



HAL
open science

Note sous Cour administrative d'appel de Bordeaux, 6 janvier 2009, numéros 07BX00390 et 07BX00389, Commune de l'Etang-Salé et sous Cour administrative d'appel de Bordeaux, 20 septembre 2008, numéro 07BX00375, Commune de l'Etang-Salé

Grégory Kalfleche

► **To cite this version:**

Grégory Kalfleche. Note sous Cour administrative d'appel de Bordeaux, 6 janvier 2009, numéros 07BX00390 et 07BX00389, Commune de l'Etang-Salé et sous Cour administrative d'appel de Bordeaux, 20 septembre 2008, numéro 07BX00375, Commune de l'Etang-Salé. *Revue juridique de l'Océan Indien*, 2010, 10, pp.263-266. hal-02610957

HAL Id: hal-02610957

<https://hal.univ-reunion.fr/hal-02610957>

Submitted on 18 May 2020

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

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

Golf, espace boisé classé, forêt domaniale, loi littoral, protection, indépendance des législations, commission départementale compétente en matière de nature, de paysages et de sites

Cour Administrative d'Appel de Bordeaux, 6 janvier 2009, *Commune de l'Étang-Salé*, n°07BX00390

Cour Administrative d'Appel de Bordeaux, 6 janvier 2009, *Commune de l'Étang-Salé*, n°07BX00389¹

Cour Administrative d'Appel de Bordeaux, 20 septembre 2008, *Commune de l'Étang-Salé*, n°07BX00375

Grégory KALFLECHE, Agrégé de droit public, Professeur à l'Université de La Réunion

La commune de l'Étang-Salé est connue pour avoir sur son territoire à la fois une magnifique plage de sable noir et l'un des trois golfs de l'île de La Réunion. Au milieu d'une forêt domaniale et départemento-domaniale² de 922 ha le long de la mer, le Golf arboré de 18 trous s'insère bien dans l'environnement. La commune envisage donc en 2005 de l'étendre jusqu'à 36 trous pour en faire le plus grand golf de l'île, les 18 nouveaux trous devant s'étirer sur une nouvelle superficie de 59 ha s'ajoutant aux 70 ha déjà occupés. Il est aussi prévu à terme un hôtel 4 étoiles pour servir ce nouvel équipement. Pour les défenseurs de l'environnement, deux considérations non-juridiques s'opposent à ce projet : d'une part un aspect social, le Golf étant vu comme une activité de privilégiés qui s'oppose à un usage collectif et traditionnel du littoral comme lieu de pique-nique. D'autre part, se pose la question de l'irrigation du golf qui devrait vraisemblablement prendre sur les réserves en eaux de l'agriculture. Ces deux moyens n'étant pas directement invocables, c'est à travers l'absence d'une procédure visant à la protection de l'environnement que les recours aboutiront et que le projet sera abandonné.

Le 28 décembre 2005, le conseil municipal de l'Étang salé a ainsi voté une délibération visant à modifier le Plan local d'urbanisme afin de le rendre compatible avec le projet de golf. En février 2006, les associations font un recours gracieux auprès du maire de la commune pour qu'il retire la délibération. Le maire ne répond pas à cette demande et rend donc une décision implicite de rejet deux mois plus tard. Le 26 juin 2006, deux recours contentieux de la SREPEN (Société réunionnaise pour l'étude et la protection de l'environnement) et de l'Association contre le projet de l'extension du Golf de l'Étang-Salé sont déposés aux greffes du Tribunal administratif de Saint-Denis qui annule la délibération le 27 novembre 2006. L'arrêt de la Cour administrative

¹ Cet arrêt a été commenté par M. SOUSSE, « Déclassement et saisine de la commission départementale des sites et paysages ; Note sous Cour administrative d'appel de Bordeaux, 6 janvier 2009, Cne Étang-Salé, arrêt numéro 07BX00389 » *Environnement*, n°4 avril 2009, p. 31-32. Il ne concerne pas le Golf comme les deux autres arrêts, mais le déclassement comme espace boisé classé de deux anciennes carrières de scories dont la commune envisage la reprise d'exploitation.

