et de l'eau, de dégradation de la biodiversité, particulièrement dans la forêt des Colettes (zone Natura 2000), de consommation élevée d'eau et de produits chimiques, ainsi que sur le manque d'évaluation indépendante et de garanties démocratiques. La particularité de ce projet est qu'il s'est vu attribuer, par décret (décret n° 2024-740 du 5 juillet 2024), la qualité de « projet d'intérêt national majeur » (PINM), ouvrant la voie à une obtention facilitée de la dérogation espèces protégées (DEP). Les associations locales ont donc engagé un contentieux devant le Conseil d'État, préalable nécessaire avant de poser une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) au Conseil constitutionnel concernant la validité de la disposition de la loi « industrie verte » ouvrant la possibilité d'une reconnaissance préalable de la qualité de PINM, avant même la fin de la procédure d'évaluation environnementale. Les associations requérantes, rejointes par France Nature Environnement (FNE) et Notre Affaire à Tous (NAAT), ont plaidé que cette reconnaissance anticipée, accompagnée d'un délai contraint, était contraire aux principes de la démocratie environnementale, notamment le droit à la participation et au recours effectif, ainsi qu'à la Convention d'Aarhus. Si le Conseil d'État a bien accepté de transmettre

la question au Conseil constitutionnel<sup>222</sup>, ce dernier n'a pas reconnu d'inconstitutionnalité et a validé la disposition litigieuse<sup>223</sup>, renvoyant l'affaire devant la haute juridiction administrative pour un jugement au fond.

De même, à la LPO, il semble que certaines antennes régionales aient conscience de l'importance de faire remonter les jurisprudences susceptibles d'alimenter un plaidoyer national, comme l'explique Anaël Marchas. Toutefois, ni la procédure ni la régularité de cette remontée ne semblent définies, que ce soit au niveau local ou au niveau national.

En conclusion, s'il semble que le plaidoyer soit un outil en développement, inscrit dans une logique stratégique du contentieux ; il apparaît également que le contentieux peut, en retour, contribuer à définir ou clarifier une position de plaidoyer. À l'inverse, on observe une mobilisation croissante de procédures contentieuses au service d'un plaidoyer. C'est le cas, par exemple, à FNE national, où une chargée de mission explique que « tant qu'il n'y a pas de stratégie [nationale sur les minerais], [FNE] sera d'office opposée à tout nouveau projet d'extraction » (Entretien 7, Chargée de mission, FNE national). Ce phénomène s'observe aussi à l'échelle régionale, où l'on assiste à une certaine rationalisation des contentieux autour d'un plaidoyer structuré (Ce point sera développé ultérieurement dans cette étude).

De manière plus générale, l'importance croissante prise par la question contentieuse souligne l'interaction essentielle entre les différentes missions de l'association, et montre que le contentieux ne peut être pensé indépendamment du reste de la structure. Toutefois, il apparaît aujourd'hui que les organisations rencontrent encore des difficultés à établir de véritables ponts entre les différents pôles, ce qui pourrait limiter l'efficacité et la cohérence de leurs actions contentieuses.

## 2.4. Une mise en œuvre du contentieux floue

À la lumière de ce qui précède, l'organisation de la question contentieuse au sein des associations, bien qu'elle varie d'une structure à l'autre, semble suivre un schéma globalement similaire. La construction progressive de cette fonction contentieuse conduit aujourd'hui à une phase de professionnalisation, qui laisse toutefois apparaître certaines spécificités selon les contextes associatifs. Il en va de même pour la mise en œuvre du contentieux, qui présente un déroulement global similaire marqué par des différences notables dans la manière d'appréhender les différentes étapes du contentieux (i). Cependant, indépendamment de la structure, cette mise en œuvre repose sur une réalité commune qui est que la connaissance du terrain est désormais un enjeu central dans la conduite de ces actions contentieuses (ii). Enfin, s'agissant de l'organisation du contentieux, il convient d'examiner comment celui-ci s'insère dans un processus plus large de politisation des mobilisations (iii).

---

<sup>222</sup> Conseil d'État, 6ème et 5ème chambres réunies, *Association « Préservons la forêt des Colettes » et al.*, 9 décembre 2024, n° 497567, *Inédit au recueil Lebon*.

<sup>223</sup> Conseil constitutionnel, *Association « Préservons la forêt des Colettes » et al.*, 5 mars 2025, Décision n° 2024-1126 QPC.

## i. Mise en œuvre différenciée du contentieux

### *i.a. Étape 1 : L'identification d'un cas litigieux*

Prérequis nécessaire à tout contentieux, les associations et organisations contentieuses doivent être informées ou saisies d'un cas afin de pouvoir le porter au contentieux. Sur cet aspect, plusieurs outils ont pu être identifiés dans les différentes structures pour que les personnes en charge du contentieux puissent être informées de ce qu'il se passe sur leur zone géographique.

Le premier de ces outils est celui de la veille sur les différents projets de construction susceptibles d'avoir un impact sur l'environnement. Cette veille s'exerce aussi bien au niveau national qu'au niveau local, avec des différences notables :

« Il faut bien distinguer la veille qu'on fait nous à la mission juridique au niveau national et les veilles qui sont faites au niveau local. Nous, au niveau national, on va regarder tous les grands projets (...) d'aménagement, les projets d'arrêté de décret. Donc pour ça, on va tout simplement sur Légifrance tous les jours et on va voir ce qui sort au journal officiel. On a également une veille sur les projets de loi et les propositions de loi. (...) Et donc [ça se passe] au niveau local pour tout ce qui est veille de projets locaux (...), sinon on n'aurait clairement pas le temps de tout traiter. » (Entretien 1, Juriste, LPO national)

En effet, la veille recoupe deux réalités. Elle couvre à la fois une veille législative, qui a pour objectif de scruter l'évolution du droit, particulièrement intense en cette période, et une veille plus réglementaire, visant à identifier des projets particulièrement litigieux. Si la première s'exerce nécessairement au niveau national, la seconde est partagée entre les différents échelons, avec une attention plus ou moins marquée portée aux petits projets à mesure que l'on se rapproche du niveau local. Cette organisation, qui reflète le caractère fédéral des structures, permet une vision à la fois générale, centrée sur les grands projets à dimension politique, et une vision de terrain, apte à suivre de près tant les grands chantiers régionaux que les petits projets locaux, qui peuvent eux aussi se révéler destructeurs. Cette organisation fédérale de la veille ressort encore plus nettement chez FNE, qui s'appuie non seulement sur des associations très locales, en mesure de faire remonter des problématiques localisées, mais également sur des associations spécialisées par thématique, permettant ainsi d'identifier des projets qui, sans être repérables géographiquement, émergent en raison de leur enjeu sectoriel.

Ce travail de veille est un travail nécessairement minutieux, qui demande une attention particulière à tous les nouveaux actes administratifs adoptés, mais également une connaissance assez fine du territoire et un maillage associatif suffisamment complet afin de ne laisser passer aucun, ou du moins le moins possible, projet ayant un impact sur l'environnement. À ce sujet, le cas d'une des structures régionales de la LPO ressort comme un exemple d'organisation intéressant. En effet, comme l'explique le médiateur juridique de l'antenne régionale :

« On a un bénévole très doué en informatique qui m'a simplifié la vie. Depuis un an, il a réussi à mettre en place un petit logiciel avec des robots qui, une fois par semaine, vont visiter des pages sur les sites des différentes préfectures du département, de la région, avec des croisements par mot clé, ce n'est pas infallible, on peut avoir des trous dans la raquette mais là, je l'ai reçu ce matin, par exemple la veille juridique. (...) Moi, ça me permet d'avoir toutes les semaines une vingtaine de détection. (...) C'est vraiment un gain de temps (...) d'avoir ce petit savoir-faire au niveau régional qui nous simplifie la vie sur la veille juridique ». (Entretien 5, Médiateur juridique, LPO régional)

La mise en place d'une veille informatisée permet de remplacer en partie ce travail fastidieux de recherche des actes réglementaires. Indépendamment du gain de temps pour la mission juridique, ce type d'outil, qui n'a pas été observé dans une autre organisation jusqu'à présent, permet une couverture plus précise d'une zone géographique grâce à une recherche par mots-clés. Enfin, cette initiative témoigne une fois encore de l'importance des bénévoles pour les tâches annexes au juridique, lesquelles peuvent avoir un impact direct sur le contentieux.

Indépendamment de cette question de la veille, les associations se fondent en grande partie sur les groupes locaux et les associations adhérentes, plus proches du territoire, pour faire remonter des affaires. Cela ressort aussi bien de la LPO, où le « fonctionnement [consiste] notamment [à] s'appuyer sur nos groupes bénévoles pour avoir une sorte de veille du territoire » (Entretien 5, Médiateur juridique, LPO régional), que de FNE, où les cas remontent régulièrement des associations locales, en passant par « des demandes qui sont faites par des associations, soit directement, soit par l'intermédiaire de membres ou de bénévoles » (Entretien 2, Juriste, FNE régional).

Enfin, il est également possible que des cas remontent par le biais de signalements effectués par des tiers. C'est particulièrement le cas à la LPO, qui s'appuie traditionnellement sur les tiers pour les observations ou l'assistance à des oiseaux en détresse. En effet, comme le précise le site de la LPO, cette dernière incite directement à « prendre part à cette veille en [les] alertant lorsque vous êtes confrontés à des atteintes à l'environnement »<sup>224</sup>. Cette réalité ressort également des entretiens :

« Des fois ça nous arrive des animateurs Natura 2000 et des personnes qui nous contactent en off par des personnes qui nous alertent en disant “nous on n'arrive pas à empêcher ce projet pour nous il ne devrait pas voir le jour. On compte sur vous. Si vous pouvez y aller, ce serait top, merci” ». (Entretien 5, Médiateur juridique, LPO régional)

Non seulement cela témoigne de l'importance prise par les associations de protection de la nature pour porter un cas au contentieux et mettre fin à un projet destructeur, y compris pour les acteurs directement engagés dans des missions de conservation, mais cela met surtout en lumière un élément régulièrement souligné par les juristes de la LPO, qui est

---

<sup>224</sup> LPO, « Comment nous alerter ? », 27 janvier 2022, <https://www.lpo.fr/la-lpo-en-actions/action-juridique/comment-nous-alerter> (dernière consultation le 17 décembre 2025).

l'importance pour une association d'être identifiée comme la structure de référence sur un territoire. En effet, cette reconnaissance permet à l'association d'être destinataire des signalements qui pourrait déboucher sur un contentieux et de pouvoir intervenir en priorité sur les dossiers.

*i.b. Étape 2 : La prise de décision d'aller au contentieux*

Une fois un cas identifié, la seconde étape pour une structure associative consiste à décider s'il convient ou non de porter l'affaire devant les juridictions. Sur ce point, les stratégies adoptées par la LPO et par FNE présentent certaines divergences notables.

En effet, à la LPO, la décision d'engager une procédure contentieuse s'accompagne systématiquement d'un examen de la bonne foi du porteur de projet. L'organisation affiche une volonté marquée d'accompagner les acteurs dans la conception et la mise en œuvre de projets plus vertueux, dans une logique de dialogue et de conseil. Cette approche d'accompagnement se retrouve aussi bien à l'échelle nationale que locale, comme l'explique le directeur d'une délégation départementale de la LPO : « On travaille toujours comme ça à la LPO, on accompagne pour améliorer la situation de façon pragmatique, et on demande aussi que la loi soit respectée » (Entretien 6, Directeur, LPO départemental). Cette stratégie a une incidence directe sur la judiciarisation : le recours au contentieux n'est envisagé qu'en dernier recours, et essentiellement en cas de mauvaise foi manifeste du porteur de projet, un critère systématiquement mis en avant lors des entretiens menés avec les membres de la LPO.

