



Développement durable et territoires

Économie, géographie, politique, droit, sociologie

Vol.6, n°1 | Mars 2015

Géographie(s) et Droit(s)

Construire des espaces en Droit. Des vocables empruntés à la Géographie

Build "spaces" in law. Words borrowed from Geography

Geneviève Koubi



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/developpementdurable/10768>

DOI : [10.4000/developpementdurable.10768](https://doi.org/10.4000/developpementdurable.10768)

ISSN : 1772-9971

Éditeur

Association DD&T

Référence électronique

Geneviève Koubi, « Construire des espaces en Droit. Des vocables empruntés à la Géographie », *Développement durable et territoires* [En ligne], Vol.6, n°1 | Mars 2015, mis en ligne le 31 mars 2015, consulté le 21 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/developpementdurable/10768> ; DOI : [10.4000/developpementdurable.10768](https://doi.org/10.4000/developpementdurable.10768)

Ce document a été généré automatiquement le 21 avril 2019.



Développement Durable et Territoires est mis à disposition selon les termes de la licence Creative Commons Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale 4.0 International.

Construire des espaces en Droit. Des vocables empruntés à la Géographie

Build "spaces" in law. Words borrowed from Geography

Geneviève Koubi

- 1 Sous la pression de la prospective économique et sociale mettant au goût du jour les descriptifs d'action en termes de bilan et multipliant les expérimentations préfiguratives de politiques publiques, se discerne une nette tendance des discours du/de Droit à singulariser ou particulariser les concepts et les notions participant à l'appréhension des normes juridiques. Reposant sur des définitions légales, et parfois en dépit des intentions détaillées dans les études d'impact, la détermination des champs d'application de ces normes se dote de composants géographiques. Or, ces champs s'exposent dans des cadrages autres que ceux des découpages démographiques ou des aires culturelles, indépendamment des caractéristiques géopolitiques et des sectorisations administratives existants – ce dans et pour tout un ensemble de politiques publiques.
- 2 L'attention portée aux thèmes relatifs à la globalisation avait pourtant suscité la conduite de recherches et d'études autour de la notion d'espace, estimée plus souple que celle de territoire, pour contribuer à une rationalisation de l'action publique. L'un des premiers enjeux fut de retraduire les liens que les politiques publiques internationales, européennes ou gouvernementales devaient entretenir avec les sociétés civiles et les populations concernées. Cette perception amenait à se préoccuper des *biens communs* attachés à la notion de développement durable, outrepassant les fonctions économicistes de la propriété privée (Ballet, 2008). Les observations correspondantes avaient alors, en toute sphère, accompagné la systématisation d'instruments internationaux esquissant les bases d'un ordre public écologique (Belaidi, 2008) ou situant les paliers de la protection des ressources naturelles ou encore, au niveau national, impulsant un retour à la planification. Elles permettaient donc l'élaboration de canevas juridiques extrapolés à partir de programmes directeurs, parfois dits « feuilles de route ». Par la suite, différents textes législatifs ou réglementaires se détournèrent des fonctionnalités du terme de territoire, marquées par la démarcation, et s'emparèrent des perspectives ouvertes par l'idée d'espace, sous-tendues par la fluidité. Néanmoins, se défiant des fluctuations que la

notion d'espace présuppose dans l'ordonnement juridique, ces lois et règlements assignèrent le respect de référentiels logiques impliquant la réalisation de simulations et de modélisations d'ordre démographique et/ou géographique – et non d'emblée d'ordre social ou sociologique.

- 3 En France, les temps de ces agencements délimitatifs ne se sont pas déployés suivant les priorités des politiques d'aménagement du territoire ; ils ne se sont pas non plus appuyés sur les politiques publiques environnementales. S'ils ont souvent privilégié les actions publiques relatives aux zones rurales et surélevé la question des banlieues, ils se sont déroulés dans des approches mixtes, spatio-territoriales, afin de repérer les critères et les indices, parfois circonstanciels, à partir desquels engager une reconfiguration des relations de voisinage ou une réactivation des formes de déconflictualisation sociale ou environnementale.
- 4 Les modalités retenues pour la mise en œuvre de politiques publiques spécifiques ciblent pourtant plus des groupes ou catégories de personnes que des zones ou des sites. Toutefois, parce que les missions informatrices se réalisent sur des terrains localisés, ces articulations s'inscrivent au cœur d'une problématique relative à la *construction des espaces par le droit* (Koubi, 2008).