² La propriété de la forêt est partiellement étatique, sous le régime domanial classique (domaine privé très protégé), partiellement départementale avec un usufruit étatique qualifiée par l'ONF de « départementalo-domaniale ».

d'appel de Bordeaux est rendu en appel de ce jugement, à la demande de la Commune de l'Étang-Salé.

Le fondement de l'annulation de la délibération par le juge de première instance était l'absence d'avis préalable de la commission départementale des sites et paysages prévu à l'article L. 146-6 du code de l'urbanisme. C'est aussi sur ce fondement qu'ont été rejetées les requêtes de la Commune de l'Étang-Salé en appel. L'article L. 146-6 est issu de la loi « littoral » du 3 janvier 1986 et vise essentiellement à protéger les espaces côtiers humides. Son dernier alinéa prévoit une protection spéciale des espaces boisés dans les communes visées à l'article L. 146-1 C. urb¹. L'originalité de l'article du code de l'urbanisme ici en cause est double : d'une part, il renvoie à l'article L. 130-1 du même code qui prévoit la protection des espaces boisés. D'autre part, il met en place une obligation de classement de ces zones boisées soumises à la loi littoral en disposant « Le Plan local d'urbanisme *doit* classer en espaces boisés classés (...) les parcs et ensembles boisés les plus significatifs de la commune ». Ce classement doit alors se faire « après consultation de la commission départementale compétente en matière de nature de paysage et de site ».

En l'espèce, le classement de la forêt de l'Étang-Salé avait été opéré quelques années auparavant. La Cour nous donne ici une solution appliquant le principe du parallélisme des formes : la forme qui doit être respectée pour prendre un acte doit l'être aussi pour le modifier ou l'abroger. Elle estime par conséquent qu'une commune qui voudrait déclasser un parc cet ensemble boisé existant « parmi les plus significatifs de la commune » pour qu'il ne soit plus un « espace boisé classé » ne pourrait le faire qu'après avoir saisi « préalablement la commission départementale des sites et paysages de cette question », ce à quoi elle ajoute qu'elle ne pouvait « prendre une délibération de déclassement de la zone qu'après avis de cette commission ». En l'espèce, l'avis de cette commission n'ayant pas été recueilli, la délibération se trouvait entachée d'une illégalité qui entraînait le rejet de la requête en appel².

La commission en question a changé de nom, puisque depuis l'ordonnance n°2004-637 du 1^{er} juillet 2004, il s'agit de la « commission départementale compétente en matière de nature, de paysages et de sites » (texte applicable depuis son décret d'application n°2006-665 du 7 juin 2006 relatif à la réduction du nombre et à la simplification de la composition de diverses commissions administratives, article 15). Cette commission visée aux codes de l'urbanisme et de l'environnement³ est une nouvelle preuve de l'imbrication de plus en plus importante des droits de l'urbanisme et de l'environnement ces dernières années, imbrication qui n'est pas sans soulever des problèmes de champ d'application de ces deux droits.

On sait que la réforme des autorisations d'urbanisme a essayé de limiter certains des effets néfastes de l'application de l'indépendance des législations entre ces deux droits de police que sont le droit de l'urbanisme et le droit de l'environnement⁴. On sait aussi que la référence

¹ On le sait, la loi « littoral » ne définit pas le littoral pour fixer son champ d'application, elle vise les communes qui sont soumises à ses dispositions : communes littorales et communes participant aux équilibres économiques et écologiques littoraux, cf. art L 146-1 C. Urb.

² Cette solution pouvait déjà être tirée partiellement d'un jugement du TA Nice, 20 juin 1991, *Moyal*, req. n°881114

³ Art. R 341-16 C. Env. « La commission départementale de la nature, des paysages et des sites concourt à la protection de la nature, à la préservation des paysages, des sites et du cadre de vie et contribue à une gestion équilibrée des ressources naturelles et de l'espace dans un souci de développement durable. (...) II3° Elle émet les avis prévus par le code de l'urbanisme ». L'article R 341-20 précise bien que la commission doit, dans les cas de demande d'un avis au titre du droit de l'urbanisme, être réunie en sa formation « des sites et paysages ». On notera que deux des six membres sont alors issus de l'EPCI compétent en matière d'urbanisme.