De plus, une autre conséquence directe de cette stratégie d'accompagnement est que la LPO est régulièrement saisie en amont par des porteurs de projet souhaitant éviter un contentieux. Cette forme de « stratégie de prévision »<sup>225</sup>, reflète une aversion croissante des opérateurs économiques au risque contentieux. Dans cette logique, les porteurs de projet n'hésitent plus à solliciter, avant même le lancement effectif d'un projet, outre l'administration, les associations les plus susceptibles d'intenter un recours contre eux. Cette pratique transparaît clairement dans les propos d'un des juristes de la LPO qui explique que « ça nous est déjà arrivé sur des photovoltaïques, des porteurs de projet qui nous contactent après notre avis en disant "moi je ne veux pas vous avoir en face de moi au tribunal. Qu'est-ce que je dois faire pour que ça n'arrive pas ?" » (Entretien 5, Médiateur juridique, LPO régional), offrant à la LPO une réelle possibilité d'améliorer substantiellement les projets, sans engager les moyens humains et financiers d'un contentieux.

Chez FNE, cette stratégie d'accompagnement est moins visible, et le fait de porter ou non un contentieux ne semble pas être dicté par la bonne ou la mauvaise foi du porteur de projet, mais simplement par l'impact du projet en question. Néanmoins, les deux fédérations ont recours à un instrument commun, celui de la menace de contentieux, utilisé pour décourager un porteur de projet de le réaliser tel quel, ou l'inciter à l'améliorer. Cette stratégie par la menace se retrouve aussi bien à la LPO que chez FNE, ces derniers ayant pleinement conscience que les associations font « peur [aux porteurs de projet], c'est-à-dire que le

---

<sup>225</sup> Stéphanie Barral, Fanny Guillet, « Temps de la nature, temps de la procédure. Conflit de temporalités dans le droit de l'environnement », *Droit et Société*, 2022, vol. 111, p.305-318.

moindre recours va être une catastrophe pour un porteur de projet » (Entretien 2, Juriste, FNE régional). Cependant, tous les acteurs rencontrés s'accordent à dire que cette stratégie ne fonctionne réellement que pour les petits porteurs de projets, plus sensibles au risque contentieux. Les gros industriels, quant à eux, réagissent peu, voire pas du tout, à ces menaces, en raison des sommes financières en jeu :

« Les porteurs de projets sont tellement déterminés, ont déjà mis tellement de moyens dans l'étude d'impact, qu'ils veulent aller jusqu'au bout généralement. » (Entretien 1, Juriste, LPO national)

Tandis qu'un juriste de FNE régional note que :

« [les porteurs de projet] n'aiment pas trop se prendre des contentieux globalement. [Mais] EDF ils n'ont pas peur, non, eux pour le coup, limite ils n'ont pas assez peur en fait, parce que du coup ils ont manqué de prudence sur certains dossiers, par manque de peur du contentieux. » (Entretien 3, Juriste, FNE régional)

Deux éléments peuvent être tirés de ces commentaires. D'une part, la distinction entre petits et gros porteurs de projets s'avère assez structurante dans la manière dont le contentieux est envisagé. D'autre part, on observe une différence notable entre FNE et la LPO quant à leur perception des gros industriels, en particulier EDF. FNE tend à considérer ces acteurs comme structurellement incapables de porter des projets véritablement vertueux, ou même d'améliorer significativement leurs projets, ce qui conduit à une approche contentieuse presque systématique. À l'inverse, la LPO n'hésite pas à collaborer avec EDF lorsqu'il est possible d'améliorer la situation sur le terrain. L'échec partiel de l'accompagnement dans le dossier d'Aumelas n'a d'ailleurs pas remis en cause cette volonté de dialogue : « Pour ne rien vous cacher, ce matin ils [EDF] sont revenus nous voir en disant "on retravaille ensemble quand vous voulez". On est vraiment dans cette idée d'accompagner les structures locales, accompagner les communes, accompagner les porteurs de projets. L'essentiel étant d'une façon pragmatique d'améliorer la situation de la biodiversité » (Entretien 6, Directeur, LPO départemental).

### *i.c. Étape 3 : L'intervention au contentieux*

Deux principaux types d'interventions devant les juridictions ont été identifiés : intervenir directement en tant que partie à la procédure, ou collaborer de manière plus indirecte au contentieux. Concernant les interventions directes au contentieux, on observe chez FNE comme à la LPO une vision claire des cas où une telle intervention est souhaitable. Chez FNE, notamment au niveau régional, la décision d'intervenir directement dans un contentieux local repose sur deux critères principaux, l'importance régionale ou stratégique de l'affaire, ou encore son utilité, c'est-à-dire que la participation de l'échelon régional peut apporter une valeur ajoutée, que ce soit en raison de la technicité du dossier ou de son intérêt particulier. À ce propos, un juriste régional de FNE précise : « Les dossiers dans lesquels on décide d'intervenir, ce sont soit des dossiers qui ont un caractère vraiment régional par leur importance ou un sujet un peu transversal, soit des dossiers présentant une technicité importante qui justifie notre intervention » (Entretien 3, Juriste, FNE régional).

Lorsque les contentieux sont initiés directement par l'échelon régional, l'analyse de l'opportunité s'inscrit dans une stratégie plus globale. On observe alors une mise en balance entre la nécessité politique de s'attaquer aux grands projets et la volonté de couvrir une diversité plus large de types de projets. Cela ressort clairement des propos de Maxime Colin, de FNE Île-de-France, qui a expliqué lors de la table ronde organisée par Terres de lutte que se focaliser sur un seul projet faisait perdre du temps, car « pendant ce temps, il y a des centaines de projets qui passent » (Maxime Colin, Juriste, FNE IDF).

À la LPO, le recours au contentieux est principalement guidé par un filtre de forme fondé sur les statuts de l'association. Cela ressort des différents entretiens avec les juristes de la LPO. Par exemple, la juriste de la LPO France explique que « quand on voit un projet d'arrêté ou de décret qui autorise un projet d'aménagement, qui délivre une dérogation espèces protégées, on vérifie si cela porte atteinte à nos statuts. Si oui, la question est assez rapidement tranchée » (Entretien 1, Juriste, LPO national). Ce filtre statutaire offre non seulement une grille d'analyse claire, l'intervention au contentieux n'étant envisagée que lorsqu'un impact important sur la biodiversité est constaté, mais il constitue également un facteur de légitimation des actions contentieuses auprès des adhérents, ces dernières étant peu sujettes à débat puisque encadrées par des statuts précis. Quant à l'intervention du niveau national de la LPO dans un contentieux, elle repose sur un critère d'envergure ou d'importance, c'est-à-dire lorsqu'un projet a une portée nationale.

Deuxièmement, les structures peuvent intervenir de manière plus indirecte au contentieux en soutenant des associations ou collectifs locaux, sans pour autant devenir parties à la procédure. Cette dynamique se retrouve dans les deux fédérations. Elle présente une double utilité : d'une part, elle permet de mobiliser moins de moyens humains et financiers, d'autre part, elle évite que la structure apparaisse en première ligne de l'opposition à un projet. Chez FNE, ce soutien prend principalement la forme d'un appui juridique, en contribuant à l'élaboration de la stratégie contentieuse et à la construction d'un argumentaire adapté. À la LPO, le soutien repose plutôt sur l'apport d'une expertise naturaliste : « On sait pertinemment qu'on ne peut pas partir sur tous les dossiers, et la réponse qu'on fait aux collectifs c'est : "Ben écoutez, si vous engagez un recours, nous on pourra vous rédiger des éléments sur les enjeux biodiversité. On n'apparaît pas dans la procédure effectivement, mais par contre, dans les écrits ou dans les mémoires, c'est nous qui avons rédigé certaines parties pour appuyer certains éléments sur des territoires où il y a des enjeux." » (Entretien 5, Médiateur juridique, LPO régional). Cela sera confirmé par une juriste d'une autre structure régionale : « Souvent, ce qu'on fait, plutôt que de s'engager dans un contentieux, c'est travailler avec des associations qui, elles, vont s'engager, et nous, on va les accompagner en leur fournissant des informations sur les espèces protégées présentes sur le site. Finalement, on leur transmet notre expertise naturaliste, qui est notre point fort. » (Entretien 4, Médiatrice juridique, LPO régional).

Chaque fédération appuie en effet les collectifs sur ce qui constitue sa principale force : la rigueur juridique et l'expérience du contentieux pour FNE, l'expertise naturaliste pour la LPO. Il est intéressant de constater que ces deux domaines de compétence sont régulièrement mis en avant par les deux structures elles-mêmes. Si leurs propos laissent entendre qu'elles

sont fréquemment sollicitées sur ces aspects, cette affirmation mérite néanmoins d'être nuancée, dans la mesure où il est logique que chacune valorise l'élément central de son identité organisationnelle dans ses interactions avec les partenaires locaux.

Enfin, et de manière plus générale, il apparaît important de souligner la grande autonomie dont disposent les juristes et les missions juridiques dans l'analyse de l'opportunité d'aller au contentieux. Comme cela a été évoqué plus haut, c'est en général le personnel juridique qui élabore la stratégie, laquelle est rarement remise en cause par les différents niveaux administratifs des organisations. Si l'on observe un processus de décision plus ou moins formalisé selon les structures, une des antennes régionales de la LPO fait figure d'exception avec un schéma bien établi, qui passe par une discussion entre la mission juridique et l'avocat sous convention, puis une validation de principe. Pour autant, la mise en œuvre reste largement dictée, au cas par cas, par une analyse d'opportunité. Qu'il s'agisse de se constituer partie, de contribuer ou de ne pas se positionner sur un cas, la décision repose avant tout sur des éléments contextuels tels que les chances de victoire, la présence d'autres structures sur le dossier ou encore les ressources disponibles à un instant donné. Même si des stratégies plus larges peuvent exister et seront détaillées plus loin, la logique d'action reste d'abord guidée par ces facteurs propres à chaque situation contentieuse, nécessitant donc de la part des services juridiques une analyse au cas par cas.

## ii. L'importance de l'expertise

Le contentieux en matière de biodiversité, plus encore lorsqu'il concerne des projets d'aménagement, est par essence un droit technique, marqué par l'importance de la connaissance du terrain et des enjeux, et donc nécessairement de l'expertise. S'il ressort de l'ensemble des entretiens que le droit de l'environnement est un « droit très scientifique » (Entretien 4, Médiatrice juridique, LPO régional), il est aussi structuré autour de la procédure d'étude d'impact, véritable « clé de voûte » du droit de l'environnement<sup>226</sup>. Cette dernière est portée par la figure de l'expert, mandaté par le porteur de projet pour évaluer, lorsque la loi l'impose, les incidences du projet sur l'environnement.

Dans ce contexte, l'étude d'impact tend à échapper aux juristes, dans la mesure où elle demeure un outil technique établi sous la responsabilité du maître d'ouvrage<sup>227</sup>. Cette situation illustre ce que certains auteurs qualifient de « problème éthique »<sup>228</sup>, à tel point que la doctrine souligne depuis longtemps le « conflit d'intérêts latent qui existe entre celui qui

---

<sup>226</sup> Julien Bétaille, « La procédure de l'étude d'impact après la loi portant engagement national pour l'environnement : des insuffisances récurrentes », *Revue juridique de l'environnement*, 2010, vol. n° spécial, n° 5, p. 241-251.

<sup>227</sup> Xavier Loubert-Davaine, Cyril Gomel, « L'évaluation environnementale est-elle une fiction juridique ? », *Revue juridique de l'environnement*, 2023, N° HS1, p. 95-96.

<sup>228</sup> Laurent Fonbaustier, « L'efficacité de la police administrative en matière environnementale », dans Olivera Boskovic (dir.), *L'efficacité du droit de l'environnement: mise en oeuvre et sanctions*, Paris, Dalloz, *Thèmes et commentaires*, 2010, p. 109-123.

réalise l'étude et son commanditaire », en raison du « lien, notamment pécuniaire, qui existe entre l'expert et l'industriel »<sup>229</sup>.