1. Des constructions textuelles

- 5 Force est de constater que, pour caractériser les champs d'action des pouvoirs publics et justifier les formes de collaboration ou de coopération à l'adresse des entités publiques décentralisées et des organismes de droit privé (entreprises, fondations, associations, etc.), ont dû être déterminés des espaces particuliers d'action ou d'intervention ne coïncidant pas avec les stratifications administratives territorialisées (circonscriptions et collectivités territoriales). Dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (2007-2012), puis de la modernisation de l'action publique (à partir de 2012), ces espaces ont été identifiés à chaque fois qu'une clef d'action dominante devait être projetée en suivant des objectifs prédéterminés et selon des résultats à atteindre (zone de sécurité prioritaire, zone urbaine sensible ; éco-quartier (Boutaud, 2009) ; quartier numérique ; etc.)
- 6 Ce sont les discours relatifs à l'insertion sociale qui formeraient les prémisses d'une illustration de ces méthodes de reconstruction des espaces d'action publique. Ce fut à l'origine dans des bassins d'emplois préfigurés en espaces géo-démographiques que des pôles de compétences et des zones de formation (professionnelle) spécifiques furent institués ; les limites ainsi données furent, certes, révisées par la suite afin d'envisager dans les territoires ruraux¹ d'autres modèles d'intervention en considérant tant les circuits de déplacement quotidien des populations actives (trajets domicile-travail) que les besoins générés par l'installation de nouvelles populations dans ces territoires, mais aussi en mesurant l'intensité des oppositions sociales aux grands projets d'infrastructures (routes, voies ferrées, tunnels) comme les impacts de ces derniers sur l'environnement, notamment quant à la protection des habitats naturels de la faune et de la flore sauvages². De même, dans les approches juridiques de la ville et de l'habitat par les pouvoirs publics, les acceptions données aux mots de banlieue et d'agglomération, puis de métropole³, comme celles, plus restreintes, rattachées aux délimitations des axes ou des couloirs de circulation servent sans doute les politiques publiques d'aménagement du territoire ; mais leurs significances en subsument les applications sociales. Bien plus tard se grefferont

à ces dynamiques d'une reconstitution des implantations des services au public, les regroupements ordonnés par la loi n°2009-879 du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires – amenant donc à évoquer « des territoires de santé ».

- 7 Dans cette perspective, les modalités de répartition des compétences entre les collectivités publiques se réalisent suivant les dogmes de la mutualisation des moyens. De plus, afin de contourner les abstractions et téléguides les interprétations des normes législatives ou réglementaires, des programmations annexées ou dérivées des diverses lois s'accaparent de questions sociales afin de les expliciter. L'intention est de recadrer leurs applications dans les lignes gouvernementales. Tel est le cas des programmations relatives à la performance de la sécurité intérieure pour un redéploiement des forces de police⁴ ou de celle concernant la refondation de l'école de la République⁵ qui prévient que « l'égalité des territoires passe par une affectation prioritaire des moyens attribués en faveur des territoires en difficulté pour permettre un rééquilibrage ». Or les territoires de la sécurité comme ceux de la scolarité ne peuvent être cantonnés de la même manière que le sont les territoires de la santé, de la politique de la ville, du marché de l'emploi⁶ ou des ressorts des tribunaux.
- 8 Cependant, la référence à l'article 1^{er} de la loi n°2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine conserve son acuité : « *En vue de réduire les inégalités sociales et les écarts de développement entre les territoires, l'État, les collectivités territoriales et leurs établissements publics respectifs élaborent et mettent en œuvre, par décisions concertées ou par voie de conventions, des programmes d'action dans les zones urbaines sensibles...* »⁷. Ces schémas présupposent des vérifications cartographiques, par exemple, dans le but de discerner « la progression du front d'embourgeoisement » profilant l'évolution de la géographie sociale d'une agglomération (François, 2014), à partir desquels sont produits les ajustements des interventions publiques.
- 9 La construction d'espaces d'action publique détachés des divisions administratives territoriales et dépourvus d'assises fonctionnelles relève, en France, d'une stratégie gouvernementale. Les modélisations appliquées s'exposent dans l'interférence de textes juridiques, des lectures de la sécurité intérieure, des priorités idéologiques et des fébrilités étatiques – parfois, plus particulièrement à l'égard des impératifs de santé publique dans les espaces urbanisés (Balez, Reunkrilerk, 2013). Elles se révèlent de nature politique et sociale, retenant que l'objectif – souterrain – revient à minorer l'exercice comme l'effectivité des pouvoirs et compétences attribués ou transférés aux collectivités territoriales ou, par ricochet, aux établissements publics de coopération intercommunale. En quelque sorte, la fonction d'une organisation décentralisée affirmée à l'article 1^{er} de la Constitution, si elle se joue à la fois sur le plan administratif et politique, ne s'entend pas exclusivement sous l'angle territorial. Les présupposés du principe de la libre administration des collectivités locales sont alors noyautés. Ou bien, dans la mesure où il s'agit d'inspirer des formes de synchronisation, des opérations de coordination ou des structures de coopération dans la conduite des actions circonscrites en ces espaces, l'enjeu est d'assujettir les initiatives locales, qu'elles émanent des collectivités, des intercommunalités ou des citoyens, aux horizons dessinés par les représentations des administrations centrales (ministre, recteur, préfet et directions départementales interministérielles).
- 10 Le vocabulaire administratif, enserré dans la composition statique des récapitulatifs, des indicateurs et des bilans, retrace ainsi les préoccupations gouvernementales quant à une