⁴ Pour la situation antérieure et l'analyse de cette théorie de l'indépendance des législations, cf. M-F Delhoste, *Les polices administratives spéciales et le principe d'indépendance des législations*, Paris, LGDJ, coll. Bibliothèque de droit public, 2001, 304 p. L'ordonnance du 8 décembre 2005 qui a refondu les articles législatifs du Titre 4 du code de l'urbanisme (L

aux principes du droit de l'environnement se trouve dans le code de l'urbanisme et qu'ils peuvent servir de motif au refus d'une autorisation d'urbanisme. La commission départementale dont il s'agit ici démontre une nouvelle fois un mouvement d'unification de ces droits et pose la question de savoir si le droit de l'environnement envahit le droit de l'urbanisme ou s'il s'agit d'une simple mise en cohérence administrative. On penchera et espérera cette seconde hypothèse. Néanmoins, ces rapprochements des droits posent la question de leur efficacité puisque, justement, l'affaire ici commentée démontre que cette commission « commune » n'a pas été consultée. Par une telle unification de ces deux matières n'est-on pas en train de prendre le plus complexe des deux ? La discussion sur les champs d'application de deux droits si proches et complémentaires doit vraisemblablement être menée par la doctrine si elle veut participer à une amélioration du travail législatif. Pour notre part, nous ne prôtons pas l'unification, mais bien la redéfinition et la complémentarité des deux.

La question que pose aussi cet arrêt est le caractère lié ou non de l'autorité administrative, non seulement à l'avis cette commission, mais aussi au classement de bois en bordure de mer.

Pour ce qui concerne l'obligation de classer en « espaces boisés classés », elle existe en effet. Le juge a considéré qu'il s'agissait d'une compétence liée¹ dès lors qu'il s'agit d'« ensembles boisés les plus significatifs de la commune ». Cette qualification laisse cependant une marge de manœuvre. On comprend que des terrains trop étroits n'aient pas à être protégés². Mais il faut aussi envisager le cas où l'espace boisé en question est tellement important que son maintien en l'état n'est pas nécessaire, comme on a pu accepter qu'un terrain ne soit pas classé du fait que la commune comportait par ailleurs de nombreux espaces boisés³.

On peut donc envisager que sur 852 ha⁴, on puisse encore en retirer 59. Le problème en l'espèce n'est peut-être pas le fond : la commission qui n'a pas été saisie aurait pu estimer que le bois pouvait être amputé de ces hectares pour faire un golf sans perdre son caractère « d'ensemble boisé significatif de la commune ». À cela s'ajoute le fait que la jurisprudence demande souvent la présence d'essences remarquables⁵, ce qui n'est pas non plus établi... sauf à considérer que toute plante à La Réunion est remarquable du fait de la petitesse du territoire⁶. Il apparaît cependant que si cette forêt est remarquable, c'est plus par sa taille que par son contenu : elle n'est pas dans le parc national des hauts (puisque par définition il est dans les bas de l'île), et elle n'est pas non plus dans une zone Natura 2000 et ne contient que deux ZNIEFF (zone d'intérêt écologique, faunistique et floristique) qui sont loin de recouvrir l'ensemble de sa surface. En revanche, il est certain que les faibles constructions de l'endroit (club house, Croc

4XX-X) pose le principe d'une limitation de cette indépendance (art L 425-1 et s), avec parfois une dispense du permis prévu par le droit de l'urbanisme si une autre législation a prévu une autorisation (art. L 425-5 C Urb), même si le principe n'est pas absolu (art L 425-6 et s C. Urb.).