Et en effet, il ressort de la participation à plusieurs tables rondes sur le contentieux en matière de biodiversité que certains naturalistes soulignent la difficulté, pour les juristes, à lire et interpréter les études d'impact. C'est notamment ce qu'a relevé Pierrot Pantel lors de la table ronde de Montpellier sur le contentieux des espèces protégées. Cette idée revient également dans les entretiens menés, qui témoignent d'une volonté de plus en plus forte de combiner les connaissances juridiques et l'expertise naturaliste en un seul profil. Une juriste de la LPO note par exemple :

« Enquêtée : Moi je me forme aussi. Je fais des formations ornitho depuis que je suis là et mon objectif c'est de vraiment être plus sur le terrain et de devenir un peu aussi naturaliste pour que par la suite. Imaginons plus tard, je puisse en fait moi-même me rendre sur les lieux où le projet a vocation à être construit et moi-même, faire les relevés des inventaires et voir directement quels vont être les impacts et ensuite je serai imbattable, quoi.

Nikolas Keckhut : Combiner les deux expertises en une seule personne ?

Enquêtée : C'est ça ! Bah finalement je pense que c'est ce qui serait le plus utile pour combattre les projets quoi. » (Entretien 4, Médiatrice juridique, LPO régional)

Ce rêve de l'émergence de la figure d'un « *juriste-naturaliste* » ne se limite pas à l'antenne francilienne, il traverse l'ensemble des entretiens, notamment à la LPO, mais aussi, dans une moindre mesure, à FNE. Il faut toutefois souligner que si une convergence entre ces deux expertises peut être envisagée, un tel profil, à la fois juriste aguerri au contentieux et fin connaisseur des espèces protégées, se retrouverait en position de désavantage face aux experts des bureaux d'étude et aux équipes juridiques des grands porteurs de projet.

S'il apparaît que cet objectif relève davantage d'un objectif personnel de montée en compétence, tant sur le plan juridique que naturaliste, un exemple semble illustrer une manière concrète de faire dialoguer ces deux champs, la constitution d'un binôme, ou d'une équipe, réunissant un juriste maîtrisant les subtilités du contentieux et un naturaliste expert des espaces et espèces protégées. C'est l'organisation qui a été retenue à une autre antenne régionale de la LPO. En effet, le médiateur juridique de cette antenne précise que la convention passée avec un cabinet d'avocat a permis la formation d'un duo particulièrement efficace :

« [Avec l'avocat sous convention], on arrive vraiment à être complémentaire. [Sur l'affaire de Levens] il m'a regardé donc je lui ai sorti une petite étude sur le téléphone, je lui ai montré deux trois éléments. Il y a des moments où on se dit entre nous, limite il faudrait qu'il ait une petite oreillette et pendant qu'il est en plaidoirie moi je lui glisse des infos dans l'oreille. (...) Et c'est là où moi, justement, sur le volet expertise

---

<sup>229</sup> Julien Bétaille, « La procédure de l'étude d'impact après la loi portant engagement national pour l'environnement : des insuffisances récurrentes », *Revue juridique de l'environnement*, 2010, vol. n° spécial, n° 5, p. 241-251.

naturaliste, juste avant qu'il prenne la parole, je peux vraiment lui dire "tiens, sur telle pièce on a avancé ça tu peux le redire" et du coup au vol peut contre argumenter directement et c'est ça qui est vraiment intéressant, c'est qu'on se complète vraiment très très bien. Et sur des volets où moi je n'atteindrai jamais son niveau. Je sais très bien sur l'urba[nisme], c'est perdu pour moi, c'est vraiment c'est un sujet où j'ai beaucoup de mal. Et bien [l'avocat], par contre, est excellent là-dedans et ça nous fait une complémentarité et dans les recours, ça se passe bien. » (Entretien 5, Médiateur juridique, LPO régional)

Ce mode de fonctionnement, rendu possible uniquement grâce à la convention d'association entre l'antenne régionale et le cabinet, ainsi qu'à la proactivité du chargé de mission juridique local, reste pour l'instant assez rare dans le paysage associatif. Pourtant, cette organisation permet de construire des argumentaires juridiques précis, domaine dans lequel FNE excelle, sans pour autant sacrifier la rigueur de la contre-expertise naturaliste.

De manière plus large, on voit progressivement émerger au sein du contentieux un combat pour le sérieux des données avancées. Si les acteurs n'hésitent pas à rappeler le principe de base, à savoir que ce n'est pas aux associations de réaliser l'étude d'impact mais simplement de la compléter, comme l'a fait Pierrot Pantel lors de la table ronde sur les espèces protégées à Montpellier, ce dernier, ainsi que plusieurs autres naturalistes engagés dans le contentieux, pointent du doigt le caractère arbitraire de l'analyse du risque résiduel menée par les bureaux d'étude. Or, si la doctrine juridique avait déjà noté le potentiel conflit d'intérêt autour de l'étude d'impact<sup>230</sup>, l'imprécision, voire le parti pris de certaines études d'impact tendent à favoriser l'émergence régulière de ce que Anaël Marchas appelle un « *combat d'expertise avec les bureaux d'étude* ». Ce phénomène risque de devenir de plus en plus fréquent, avec l'importance prise par la question du risque suffisamment caractérisé dans le contentieux, condition nécessaire pour exiger le dépôt d'une demande de dérogation espèces protégées (DEP). L'explication de ce glissement, relevée par exemple par le directeur d'une LPO départementale qui explique que « les récentes jurisprudences sur un impact caractérisé, qui viennent de sortir alors que ce terme n'avait jamais été utilisé ni en bureau d'études, ni par personne, qu'il n'est défini juridiquement ni scientifiquement, créent des champs entiers de flou qui font que plus personne ne sait comment présenter un projet » (Entretien 6, Directeur, LPO départemental), sera développée dans la troisième partie dans cette étude .

Ce combat d'expertise passe par la collecte de données de qualité, mais aussi par le maintien d'une figure d'expert crédible aux yeux du juge.

Concernant la collecte de données, on voit émerger au sein des associations des outils comme *Cartovégétation*, développé par FNE Île-de-France pour améliorer la connaissance de la végétation francilienne<sup>231</sup>. Elle repose aussi sur la mobilisation des réseaux de bénévoles, notamment à la LPO, où les groupes locaux sont activement sollicités pour réaliser des expertises ciblées en soutien à un contentieux donné, comme ce fut le cas sur le site du Mont

---

<sup>230</sup> *Ibid.*

<sup>231</sup> FNE Île-de-France, « Cartovégétation », 4 août 2021, <https://experience.arcgis.com/experience/12f26d4d8f744a7e8f84c6e04d54df46/page/Page-1?views=Les-partenaires> (dernière consultation le 17 décembre 2025).

Arpasse, dans le cadre du recours contre le parc photovoltaïque de Levens<sup>232</sup>. Concernant la mobilisation des réseaux de bénévoles, il convient de rappeler qu'elle s'inscrit dans l'implication plus large des figures de scientifiques-amateurs, régulièrement sollicités en tant qu'experts, et particulièrement visibles au sein de la LPO<sup>233</sup>.

Concernant l'importance d'entretenir sa crédibilité face aux tribunaux, cela ressort de manière particulièrement nette à la LPO. L'association est de plus en plus identifiée par les juridictions comme un acteur expert, notamment pour constater des infractions sur le terrain. Cela constitue un nouveau rôle, encore en construction dans les antennes :

« Et c'est vrai que pour nous, ce qui est assez nouveau, ce que notamment auprès des tribunaux, on est de plus en plus identifiés sur le volet expert avec des réquisitions pour aller constater des infractions ou autre. C'est un volet qui est nouveau pour nous, mais quand on voit que sur certains recours, notamment au Levens, qu'on va venir mettre en cause nos données, que derrière, par exemple, la cour d'appel d'Aix en Provence vienne nous solliciter pour confirmer ou infirmer des infractions. Ça nous permet aussi d'un autre côté, de venir dire "Bah écoute si à un moment donné, des cours d'appel font confiance à nos données, pourquoi vous, vous les rejetez ?" » (Entretien 5, Médiateur juridique, LPO régional)

Ce rôle nouveau endossé par l'antenne provençale de la LPO auprès des tribunaux témoigne d'un véritable effort pour cultiver une posture d'expert. Il illustre non seulement l'importance croissante des données dans ce type de contentieux, mais surtout une prise de conscience stratégique, celle de la nécessité de nouer des liens solides entre le monde associatif et les juridictions afin de gagner en légitimité auprès des formations de jugement. Plus largement, cette volonté de consolider une casquette experte se manifeste par la production de données rigoureuses et le refus de s'impliquer dans des contentieux dont la légitimité pourrait être discutable. Si cette position d'expertise est moins affirmée à FNE, les entretiens révèlent néanmoins une volonté claire, exprimée au niveau régional, de conserver une image crédible auprès des pouvoirs publics, comme l'a souligné un juriste régional de FNE.

En conclusion, la connaissance fine du terrain et des enjeux s'est progressivement imposée comme l'une des caractéristiques majeures du contentieux en matière de biodiversité. Si l'expertise constitue une composante importante de tout contentieux<sup>234</sup>, face au contentieux de l'évaluation environnementale, elle apparaît comme un élément central, déterminant pour empêcher la réalisation d'un projet, au même titre que la finesse et la rigueur des argumentaires juridiques. Cela pousse les associations à s'adapter, en intégrant des développements scientifiques de plus en plus poussés dans leurs recours, mais aussi, fait

---

<sup>232</sup> LPO PACA, « Appel aux bénévoles : Centrale photovoltaïque de Monaco Levens - Mont Arpasse », mars 2025, [https://paca.lpo.fr/images/mediatheque/fichiers/section\\_actualite/2025/03/centrale\\_photovoltaique\\_de\\_monaco\\_1.pdf](https://paca.lpo.fr/images/mediatheque/fichiers/section_actualite/2025/03/centrale_photovoltaique_de_monaco_1.pdf)

<sup>233</sup> S. Ollitrault, « Les écologistes français, des experts en action », *op. cit.* note 127, p. 118-119

<sup>234</sup> Voir en ce sens le contentieux climatique : C. Cournil (dir.), *Expertises et argumentaires juridiques: Contribution à l'étude des procès climatiques*, Aix-en-Provence, DICE Éditions, 2024, <https://books.openedition.org/dice/17512>, DOI:10.4000/12zc4

plus intéressant encore, en cultivant une image d'expert, à la fois auprès du grand public et des juridictions. Cette place croissante de la science dans le contentieux permet sans doute d'expliquer en partie pourquoi certaines associations naturalistes, comme la LPO, affichent de bons résultats devant les tribunaux et ont su s'imposer comme des acteurs incontournables de la justice environnementale.

### iii. Le contentieux face à la politisation des luttes

Le sujet environnemental est un sujet éminemment politique, et la lutte contre les projets, qu'ils soient petits ou grands, représente une confrontation entre des intérêts économiques, parfois accompagnés d'un intérêt public certain, et un enjeu plus large, celui de la protection de la nature, parfois couplé à des revendications plus locales. Or, si les associations présentes au contentieux se revendiquent majoritairement agir pour la nature, brandissant dans une certaine mesure une forme d'apolitisme, deux forces tendent à politiser le contentieux, et ainsi nécessairement à le transformer, avec d'une part, l'action de terrain comme mode d'action complémentaire au contentieux, et d'autre part, les pressions croissantes exercées sur les acteurs présents au contentieux.