¹ CE 4 janv. 1995, *Cne de Narbonne c/ Mme Ardit*, req. no 153533: RFDA 1995. 430; Lebon 1 ; D. 1996. 161, note Liet-Veaux. On notera que le code utilise le verbe « devoir » au fort contenu normatif : « le PLU doit classer en espaces boisés classés... ».

² CE 14 nov. 1990, *Mme Collin*, n°109154 et 109372, *Leb.* 328 ; D. 1991. 148, note Charles

³ CAA Marseille, 20 janv. 2000, *M. Fini*, *Cne d'Ajaccio*, req. n°s 98MA00866 et 98MA00979: *BJDU* 2000. 140; *RFDA* n° 4/2002, p. 824, obs. Ricci

⁴ 922 h de forêt, auxquels il faut retirer les 70ha du golf actuel.

⁵ TA Nice, 4 oct. 2001, *Synd. des copropriétaires de l'immeuble « Villa Marion » et a. c/ Cne de Saint-Laurent-du-Var* : req. n° 001064

⁶ On notera toutefois un certain nombre d'espèces d'avifaune autour de l'étang du Gol, mais encore une fois, cela ne représente qu'une partie de la forêt. Pour la liste des espèces présentes à La Réunion et les mesures de protection, cf. arrêté du 17 février 1989 (JO 24 fevr. 1989)

parc) ne font pas de la forêt un espace urbanisé¹, malgré les dessertes nombreuses à visée sylvicole ou touristique.

Par ailleurs, même si un Golf constitue un aménagement du terrain, on ne peut pas y voir une urbanisation poussée. L'analyse de la jurisprudence à propos des golfs montre d'ailleurs l'ambiguïté de leur statut. D'un côté, ils sont des aménagements et ne sont pas assimilés à de la nature, même si une jurisprudence peut le laisser entrevoir². Un jugement de tribunal administratif ayant même accepté qu'un espace classé boisé puisse prévoir des activités sportives³. D'un autre, on constate qu'à chaque fois qu'un golf a été annulé, il l'a été parce qu'il envisageait bien plus que le parcours lui-même⁴, c'est-à-dire l'ajout d'hôtel, de routes, voire de lotissement. Jamais un golf n'est apparu comme une l'occasion de renforcer la protection de la nature, alors qu'il pourrait bien l'être.

Ces arrêts ne sont donc pas forcément une obligation pour la forêt de l'Etang-Salé de rester en l'état. Son avenir est d'ailleurs vraisemblablement dans son aménagement partiel : pour le public ou pour le tourisme, mais aussi pour sa propre protection, ce patrimoine naturel ne saurait rester dans la situation actuelle qui n'est déjà plus celle d'une forêt primaire.

¹ Pour ces critères, voir notamment CAA Marseille, 31 mars 2007, *SCI Olympe*, 03MA02058

² CE 17 novembre 1995, *Association de sauvegarde de la presqu'île de Lege au Cap Ferret*, n°116496 « Considérant que les terrains destinés à comporter ultérieurement un équipement de golf sont situés, dans le schéma directeur applicable à la date de la délibération attaquée, à l'intérieur d'une zone verte non constructible ; que la présence d'une zone sportive et d'une voie de desserte ne remet en cause, ni les options fondamentales du schéma directeur, ni la destination générale des sols ; »

³ TA Nice, 20 déc. 2001, *Mme Morel épouse Bartoli*, req. n°993596 ; Contra, CE 10 mars 1995, *Union départementale pour la sauvegarde de la vie de la nature et de l'environnement dans le Var (UDVN 83)*, req. n°128290 ; rec. p. 129 ; RFDA mars/avril 1995 p. 639-640 ; D 1995.IR.124 ; qui précise que l'absence de classement en espace boisé classé et le classement en zone NA à vocation de loisirs et de sport méconnaissent l'article L 146-6 C. Urb.

⁴ CE 29 juillet 1998 *Synd interco du Golf de l'Adour*, n°158543 et 160965 ; CE 25 nov. 1998, *Cne de Grimaud*, n°168029, Rec. T