#### *iii.a. Le contentieux et l'action de terrain*

Concernant l'action de terrain, il convient de préciser dès maintenant qu'il n'est ni dans l'ADN de FNE, ni dans celui de la LPO de provoquer une action de terrain, entendue comme les mobilisations directes (manifestations, occupations, ZAD, désobéissance civile) menées par la société civile. Cela ressort de la majorité des entretiens, par exemple :

« Il faut pouvoir (...) veiller au respect du droit. C'est vraiment le cœur de la LPO. On ne va pas aller s'enchaîner à des barrières pour empêcher les projets, par contre, on se mobilisera très fortement pour que le droit soit respecté ». (Entretien 6, Directeur, LPO départemental)

En effet, les deux fédérations se distancent nettement de l'action de terrain, d'une part en raison du caractère très légaliste de leur mode d'action, mais surtout pour rester crédibles auprès des pouvoirs publics, des tribunaux, et des éventuels porteurs de projets, y compris publics, que la LPO peut être amenée à accompagner.

Or, il ressort une différence assez nette entre la philosophie légaliste de FNE, et, dans une moindre mesure, de la LPO, d'une part, et les modes d'action des collectifs locaux, qui eux prônent la complémentarité des luttes. Cela apparaît particulièrement clairement lorsque ces derniers exposent leur vision du droit, comme lors de la rencontre organisée par Terres de Luttés, où les militants présents ont expliqué que, pour eux, le droit n'est qu'un moyen de lutte parmi d'autres, à la fois pour stopper le projet et pour renforcer la légitimité de la lutte. De même, une partie des avocats impliqués, bien que par nature profondément ancrés dans le légalisme, prônent une certaine complémentarité des luttes. On peut ici citer l'exemple de Samuel Delalande, régulièrement présent lors de rencontres militantes, mais aussi Isabelle Vergnoux, avocate au barreau de Marseille, qui a exposé lors de la table ronde organisée à Montpellier cette position ambivalente que certains avocats adoptent face à l'action de terrain :

« Je ne peux pas trop donner le conseil “allez créer une ZAD”, même si je l’ai pensé très fort, on ne peut pas recommander d’aller commettre des infractions mais quand même. Par contre je dis régulièrement d’aller contacter les médias quand la voie juridique est bouchée. » (Isabelle Vergnoux, avocate)

Cela montre tout d’abord que le monde du droit se concilie difficilement avec les actions de terrain, notamment en raison de la philosophie qui sous-tend l’action juridique, particulièrement administrative, laquelle vise davantage à corriger une irrégularité qu’à « gagner » contre un porteur de projet. Cela s’explique aussi par une certaine ambivalence des autorités judiciaires et administratives à l’égard des actions militantes de terrain<sup>235</sup>.

Néanmoins, indépendamment des avocats, ce constat selon lequel l’action de terrain peut apporter un soutien au contentieux est également relevé par les acteurs associatifs, notamment un médiateur de la LPO, qui prend pour exemple l’action organisée par les Soulèvements de la Terre dans le cadre du contentieux de La Grave :

« Ça avait été le cas sur la Grave justement, c’était les soulèvements de la terre qui avait été faire une ZAD parce qu’il y avait un démarrage de chantier. Et c’est vrai qu’effectivement la LPO, Mountain Wilderness, notre ADN c’est militant, mais il n’y a pas d’engagement. Enfin c’est pacifiste et il n’y aura pas ce genre d’action coup de poing. Et c’est vrai que moi j’ai dans le téléphone quelques contacts, des soulèvements de la terre aussi. L’idée ce n’est pas de faire appel à eux, mais effectivement sur La Grave, ça nous a donné un coup de projecteur, la plus grande ZAD d’Europe. » (Entretien 5, Médiateur juridique, LPO régional)

Cet exemple fait apparaître un nouveau type d’acteur, à savoir les associations nationales spécialisées dans les luttes environnementales, dont les Soulèvements de la Terre constituent un bon exemple. Surtout, il illustre ce que Sylvie Ollitrault qualifie de « renforç[ement] des liens de solidarité forts entre les associations », en particulier entre celles qui « ne pratiquent jamais la désobéissance civile ni les manifestations de masse et restent dans un registre de contre-expertise et de concertation avec les pouvoirs publics, comme l’association France Nature Environnement (FNE) », dans notre cas la LPO, et des associations comme les Soulèvements de la Terre<sup>236</sup>. De manière similaire, ces liens entre désobéissance civile et protection de la biodiversité apparaissent clairement lors de la conférence organisée à Montpellier sur les espèces protégées, dont les trois tables rondes étaient consacrées respectivement au contentieux administratif, au contentieux pénal, et, point particulièrement éclairant ici, au contentieux de la désobéissance civile. Cette structuration de l’événement témoigne du lien étroit entre la défense des défenseurs de la biodiversité et la protection de la biodiversité elle-même.

---

<sup>235</sup> Sonya Djemni-Wagner, « Militantisme écologiste et désobéissance civile », *Études*, 22 avril 2021, vol. Mai, n° 5, p. 55-65.

<sup>236</sup> Sylvie Ollitrault, « Les écologistes français, des experts en action », *Revue française de science politique*, 2001, vol. 51, n° 1, p. 105-130.

## Formation en droit de l'environnement

### Les espèces protégées face aux projets

(A69, Aumelas, Bernagues, ...)

### La désobéissance civile en Occitanie

Jeudi 5 juin 2025

13h-17h

Maison des avocats

14 rue Marcel de Serres, Montpellier

#### Programme

**13h00 à 13h30** : accueil des participants avec café

**Modération** : Me Elohane Durand, avocate au barreau de Montpellier

**13h30 à 14h30** : table ronde sur le **volet administratif de la dérogation espèces protégées** avec un focus sur l'A69 par Me Julie Rover, avocate au barreau de Toulouse et Monsieur Pierrot Pantel, ingénieur écologue

**14h30 à 15h30** : table ronde sur le **volet pénal des espèces protégées** avec un focus sur Aumelas et Bernagues par Monsieur Romain Ecorchard, juriste à FNE OcMed et Me Isabelle Vergnoux, avocate au barreau de Marseille

**16h à 17h** : table ronde sur la **désobéissance civile** avec Me Nicolas Gallon, avocat au barreau de Montpellier et Madame Elsa Souchay, journaliste à Reporterre

*La présente formation valide trois heures de formation continue des avocats. Une attestation de fin de formation vous sera transmise par e-mail à l'issue de l'événement en précisant votre qualité d'avocat dans le formulaire d'inscription.*

Pour toute question, vous pouvez contacter l'organisatrice à [elohane@natur-avocat.fr](mailto:elohane@natur-avocat.fr)

Figure 17. Programme des tables rondes de l'événement organisé à Montpellier sur les espèces protégées

D'une manière plus générale, un constat assez large se dégage qui est que le rapport de force peut jouer non seulement sur l'issue directe du contentieux, mais aussi plus largement sur l'évolution globale de la cause environnementale, comme l'explique un juriste de FNE à propos des récents revers du droit de l'environnement :

« C'est un problème de rapport de force qui est complètement défavorable aux écologistes au sens très large et aux citoyens. » (Entretien 2, Juriste, FNE régional)

En effet, le droit de l'environnement étant un droit éminemment politique, la récente loi Duplomb et la mobilisation qui a suivi en constituent un très bon exemple. Réussir à faire basculer un rapport de force est donc essentiel. Si les deux fédérations étudiées ne mobilisent pas directement cet outil dans leur contentieux, elles y sont néanmoins confrontées à travers leurs alliances. Et si elles prétendent rejeter ce mode d'action au nom de leur crédibilité, elles semblent s'en accommoder lorsqu'il survient.

#### *iii.b. Les pressions exercées en réponse au contentieux*

Le deuxième lien entre le contentieux et l'action de terrain ne relève pas des associations elles-mêmes, mais concerne les pressions qu'elles subissent lorsqu'elles exercent une action contentieuse. En effet, les actions en justice, surtout lorsqu'elles aboutissent à des victoires, en particulier face à des grands projets très coûteux et hautement politiques, semblent s'accompagner de pressions, qu'elles soient spontanées ou plus organisées, à l'encontre des associations impliquées dans le contentieux. Comme l'explique Romain Ecorchard lors de la table ronde sur les espèces protégées organisée à Montpellier :

« Quand on voit Greenpeace qui se voit attaqué et de manière générale les intimidations contre les associations adhérentes à FNE et les militants, on a assez peur. » (Romain Ecorchard, Juriste, FNE OCMED)

Ce constat selon lequel les associations subissent des pressions est partagé par plusieurs acteurs, et en particulier par un juriste de la LPO, qui explique que de nombreux acteurs tentent de faire pression sur la LPO pour l'empêcher d'enclencher des recours, en jouant notamment sur les financements et les collaborations :

« On a des chantages des fois aussi en nous disant “vous voulez faire des ABC (Atlas de biodiversité avec des communes) avec nous mais vous nous empêchez un projet photovoltaïque ? Du coup on va prendre le CEN (conservatoire régional d'espaces naturels) plutôt que la LPO”. Je sais que notamment en pénal du moment où on fait un dépôt de plainte ou autre, on a toujours notre responsable territorial du département qui est associé et qui nous donne le contexte local en amont parce qu'on sait que ça peut avoir des conséquences. On a déjà eu des cas où on nous fait payer effectivement notre engagement, où il y a déjà eu des communes qui veulent plus que nos bénévoles fassent des animations ou des stands, parce qu'on est une association qui est engagée. » (Entretien 5, Médiateur juridique, LPO régional)

Ces différents chantages et menaces semblent suffisamment marginaux pour ne pas empêcher les associations d'engager une action en justice, mais ils témoignent d'un rapport dans lequel le rapport de force est utilisé contre elles. Cela illustre également la difficulté pour une association de concilier un rôle d'accompagnement naturaliste au niveau régional avec des prises de positions contentieuses.

Cependant, au-delà des simples chantages, des actes plus graves peuvent être commis. C'est notamment le cas dans des projets très politiques, comme le contentieux de l'A69, où une véritable logique de diabolisation a pu être mise en lumière par la presse, avec la volonté de « criminaliser en amont les luttes et les militant·e·s, et d'utiliser la même rhétorique pour justifier le déploiement d'une répression intense »<sup>237</sup>. On observe également une stratégie d'intimidation avérée<sup>238</sup>. En réaction, certaines associations cherchent à alerter sur ces dérives, notamment France Nature Environnement, dont le président Antoine Gatet a cosigné une récente tribune dénonçant les attaques répétées contre la société civile<sup>239</sup>.

En conclusion, même si les deux fédérations s'estiment appartenir à une sphère contentieuse distincte de l'action de terrain, la réalité de la politisation ramène

---

<sup>237</sup> Le Parisien, AFP, « Une « Turboteuf » contre l'A69 : comment les militants ont contourné l'interdiction de mobilisation de la préfecture », *Le Parisien*, 4 juillet 2025, <https://www.leparisien.fr/societe/une-turboteuf-contre-la69-comment-les-militants-ont-contourne-linterdiction-de-mobilisation-de-la-prefecture-04-07-2025-YC2MRWSAIZBNNLR7DE2C6EZT14.php> (dernière consultation le 17 décembre 2025).

<sup>238</sup> Reporterre, « Injures, maisons ciblées : des opposants à l'A69 intimidés », *Reporterre*, 25 juin 2025, <https://reporterre.net/Injures-maisons-ciblees-des-opposants-a-l-A69-intimides> (dernière consultation le 17 décembre 2025).

<sup>239</sup> Collectif et al., « Tribune: Attaques répétées contre la société civile : un signal inquiétant de dérive autoritaire du pouvoir », 9 juillet 2025, <https://www.nouvelobs.com/opinions/20250709.OBS105736/attaques-repetees-contre-la-societe-civile-un-signal-inquietant-de-derive-autoritaire-du-pouvoir.html> (dernière consultation le 17 décembre 2025).

inévitablement les questions de rapport de force et d'intimidation sur le terrain. Il devient alors nécessaire pour les associations d'y faire face en alertant la société civile sur ces abus et en assurant une protection effective des bénévoles et militants.

## Conclusion de la partie 2

Sans conclure sur un plan quantitatif, cette étude avance des signaux d'une montée de la judiciarisation de l'action publique dans le domaine de l'aménagement du territoire. En particulier, elle met en lumière une phase de reconfiguration majeure de l'action associative en matière environnementale. Cette évolution se manifeste à deux égards. Premièrement, sur le plan politique, on observe de profondes révisions du droit de l'environnement, au gré des alternances gouvernementales et des évolutions du contentieux. Ce droit, longtemps protecteur et relativement stable depuis la fin du XX<sup>e</sup> siècle, connaît depuis quelques années un mouvement marqué de simplification, voire de dérégulation. Ces transformations modifient en profondeur non seulement les argumentaires juridiques, mais aussi les rapports de force entre associations, porteurs de projets et administrations. La volonté affirmée de favoriser les investissements économiques, énergétiques ou de développement, traduite par une facilitation des procédures d'implantation des projets, contraint les associations à mobiliser avec intensité les outils juridiques à leur disposition, et notamment le recours au prétoire. Deuxièmement, le champ associatif lui-même apparaît en mutation. L'usage de l'arme contentieuse pour obtenir l'annulation de projets, autrefois quasi-exclusivement maîtrisé par certaines associations spécialisées (comme France Nature Environnement) et par les avocats, est désormais investi par d'autres associations nationales qui, jusque-là, s'étaient peu engagées dans ce domaine. Cette reconfiguration crée un décalage entre la réalité actuelle du terrain contentieux, désormais profondément multi-acteurs, et la perception qu'en ont encore certains juristes, restés attachés à une vision datée et plus restreinte, selon laquelle le contentieux ne serait que l'apanage des seuls avocats libéraux. Par ailleurs, ce recours croissant au droit tend progressivement à marginaliser les collectifs locaux de mobilisation environnementale, au profit de grandes fédérations et associations nationales, seules disposant des moyens financiers et humains nécessaires pour porter un contentieux. Cette exclusion de fait creuse un fossé entre, d'une part, les modes d'action privilégiés par les citoyens (participation aux enquêtes publiques, actions de blocage, interpellations d'élus) qui apparaissent secondaires aux yeux des juristes, et, d'autre part, les stratégies juridiques des grandes fédérations, qui intègrent peu les acteurs locaux. À terme, ce décalage risque d'alimenter un sentiment de dépossession des luttes environnementales par ceux qui les vivent au quotidien, renforcé par l'étiquette disqualifiante de « *NIMBY* » souvent attribuée aux opposants de terrain.

Cependant, cette rupture n'est qu'apparente. En effet, si l'on observe la scène associative dans son ensemble, il semble que les pouvoirs publics soient interpellés par un double mouvement : d'une part, le citoyen engagé, correspondant à la « société civile organisée », et d'autre part, la victime directe des projets d'aménagement, que l'on pourrait assimiler à la « société civile élémentaire »<sup>240</sup>. Ces deux catégories poursuivent des objectifs

---

<sup>240</sup> Manon Decaux, « L'élaboration des actions collectives par les requérants », *Revue du droit public*, 2025, n° 2, p. 19-23.

similaires, mais pour des motifs parfois divergents, et disposent surtout de capacités d'action distinctes. Cela soulève la question de savoir si la spécialisation constitue réellement un problème en soi, et si la coexistence de collectifs de terrain exerçant une pression au niveau local et de structures plus importantes, capables de mobiliser leurs ressources juridiques, et parfois également leurs capacités de mobilisation ne pourrait pas, au contraire, constituer un atout stratégique. Une meilleure entente, même informelle, entre ces deux types d'acteurs pourrait renforcer l'efficacité des mobilisations. Pourtant, la philosophie même du champ associatif semble orienter vers des mobilisations fragmentées, dictées par les agendas propres à chaque structure. À cet égard, il paraît pertinent de rappeler la théorie du « flanc radical », qui souligne l'utilité stratégique de la coexistence entre une frange plus radicale et une frange plus réformatrice au sein d'un même mouvement, cette complémentarité contribuant à faire progresser la cause<sup>241</sup>. Dans ce contexte, la question de l'accès à la jurisprudence est apparue comme secondaire par rapport aux enjeux manifestes de structuration des capacités, au sein des associations et des collectifs plus informels. La stabilisation de ces réseaux pourra, à terme, rendre opportun la mise en place d'outils partagés de traitement de la jurisprudence.

---

<sup>241</sup> Andreas Malm, *Comment saboter un pipeline*, Paris, La Fabrique éditions, 2020, p. 152.



## Conclusion générale

L'étude du changement est au cœur de la sociologie de l'action publique<sup>242</sup>. L'émergence de nouveaux problèmes publics, l'incapacité de certains instruments d'action publique à résoudre un problème ou encore la dégradation d'une situation (e.g. emploi, pouvoir d'achat, biodiversité) sont autant de facteurs qui appellent à modifier le cours des choses. Une partie de la légitimité du « politique » se joue alors dans cette capacité à agir et à réagir face à des situations problématiques. La représentation du changement constitue un enjeu stratégique majeur de communication destiné à montrer l'action sur tel ou tel enjeu. Cette question de la représentation du changement apparaît d'autant plus importante que l'action publique s'inscrit aujourd'hui dans une logique de « transition ». Toutefois, il ne suffit pas de décréter un changement pour que celui-ci s'opère. L'analyse des politiques publiques a révélé une tendance à surévaluer l'ampleur des changements et des conséquences réelles des mesures prises pour répondre à un problème public. Dans un contexte d'« urgence écologique »<sup>243</sup>, les politiques de transition méritent d'être interrogées à l'aune des changements concrets qu'elles opèrent. Au-delà des discours, il s'agit donc d'analyser les acteurs « en action » pour comprendre dans quelle mesure ces politiques, et les instruments d'action publique qu'elles mettent en place, contribuent à modifier les pratiques et manières de faire antérieures. C'est dans cette logique que s'est construite notre démarche de recherche.

La politique du « Zéro Artificialisation Nette » a en effet rapidement été présentée comme un changement de paradigme en matière de lutte contre l'artificialisation des sols. Dans le domaine de l'aménagement du territoire, la formule rompt en effet avec les logiques de développement urbain menées jusqu'alors majoritairement basées sur l'étalement urbain. En matière d'action publique, la fixation d'objectifs chiffrés associée à des sanctions semble renouer avec l'usage d'instruments d'action publique de type *Command and Control*. En matière de gouvernance, le dispositif en cascade redistribue les responsabilités en la matière entre régions, intercommunalités, communes et services de l'État. Sur différents plans, le ZAN semble donc constituer une rupture. Toutefois, la réalité de ce changement mérite d'être interrogée. De nombreux travaux de sociologie politique ont révélé les décalages existants entre les effets attendus lors de la phase de formulation d'un problème public et les effets produits lors de la mise en œuvre du programme<sup>244</sup>. Ces travaux ont notamment souligné l'importance de la phase de mise en œuvre d'une politique publique dans l'atteinte de ses objectifs. C'est bien à cette phase que nous nous sommes intéressés tout au long de cette recherche à travers une approche sociologique et une approche centrée sur l'étude de la jurisprudence.

---

<sup>242</sup> Patrick Hassenteufel, *Sociologie politique : l'action publique*, Paris, 3e édition, Armand Colin, « Collection U » [2008], 2021, p. 336.

<sup>243</sup> Cécile Blatrix, Frédéric Edel, Philippe Ledenic, « Quelle action publique face à l'urgence écologique ? », *Revue française d'administration publique*, 2021, vol. 179, n° 3, p. 521-535.

<sup>244</sup> Pour les travaux fondateurs, voir par exemple Michael Lipsky, *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*, New York, 30th anniversary expanded edition, Russell Sage Foundation [1980], 2010, p. 272 ; Jean-Gustave Padioleau, *L'État au concret*, Paris, Presses universitaires de France, 1982, p. 224 ; Jeffrey Leonard Pressman, Aaron B. Wildavsky, *Implementation: how great expectations in Washington are dashed in Oakland*, Berkeley, 3rd edition, Univ. of California Press [1973], 1984, p. 312.

Complémentaires, ces deux approches ont convergé pour révéler une judiciarisation croissante de l'aménagement et de l'urbanisme qui s'observe à la fois dans la planification, mais également au moment de la phase projet. En matière de planification, cette judiciarisation prend la forme d'un contrôle croissant du juge sur la cohérence des données et des méthodologies à l'origine des projets de territoires et de leurs emprises foncières<sup>245</sup>. Une telle évolution est loin d'être neutre sur les équilibres locaux lors de l'élaboration des documents de planification. Elle contribue à renforcer indirectement l'influence des services de l'État, garant de la « sécurité juridique » des documents, sur les projets de territoire des collectivités. En ce qui concerne les projets d'aménagement, la judiciarisation se mesure de façon quantitative et, couplée à l'efficacité des recours visant l'annulation des autorisations, a conduit à un mouvement de simplification qui rebat aujourd'hui les cartes en matière de stratégie contentieuse, en particulier des associations de protection de la nature. De façon analogue, le nombre croissant d'annulations de documents d'urbanisme est susceptible de fournir de nouveaux arguments pour justifier une « simplification » du droit et assouplir les contraintes législatives et réglementaires qui pèsent sur l'élaboration des documents d'urbanisme. Pourtant, la judiciarisation que nous avons tenté de caractériser peut s'interpréter autant comme les effets d'un droit trop complexe qu'illustrer des formes de résistances au changement induits par les politiques de transition. Or si nos résultats montrent que le ZAN constitue moins une rupture qu'un renforcement des dynamiques déjà en cours, il n'en reste pas moins facteur de changement sur un certain nombre de points.

En matière d'urbanisme, nos résultats suggèrent un encadrement plus strict de l'étalement urbain relatif au logement. En matière de gouvernance, si la coopération intercommunale nécessite encore de franchir un cap, de nouveaux dispositifs visant à identifier et discuter de projets d'intérêt communautaires émergent pour faire face à la rareté du foncier. Par ailleurs, en dépit de modalités de calcul relativement souples et négociables, le ZAN a indubitablement conduit à acculturer les élus sur l'enjeu de sobriété foncière. S'il est encore trop tôt pour en mesurer les effets sur la consommation effective d'espaces, force est de constater que la sobriété foncière est devenue un enjeu incontournable des projets de territoire. Le contentieux relatif au ZAN ne serait-il pas dès lors révélateur des résistances à ces changements plutôt que l'incarnation d'un droit trop « complexe » ?

En contraignant les acteurs à justifier leurs choix, à renforcer la cohérence de leurs documents et à intégrer de nouvelles exigences, les recours et annulations participent, malgré les tensions qu'ils suscitent, à rendre effective la transition vers une plus grande sobriété foncière. Le contentieux devient ainsi une composante inhérente du changement, révélatrice des résistances également un moteur du changement. Au-delà des débats sur la « simplification », qui camouflent bien souvent des formes de régression<sup>246</sup>, l'enjeu à venir serait donc plutôt d'identifier la manière dont le droit et ses usages peuvent constituer un levier effectif visant à faire évoluer les pratiques. Les recherches menées dans ce rapport constituent une étape en ce sens.

---

<sup>245</sup> Lisa Bourdon, *L'encadrement juridique des données démographiques pour déterminer les besoins en logements dans les documents d'urbanisme*, Mémoire de Master 2 de la Faculté de Droit et de Science Politique, 2024, p. 89.

<sup>246</sup> Cécile Blatrix, « Moderniser un droit moderne ? Origines et significations de la simplification de l'action publique environnementale », *Revue française d'administration publique*, 2016, vol. 157, n° 1, p. 67-82.

## Bibliographie

Stéphanie Barral, Fanny Guillet, « Temps de la nature, temps de la procédure. Conflit de temporalités dans le droit de l'environnement », *Droit et Société*, 2022, vol. 111, p.305-318

Vincent Béal, Max Rousseau, « Vers des mondes séparés ? Divergence des trajectoires territoriales et différenciation des capacités d'action locales », *Informations sociales*, 2023, vol. n° 209-210, n° 5, p. 12-21.

Vincent Béal, Renaud Epstein, Thomas Kirszbaum, Max Rousseau, « Politique des territoires délaissés », *Mouvements*, 2024, vol. 118, n° 3, p. 7-15.

Béatrice Béchet, Yvan Le Bissonnais, Anne Ruas, Anne Aguilera, Michel André, Hervé Andrieu, Jean-Sauveur Ay, Catherine Baumont, Eric Barbe, Laure Beaudet-Vidal, Leslie Belton-Chevallier, Emmanuel Berthier, Philippe Billet, Olivier Bonin, Jean Cavailhès, Katia Chancibault, Marianne Cohen, Thomas Coisnon, Robert Colas, Sophie Cornu, Jérôme Cortet, Laetitia Dablanc, Ségolène Darly, Cécile Delolme, Gabrielle Fack, Nathalie Fromin, Sébastien Gadat, Benoît Gauvreau, Ghislain Géniaux, Frédéric Gilli, Sonia Guelton, Marianne Guérois, Mickaël Hedde, Thomas Houet, Sylvain Humbertclaude, Laurence Jolivet, Catherine Keller, Iwan Le Berre, Pierre Madec, Clément Mallet, Pauline Marty, Catherine Mering, Marjorie Musy, Walid Oueslati, Sonia Paty, Mario Polèse, Denise Pumain, Anne Puissant, Stéphane Riou, Fabrice Rodriguez, Véronique Ruban, Julien Salanié, Christophe Schwartz, Aurélie Sotura, Mariane Thébert, Thomas Thévenin, Jacques Thisse, Alan Vergnès, Christiane Weber, Caty Wery, Maylis Desrousseaux, 2017, *Sols artificialisés et processus d'artificialisation des sols, Déterminants, impacts et leviers d'action*, INRA, p. 609.

Daniel Béhar, Sacha Czertok, Xavier Desjardins, « Zéro artificialisation nette : banc d'essai de la planification écologique », AOC, 2022, <https://aoc.media/opinion/2022/07/04/zero-artificialisation-nette-banc-dessai-de-la-planification-ecologique/> (dernière consultation le 16 décembre 2025).

Constance Berté, *Une biodiversité négociée. L'aménagement urbain au défi de la mise en oeuvre de la séquence Éviter-Réduire-Compenser*, thèse de doctorat en urbanisme, École Nationale des Ponts et Chaussées, p. 460.

Julien Bétaille, « La procédure de l'étude d'impact après la loi portant engagement national pour l'environnement : des insuffisances récurrentes », *Revue juridique de l'environnement*, 2010, vol. n° spécial, no 5, p. 241-251.

Cécile Blatrix, « Moderniser un droit moderne ? Origines et significations de la simplification de l'action publique environnementale », *Revue française d'administration publique*, 2016, vol. 157, n° 1, p. 67-82.

Cécile Blatrix, Frédéric Edel, Philippe Ledenvic, « Quelle action publique face à l'urgence écologique ? », *Revue française d'administration publique*, 2021, vol. 179, n° 3, p. 521-535.

Martin Boquet « Analyse de la consommation d'espaces. Période du 1er janvier 2009 au 1er janvier 2022 », CEREMA, 2023, p.72.

Lisa Bourdon, *L'encadrement juridique des données démographiques pour déterminer les besoins en logements dans les documents d'urbanisme*, Mémoire de Master 2 de la Faculté de Droit et de Science Politique, 2024, p. 89.

Lisa Bourdon, Vailhé David-Marie, « Justification de la consommation foncière dans les documents d'urbanisme : analyse démographique et posture du juge administratif », *Fonciers en débat*, 2025, <https://fonciers-en-debat.com/justification-de-la-consommation-fonciere-dans-les-documents-durbanisme-analyse-demographique-et-posture-du-juge-administratif/> (dernière consultation le 16 décembre 2025).

Sophie Bourges, « Les stratégies des ONG », dans Mathilde Hautereau-Boutonnet, Ève Truilhé (dir.), *Procès et environnement : quelles actions en justice pour l'environnement ?*, Aix-en-Provence, DICE Éditions, 2020, p. 57-64.

Arnaud Bouteille, « Coûts de construction et densité : Des interdépendances souvent méconnues, des conséquences pourtant lourdes », *Tous urbains*, 2017, vol. 18, n° 2, p. 52-57.

David Boyd, « Foreword », dans Guillaume Futhazar, Sandrine Maljean-Dubois, Jona Razzaque (dir.), *Biodiversity litigation*, Oxford, Oxford University Press, 2023, p. xi-xii.

Xavier Braud, « Opérations d'aménagement : le contrôle du juge sur les dérogations à la protection des espèces », *Droit de l'Environnement*, 2015, n°238, p. 334.

Jean-Michel Bricault, « L'administration des espaces ruraux à l'heure de la rationalisation », *Revue française d'administration publique*, 2012, vol. 141, n° 1, p. 55-71.

Monique Castillo, « La judiciarisation, une solution et un problème », *Inflexions*, 2018, vol. 38, n° 2, p. 167-172.

Jean Cavailhès; Mohamed Hilal, Pierre Wavresky, « L'influence urbaine sur le prix des terres agricoles et ses conséquences pour l'agriculture », *Economie et statistique*, 2011, vol. 444, n° 1, p. 99-125.

Pierre Chassé, Patricia Benezech-Sarron, Jérôme Dubois, Émeline Hatt, « Planifier la sobriété foncière : marges de manœuvre et adaptations locales du ZAN dans les territoires ruraux », *Développement Durable & Territoires*, article soumis en cours d'évaluation.

Pierre Chassé, Fanny Guillet, « L'élaboration et la mise en œuvre du ZAN : la gouvernance territoriale face aux politiques de sobriété », *Gouvernement et Action Publique*, article soumis en cours d'évaluation.

Pierre Chassé, Fanny Guillet, « L'élaboration et la mise en œuvre du ZAN : la gouvernance territoriale face aux politiques de sobriété », communication dans le cadre du 11ème congrès de l'Association Française de Sociologie, Toulouse, 2025.

Laura Chatel, Perrine Vincent, Jacques Mery, Marta Matias-Mendes, « Des conflits autour de projets d'installations de stockage de déchets : les irréversibilités dans l'usage du droit administratif », *développement durable et territoires*, 2018, vol. 9, n°2, <https://journals.openedition.org/developpementdurable/12139> (dernière consultation le 16 décembre 2025).

Sébastien Chauvin, Nicolas Jounin, « L'observation Directe », dans Serge Paugam (dir.), *L'enquête sociologique*, Paris, Presses Universitaires de France, « Quadrige », 2012, p. 143-165.

Jacques Chevallier, « La place de l'administration dans la production des normes », *Droit et société*, 2011, vol. 79, n° 3, p. 623-636.

Pierre Chevillard, « Espèces protégées : l'interprétation stricte de la raison impérative d'intérêt public majeur au service de la protection de la biodiversité », *Gazette du Palais*, 2020, n° 3, p. 41.

Delphine Chevret, Alice Béral, « Le combat juridique stratégique de France Nature Environnement » dans Christel Cournil, Anne-Sophie Denolle, *Le droit : une arme au service du vivant ? : plaidoyers et contentieux stratégiques*, Paris, Editions A. Pedone, 2024, p. 241-250.

Jacques Commaille, Laurence Dumoulin, « Heurs et malheurs de la légalité dans les sociétés contemporaines. Une sociologie politique de la "judiciarisation" », *L'Année sociologique*, 2009, vol. 59, n° 1, p. 63-107.

Christel Cournil, Brice Laniyan, « Notre Affaire à Tous. Les stratégies contentieuses d'une requérante au service de la justice environnementale », *Revue de droit public*, 2025, n° 2, p. 31-38.

Michel Crozier, Jean-Claude Thoenig, « La régulation des systèmes organisés complexes : le cas du système de décision politico-administratif local en France », *Revue Française de Sociologie*, 1975, vol. 16, n° 1, p. 3-32.

Manon Decaux, « L'élaboration des actions collectives par les requérants », *Revue du droit public*, 2025, n° 2, p. 19-23.

Stéphanie Déchezelles, *Bataille rangée sur le front éolien : sociologie des contre-mobilisations énergétiques*, Villeneuve-d'Ascq, Presses universitaires du Septentrion, « Environnement et société », 2023, p. 226.

Joachim Dendievel, « La limite principale de la logique du ZAN est de ne pas qualifier les sols », *Weka*, 2023, <https://www.weka.fr/actualite/interviews/joachim-dendievel-la-limite-principale-de-la-logique-du-zan-est-de-ne-pas-qualifier-les-sols-174347/#:~:text=Plus%20globalement%2C%20la%20logique%20du,biodiversit%C3%A9%2C%20ni%20pour%20la%20for%C3%AAt> (dernière consultation le 16 décembre 2025).

Fabien Desage, David Guéranger, *La politique confisquée : sociologie des réformes et des institutions intercommunales*, Bellecombe-en-Bauges, Éditions du Croquant, « Savoir-agir », 2011, p. 427.

Fabien Desage, « Don't look up ? Les incapacités politiques intercommunales, de la méconnaissance au déni » dans Rémi Lefebvre, Sébastien Vignon (dir.), *Politiser l'intercommunalité ?*, Villeneuve d'Ascq, Presses universitaires du Septentrion, 2023, p. 303-336.

Claire Dedieu, *Quand l'état se retire : la suppression de l'ingénierie publique dans le domaine de l'eau*, Thèse de doctorat en science politique, Université de Montpellier, 2019, p. 624.

Sonya Djemni-Wagner, « Militantisme écologiste et désobéissance civile », *Études*, 22 avril 2021, vol. Mai, no 5, p. 55-65.

Anne-Cécile Douillet, Emmanuel Négrier, Alain Faure, « Trois regards sur les politiques publiques vues du local » dans Laurie Boussaguer, Sophie Jacquot, Pauline Ravinet, Pierre Muller (dir.), *Une French touch dans l'analyse des politiques publiques ?*, Paris, Presses de Sciences Po, 2015, p.319-348.

Laurence Dumoulin, Violaine Roussel, « La judiciarisation de l'action publique », dans Olivier Borraz, Virginie Guiraudon (dir.), *Politiques publiques 2*, Paris, Presses de Sciences Po, 2010, p. 243-263.

Claire Dupuy, Julie Pollard, « Les limites du pouvoir de l'État dans les territoires. Les politiques de l'État dans le secteur de l'éducation et du logement en France », *Sciences de la société*, 2013, n° 90, p. 22-41.

Jean-Charles Édouard, « La "revanche" des petites villes : au-delà des discours médiatiques », *L'Information géographique*, 2024, vol. 88, n° 2, p. 14-31.

Renaud Epstein, « Gouverner à distance : Quand l'Etat se retire des territoires », *Esprit*, 2006, vol. 319, n°11, p. 96-111.

Renaud Epstein, « L'Etat local, de la résistance à la résidualisation » dans Jean-Michel Eymeri-Douzans, Geert Bouckaert (dir.), *La France et ses administrations : un état des savoirs*, Bruxelles, Bruylant, 2013, p. 585-603.

Renaud Epstein, « Un demi-siècle après Pierre Grémion : Ressaisir la centralisation à partir de la périphérie », *Revue française de science politique*, 2020, vol. 70, n° 1, p. 101-117.

Renaud Epstein, Thomas Frinault, Gilles Pinson, « Décentralisation et métropolisation en France. Chronique d'un découplage dans la gouvernance multi-niveaux », *Action publique. Recherche et pratiques*, 2025, n° 24, p. 39-52.

Laurent Fonbaustier, « L'efficacité de la police administrative en matière environnementale », dans Olivera Boskovic (dir.), *L'efficacité du droit de l'environnement: mise en oeuvre et sanctions*, Paris, Dalloz, Thèmes et commentaires, 2010, p. 109-123.

Julien Fosse (2019), « Objectif "Zéro artificialisation nette" : quels leviers pour protéger les sols ? », *France Stratégie*, 2019, p.54.

Olivier Fuchs, « De la biodiversité devant le juge administratif », *Revue juridique de l'environnement*, 2021, vol. 46, n° 2, p. 225-228.

Pierre Grémion, *Le pouvoir périphérique : bureaucrates et notable dans le système politique français*, Paris, Seuil, « Sociologie », 1976, p. 480.

Sylvain Grisot, *À la conquête du foncier invisible : sept territoires pilotes de sobriété foncière en récit*, La Défense, Plan urbanisme construction architecture, « Réflexions en partage », 2024, p. 80.

Patrick Hassenteufel, *Sociologie politique : l'action publique*, Paris, 3e édition, Armand Colin, « Collection U » [2008], 2021, p. 336.

Donald L. Horowitz, *The Courts and Social Policy*, Washington, Brookings Institution Press, 1977, p. 309.

IPBES, « Global assessment report on biodiversity and ecosystem services of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services », Bonn, IPBES secretariat, 2019, p. 1148.

Liora Israel, *L'arme du droit*, Paris, Les Presses de Science Po, « Contester », 2009, p. 142.

Simon Jolivet, « De la survie des espèces menacées d'extinction à la lutte contre le déclin des populations. Réflexions sur l'efficacité du statut d'espèce protégée à partir du cas de la faune sauvage », *Revue juridique de l'environnement*, 2020, vol. 45, n°1, p.101-121.

Simon Jolivet, « Les contentieux stratégiques en matière de protection des espèces : essai de systématisation » dans Christel Cournil, Anne-Sophie Denolle (dir.), *Le droit : une arme au service du vivant ? : plaidoyers et contentieux stratégiques*, Paris, Pedone, 2024, p. 35-50.

Pascale Kromarek, « Le monde industriel face au contentieux environnemental », *Revue juridique de l'environnement*, 2019, n°HS1, p. 107-124.

Pierre Lascoumes, « Les arbitrages publics des intérêts légitimes en matière d'environnement », *Revue française de science politique*, 1995, vol. 45, n° 3, p. 396-419.

Pierre Lascoumes, Jean-Pierre Le Bourhis, « Des "passe-droits" aux passes du droit. La mise en œuvre socio-juridique de l'action publique », *Droit et Société*, 1996, vol. 32, n°1, p. 51-73.

Charlotte Le Bivic, Romain Melot, « Scheduling urbanization in rural municipalities: Local practices in land-use planning on the fringes of the Paris region », *Land Use Policy*, 2020, vol. 99, p. 105040.

Olivier Le Bot, « Un procès administratif adapté à la protection de l'environnement ? », dans Mathilde Hautereau-Boutonnet, Ève Truilhé (dir.), *Procès et environnement : quelles actions en justice pour l'environnement ?*, Aix-en-Provence, DICE Éditions, 2020, p. 41-55.

Jean-Pierre Le Bourhis, « Du savoir cartographique au pouvoir bureaucratique. Les cartes des zones inondables dans la politique des risques (1970-2000) », *Genèses*, 2007, vol. 68, n° 3, p. 75-96.

Emma Lelong, « L'intérêt à agir des surfeurs au nom de la défense des vagues : analyse à partir du contentieux de l'ONG Surfrider Foundation Europe en droit français », *Revue juridique de l'environnement*, 2025, vol. 50, no 2, p. 307-314.

Grégoire Leray, « Énergie éolienne et protection de la biodiversité : Victoire à la Pyrrhus pour le faucon crécerellette », *Revue juridique de l'environnement*, 2023, vol. 48, n° 2, p. 457-466.

Michael Lipsky, *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*, New York, 30th anniversary expanded edition, Russell Sage Foundation [1980], 2010, p. 272.

Xavier Loubert-Davaine, Cyril Gomel, « L'évaluation environnementale est-elle une fiction juridique ? », *Revue juridique de l'environnement*, 2023, N° HS1, p. 95-96

Andreas Malm, *Comment saboter un pipeline*, Paris, La Fabrique éditions, 2020, p. 216.

Jean-Paul Markus, « Suppression des zones à faibles émissions : vers une saison 2 du contentieux climatique », *Dalloz*, 2025, <https://actu.dalloz-etudiant.fr/le-billet/article/suppression-des-zones-a-faibles-emissions-vers-une-saison-2-du-contentieux-climatique/h/f8499146d3a8f48a3bdb4a9dc599b1c2.html> (dernière consultation le 16 décembre 2025).

Morgane Massol, *Les dérogations espèces protégées - Analyse du contentieux*, Toulouse - Montpellier, Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement Occitanie, 2019, p. 60, [https://www.occitanie.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/20200225jurisprudencesdeppresentationrestitutiontravauxmorga\\_nemassol.pdf](https://www.occitanie.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/20200225jurisprudencesdeppresentationrestitutiontravauxmorga_nemassol.pdf) (dernière consultation le 16 décembre 2025).

Alice Mazeaud, Alexis Aulagnier, Andy Smith, Daniel Compagnon, « La territorialisation de l'action climatique », *Pôle Sud*, 2022, vol. 57, n° 2, p. 5-20.

Sylvie Ollitrault, « Les écologistes français, des experts en action », *Revue française de science politique*, 2001, vol. 51, n° 1, p. 105-130.

Jean-Gustave Padioleau, *L'État au concret*, Paris, Presses universitaires de France, 1982, p. 224.

Romain Pasquier, « Une révolution territoriale silencieuse ? Les communes nouvelles entre européanisation et gouvernance territoriale », *Revue française d'administration publique*, 2017, vol. 162, n° 2, p. 239-252.

Loïc Peyen, « Essai d'une approche épistémologique du seuil en droit de l'environnement », dans Pauline Milon, David Samson (dir.), *Révolution juridique, révolution scientifique: vers une fondamentalisation du droit de l'environnement ?*, Aix-en-Provence, Presses universitaires d'Aix-Marseille, Droits de l'environnement, 2014, p. 332.

François-Mathieu Poupeau, « Quand l'État territorialise la politique énergétique. L'expérience des schémas régionaux du climat, de l'air et de l'énergie », *Politiques et management public*, 2013, vol. 30, n° 4, p. 443-472.

Jeffrey Leonard Pressman, Aaron B. Wildavsky, *Implementation: how great expectations in Washington are dashed in Oakland*, Berkeley, 3rd edition, Univ. of California Press [1973], 1984, p. 312.

Michel Prieur, « Pas de caribous au Palais Royal », *RJE*, 1985, vol. 10, n° 2, p. 137-143.

Rémi Radiguet, « Pour une interprétation stricte des critères de dérogation au statut d'espèce protégée », *Revue juridique de l'environnement*, 2017, n° 3, p. 581-596.

Amélie Rastoll, « La solution alternative satisfaisante, variable d'ajustement des projets d'EnR objets d'une dérogation "espèces protégées" », *Droit et ville*, 2025, vol. 99, n°1, p. 237-263.

Lucile Renard, *La légitimation des partenariats entre ONG environnementales et entreprises : une approche narrative de la performance*, thèse de doctorat, Université Paris-Saclay, 2021, p. 320.

François Robbe, « Le Sénat à l'heure des demi-réformes », *Revue française de droit constitutionnel*, 2003, vol. 56, n° 4, p. 739.

Gaëlle Ronsin, « La lutte paye ! », *Silence*, 2022, n°514, p. 9.

Max Rousseau, Vincent Béal, Nicolas Cauchi-Duval, « Abandon des territoires et politisation du ressentiment », *AOC*, 2022, <https://aoc.media/analyse/2022/02/02/abandon-des-territoires-et-politisation-du-ressentiment/> (dernière consultation le 16 décembre 2025).

Martin Shapiro, Alec Stone Sweet, *On law, politics, and judicialization*, New York, Oxford University Press, 2002, p. 409.

Philippe Subra, « L'analyse des conflits d'aménagement : enjeux, acteurs, modes d'action, représentations » dans Philippe Subra, *Géopolitique locale. Territoires, acteurs, conflits*, Paris, Armand Colin, 2016, p. 63-84.

Magali Talandier, « Etude sur la diversité des ruralités », *Acadie*, 2023, p. 86.

Jean-Claude Thoenig, Patrice Duran, « L'État et la gestion publique territoriale », *Revue française de science politique*, vol. 46, n° 4, 1996, p. 580-623.

Kevin Vacher, *Les David s'organisent contre Goliath : État des lieux des mobilisations locales contre les projets inutiles, imposés et polluants en France*, rapport pour les associations ZEA, Notre Affaire À Tous, Terres de Luttés, p.78.



## **Annexe 1. Objectifs initiaux et cheminement du projet de recherche**

Le premier axe de notre projet visait initialement à comprendre les effets de la « montée en puissance » des régions sur la mise en œuvre des objectifs chiffrés de lutte contre la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers (ENAF) par les collectivités infrarégionales et sur la capacité des services de l'État à accompagner et faire respecter les objectifs fixés aux collectivités compétentes en matière de planification et d'urbanisme. Compte tenu des reculs de calendrier successifs concernant l'adoption des schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET), il n'a pas été possible de suivre à la lettre l'objectif premier du projet. Nous nous sommes donc moins concentrés sur les effets de cette « montée en puissance » des régions que sur la mise en œuvre des politiques d'urbanisme par les collectivités locales infrarégionales et les modalités d'accompagnement des services de l'État pour engager ce changement de modèle. C'est donc à une échelle plus locale que nous nous sommes intéressés à la mise en œuvre des principes de sobriété foncière dans les schémas de cohérence territoriaux (SCoT) du département des Alpes-de-Haute-Provence en région Provence-Alpes-Côte-d'Azur.

Le second axe poursuivait deux objectifs. Il s'agissait en premier lieu d'interroger l'influence de la jurisprudence dans le domaine de la lutte contre l'artificialisation des sols sur les pratiques, d'une part, des acteurs impliqués dans l'élaboration et le contrôle des documents d'urbanismes, d'autre part, des acteurs engagés dans des recours contentieux dans des affaires d'artificialisation d'espaces naturels et agricoles. L'hypothèse de départ était que le cadrage chiffré de l'évaluation de l'artificialisation amené par la loi Climat et Résilience allait renforcer le caractère opposable des documents et engendrerait une augmentation des recours contentieux relatifs aux documents d'urbanismes. L'instabilité législative autour du ZAN a surtout déplacé le risque de contentieux dans les traductions réglementaires du texte. Le second objectif était, dans un contexte de judiciarisation de l'action publique, d'interroger le besoin d'un observatoire du contentieux à destination des acteurs se saisissant du droit pour réguler l'artificialisation des espaces naturels et agricoles. Une enquête a pour cela été conduite auprès des associations de protection de la nature afin de comprendre comment elles se structurent pour agir par le levier juridique.

## Annexe 2. Résultats du rapport intermédiaire

### Une mise en œuvre du ZAN encore incertaine à l'échelle locale

Le premier axe du rapport intermédiaire avait pour objectif d'observer la mise en œuvre du ZAN sur le terrain et les changements qu'il opère en matière de planification. Trois enquêtes de terrain avaient été menées pour cela.

La première, conduite entre le printemps 2023 et le printemps 2024, a consisté en une quinzaine d'entretiens dans les départements de l'Orne et de la Seine-Maritime auprès d'élus, de techniciens de collectivités et des Directions Départementales des Territoires (DDT) concernées. Ce travail a été complété par une observation non-participante en Loire-Atlantique, ayant permis d'échanger avec cinq maires du département. Cette enquête montrait déjà que l'opposition au ZAN menée par l'AMF sur la scène nationale n'était pas nécessairement partagée par les élus locaux. Ces derniers relevaient toutefois les difficultés de mise en œuvre du ZAN et relevaient pour certains l'importance des intercommunalités pour atteindre les objectifs fixés. Nous supposons alors que le succès des collectivités à s'adapter aux trajectoires de sobriété foncière imposées par le ZAN était dépendant de la capacité des communes à faire vivre la coopération intercommunale et à sortir des querelles concernant la souveraineté communale des maires.

La deuxième enquête portait sur les services de l'État. Elle s'appuyait sur six entretiens semi-directifs menés auprès des DDT des Hautes-Alpes et des Alpes-de-Haute-Provence, ainsi que sur l'observation non participante de quatre réunions entre la DREAL Provence-Alpes-Côte-d'Azur et les DDT de la région. Ce matériau était l'occasion de mieux comprendre la manière dont les services de l'État appliquaient le ZAN dans un contexte législatif et réglementaire incertain. Notre enquête concluait à un double isolement des services de l'État en département. Ces derniers étaient à la fois trop peu dotés pour véritablement accompagner les territoires dans les transformations que requièrent le ZAN et peu soutenus par un ministère de la Transition écologique soucieux d'apaiser le climat avec les collectivités. Le contexte de tension entre l'État et les collectivités, conjugué aux reculs successifs sur le ZAN, contribuait à affaiblir leur rôle et les plaçait en difficulté pour adopter une position claire et veiller à l'intégration de la trajectoire dans les documents d'urbanisme.

La troisième enquête s'intéressait à l'analyse des documents d'urbanisme en cours de révision dans les Alpes-de-Haute-Provence, afin d'évaluer concrètement les effets de la loi Climat et Résilience. Si notre enquête se situait trop en amont pour véritablement mesurer les effets du ZAN sur l'exercice de planification, nous avons tout de même mis en évidence l'existence d'accords politiques intercommunaux visant à intégrer la trajectoire dans les SCoT étudiés. Les projets d'aménagement stratégique des SCoT, document non opposable aux PLU et cartes communales mais révélateurs des projets de territoires, intégraient bien, dans les révisions étudiées, la trajectoire ZAN fixée à l'échelle des territoires. Il était pour autant trop tôt pour en analyser la mise en œuvre dans les documents opposables, c'est-à-dire les Documents d'Orientations et d'Objectifs (DOO) des SCoT. Nous appelions alors à poursuivre cette enquête et suivre les arrangements intercommunaux dans la mise en œuvre de ces projets de territoire.

La première partie du rapport intermédiaire esquissait donc des pistes de recherches intéressantes, en particulier sur (i) le rôle des intercommunalités dans le partage des ressources foncières et la capacité de ces dernières à assurer la mise en œuvre concrète de la trajectoire ZAN et (ii) la capacité de l'État à assurer la mise en œuvre d'une politique de transition controversée à l'échelle nationale. Ce sont ces deux interrogations sur lesquelles nous nous sommes concentrées et qui ont abouti à la rédaction de la première partie de ce rapport. Nous sommes en effet parvenus à dépasser les difficultés d'accès au terrain identifiées dans le rapport intermédiaire à travers l'élaboration d'une collaboration avec la DDT des Alpes-de-Haute-Provence qui nous a permis de constituer un matériau empirique pertinent pour la poursuite de nos recherches sur l'application du ZAN à l'échelle locale.

## **Une évolution du Code de l'urbanisme au profit de la régulation de l'artificialisation**

Dans une première phase de l'étude développée dans le rapport intermédiaire, nous nous sommes attachés à analyser comment la loi climat et résilience de 2021 s'appuie sur une remobilisation d'outils existants du droit de l'urbanisme pour outiller la régulation de l'artificialisation. La loi, lorsqu'elle établit l'objectif ZAN, présente deux types de mesures : des obligations négatives de lutte contre des types d'atteinte et des obligations positives, des actions et manœuvres à mettre en place. Pour anticiper les leviers que peuvent constituer ces renforcements du code de l'urbanisme, ces différentes obligations avaient été étudiés via la jurisprudence.

Il apparaît que les outils visés par la loi du 22 Août 2021 pour ancrer le ZAN sont des outils qui se sont avérés insuffisamment efficaces pour parvenir à atteindre le but pour lequel ils ont été créés jusque-là. L'enjeu était donc de savoir si la remobilisation par la loi climat et résilience allait leur donner un souffle nouveau. Les actions attendues sont la lutte contre la « consommation d'espaces », « l'étalement urbain » et la « renaturation ». Au moment de l'étude, encore beaucoup d'incertitude subsistent, par exemple sur le volet renaturation qui n'est pas complètement encadrée ni définie. Ce volet de l'étude constitue un état des lieux utile pour l'analyse des leviers juridiques mobilisés par les acteurs pour négocier l'aménagement du territoire et la régulation de l'artificialisation.

## **Table des matières**

<b>Liste des sigles</b> .....	<b>3</b>
<b>Introduction générale</b> .....	<b>5</b>
<b>Partie 1</b>	
<b>Un ZAN « ruralicide » ? Réinterroger les rapports centre-périphérie à travers la mise en œuvre des principes de sobriété foncière dans les Alpes-de-Haute-Provence</b> .....	<b>13</b>
1. <u>Les territoires ruraux et la transition environnementale</u> .....	14
2. <u>Contextualiser les dynamiques de territorialisation de l'action publique : le territoire des Alpes-de-Haute-Provence</u> .....	19
3. <u>L'intégration de la trajectoire de sobriété foncière dans deux Schémas de Cohérence Territoriaux des Alpes-de-Haute-Provence</u> .....	22
3.1. <u>Des projets de territoire ambitieux permis par une modification des pratiques d'urbanisme et des situations locales particulières</u> .....	23
3.2 <u>L'État « facilitateur » au chevet des collectivités rurales</u> .....	36
<u>Conclusion</u> .....	45
<b>Partie 2</b>	
<b>Judiciarisation de la régulation de l'artificialisation</b> .....	<b>49</b>
1. <u>Évolution de la jurisprudence et de l'argumentaire juridique en matière de consommation d'espaces naturels et agricoles</u> .....	51
1.1. <u>Évolutions législatives et risque contentieux</u> .....	51
1.2. <u>L'évolution de l'argumentaire juridique est davantage liée à la simplification qu'au ZAN</u> .....	54
2. <u>État des lieux du levier juridique dans le répertoire d'action des associations de protection de la nature pour interroger la pertinence d'un observatoire du contentieux</u> . 68	
2.1 <u>Un mouvement général de renforcement de l'arme contentieuse</u> .....	70
2.2. <u>Des stratégies d'alliances diverses</u> .....	86
2.3. <u>Une nouvelle organisation interne pour faire face au contentieux</u> .....	98
2.4. <u>Une mise en œuvre du contentieux floue</u> .....	112
<u>Conclusion de la partie 2</u> .....	126
<b>Conclusion générale</b> .....	<b>129</b>
<b>Bibliographie</b> .....	<b>131</b>
<b>Annexe 1. Objectifs initiaux et cheminement du projet de recherche</b> .....	<b>139</b>
<b>Annexe 2. Résultats du rapport intermédiaire</b> .....	<b>140</b>





La recherche porte sur la mise en œuvre du droit de l'urbanisme à l'ère du « Zéro Artificialisation Nette » (ZAN), objectif central de la loi Climat et Résilience (2021) qui prévoit de diviser par deux la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers d'ici 2031, puis d'atteindre le ZAN en 2050. L'objectif central du projet vise à analyser l'ampleur des changements induits par cette politique en matière de sobriété foncière et à interroger la capacité des acteurs territoriaux à transformer leurs modèles de développement. Deux questions ont guidé nos travaux tout au long de l'enquête : le ZAN marque-t-il une véritable rupture dans l'action publique visant à lutter contre l'artificialisation des sols ? Et, dans quelle mesure le dispositif de mise en œuvre a-t-il contribué à redéfinir la répartition des responsabilités entre l'État, les régions, les intercommunalités et les communes ? Dans un contexte d'urgence écologique, les politiques de transition méritent en effet d'être interrogées à l'aune des changements qu'elles produisent réellement, au-delà des discours qu'elles produisent ou des intentions affichées. Ce n'est qu'en modifiant concrètement les pratiques et les modes d'action qu'elles pourront générer des effets tangibles sur les dynamiques environnementales et sociales.

Pour répondre à ces interrogations, nous avons articulés une approche sociologique et d'étude de la jurisprudence. La première a consisté à mêler entretiens semi-directifs auprès d'élus, de techniciens et de fonctionnaires d'État, observations participantes et non-participantes, notamment auprès des services de l'État, et d'analyses documentaires pour mieux comprendre la manière dont les objectifs de sobriété foncière étaient intégrés dans les documents d'urbanisme. L'enquête s'est focalisée sur le département des Alpes-de-Haute-Provence pour

saisir les effets du ZAN sur les territoires ruraux qui ont souvent été mentionnés comme les principaux « perdants » du ZAN. La seconde méthode s'est focalisée sur la manière dont les acteurs se saisissant de la régulation de l'artificialisation à travers l'arme du droit. L'enquête se focalise en particulier sur la structuration de la compétence juridique au sein des associations de protection de la nature via des entretiens semi-directifs et des observations de rencontres.

Cette recherche nous a permis de souligner un certain nombre de tendances. Premièrement, le ZAN n'a pas empêché les territoires ruraux étudiés de fixer des objectifs ambitieux en matière de croissance démographiques et économiques. Le respect de ces exigences repose notamment sur des négociations informelles avec les services de l'État. Loin d'imposer une norme uniforme, ces derniers adoptent une posture de facilitateur, cherchant à « bricoler » des solutions adaptées aux territoires et à éviter les conflits avec les collectivités. Ainsi, le ZAN apparaît moins comme une rupture que comme une continuité dans l'action publique, qui reste marquée par la négociation et les rapports de force locaux. Nos résultats suggèrent également une judiciarisation croissante qui contribue à renforcer le rôle du juge administratif dans l'élaboration des projets de territoires et qui contribue indirectement à renforcer celui des services de l'État. Si cette tendance ne manquera pas de soulever de nouveaux débats sur la « simplification du droit », il nous semble pourtant que les recours et annulations, malgré les tensions qu'ils suscitent, peuvent contribuer à rendre effectif la transition vers une plus grande sobriété foncière.



#### **Courrier postal**

Institut Robert Badinter  
Ministère de la Justice  
13, place Vendôme  
75042 Paris Cedex 01

#### **Venir dans nos locaux**

47 bis, rue des Vinaigriers  
75010 Paris

[contact@institutrobertbadinter.fr](mailto:contact@institutrobertbadinter.fr)  
[institutrobertbadinter.fr](http://institutrobertbadinter.fr)



## **INSTITUT ROBERT BADINTER** **Études et recherches sur le droit et la justice**

L'Institut Robert Badinter (anciennement Institut des Études et de la Recherche sur le Droit et la justice - IERDJ) a pour mission de nourrir la connaissance et les échanges sur le droit et la justice en lançant des réflexions originales et prospectives, en finançant et en accompagnant des travaux de recherche et en diffusant largement les connaissances sur les normes, la régulation et le fonctionnement de la justice, toutes disciplines scientifiques confondues.

Groupement d'intérêt public créé en 2022, l'Institut Robert Badinter est issu de la fusion de l'Institut des hautes études sur la justice et de la Mission de recherche droit et justice, deux entités internationalement reconnues.