recentralisation larvée des modes de gestion des questions sociales – par la fixation des politiques publiques dans/sur des terrains circonscrits. Dans ces travaux de construction des champs d'application des normes juridiques, la distanciation entre science juridique et science géographique est à la fois amoindrie et amplifiée. De fait, « [d]ans les travaux des géographes, l'invocation du droit constitue le plus souvent un contexte, le moyen de présenter les évolutions des politiques, de délimiter statut et compétences. Alors que les géographes investissent aujourd'hui les champs de l'action, du politique, de l'économie, des représentations et des imaginaires, la dimension juridique n'est que rarement prise en compte comme un élément de l'analyse, rarement problématisée en elle-même. Le droit n'est pas absent de la géographie française, il est simplement considéré comme une réalité extérieure aux espaces ou aux processus étudiés. Une vision positiviste du droit semble dominer : celui-ci est, le plus souvent, interprété comme un instrument au service d'une volonté politique proposant une prise en compte institutionnelle des problèmes sociaux. » (Melé, 2009, 26, 7)

- 11 Ces orientations sont sous-entendues dans bien des textes juridiques et administratifs (rapports, circulaires). Dès lors, entre autres terminologies et taxinomies, diverses expressions pourraient être saisies. Par exemple : la notion de bassin et ses variantes ; la qualification des territoires supports de normes juridiques suivant les milieux ou les sols concernés (montagne/littoral, rural/urbain/péri-urbain) ; la fonction des systèmes d'information géographique tels, par exemple, ceux dédiés aux infrastructures des communications électroniques⁸ ; les attributs accordés aux termes de mobilité et de parcours, présents dans divers textes touchant à des secteurs différenciés (éducation, fonction publique, emploi, fiscalité, communication) ; la détermination des domiciliations et des déplacements dans les traitements automatisés de données à caractère personnel ; les usages de la géolocalisation (enquêtes policières, prévention de la délinquance, assurance, santé) ; etc.
- 12 Ces spécifications sont dégagées à partir d'études métriques et statistiques. Elles répercutent dans les discours juridiques les usages des termes tirés d'approches géographiques au sein d'organismes publics tels la Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR), l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE).

2. Des termes conjoncturels

- 13 La variabilité de ces édifications juridiques de contexture et d'animation spatio-territoriales conduit à s'interroger sur la propension des pouvoirs publics, dans nombre d'États, à apposer dans leurs discours des termes issus des sciences géographiques⁹. Les vocables utilisés leur permettent de concevoir les champs d'application de certaines des politiques publiques – parfois encore en gestation sous le modèle de l'expérimentation. Ces complexions spatiales ne forment, la plupart du temps, que les axiomes préalables à une conceptualisation juridique.
- 14 Certains termes peuvent alors rendre compte de l'intérêt qu'il y aurait à se pencher sur les méthodes de construction des espaces par le droit ou, selon le point de vue adopté, les modes d'appréhension des terrains et des territoires du/des droits comme de leurs représentations (Caillousse, 2009). Pourtant, dans cette optique, la notion de territorialisation du droit ne sert pas l'analyse puisqu'elle ne redessine pas les limites physiques et sociales des champs comprimés dans les règles juridiques.

- 15 Au-delà du mot « espace » et sans s'appesantir sur celui de « territoire », ne peuvent être répertoriés tous les concepts qui ressortissent des discours politiques et administratifs¹⁰. Une liste de ces mots ne permettrait que d'esquisser quelques branchements, certes instables. pour une reconsidération des liens entre géographie et droit – notant que les utilisations qui peuvent en être faites dans les divers textes juridiques et instructions administratives sont modulées suivant les programmes et les normes devant être expérimentés ou mis en application. Si les vocables insérés dans les différents textes composant le droit de l'environnement, le droit de la construction ou de l'urbanisme, s'emparent ordinairement de ces compositions issues des sciences sociales géographiques, l'insertion de ces formalisations singulières en d'autres domaines régulant les conduites sociales, individuelles ou collectives, assure de la construction d'espaces anthropologiques diversifiés servant de supports à des ensembles d'activités publiques ou parapubliques.
- 16 Sans s'arrêter au terme de « pays » qui, après avoir été un schème des solidarités locales¹¹, s'est trouvé confiné dans les espaces ultra-marins¹², quelques-uns de ces mots qui oscillent entre géographie et droit et sont transposés dans les intègrent les langages juridique et administratifs, pourraient être relevés.
- 17 Par exemple :
- *carte* [intercommunale¹³ certes, mais aussi : judiciaire, sanitaire, hospitalière, scolaire¹⁴];
 - *bassin* [de vie, d'emplois, de santé ; minier ; hydrographique ; etc.] ;
 - *zone* [côtière (littoral), de montagne ; aride/humide ; de défense, interdite ; sensible ; à régime restrictif¹⁵ ; d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire ; de transit, d'attente¹⁶ ; suivant des particularismes de droit local : concordataire (droit mosellan)¹⁷ ; à propos de pratiques sociales : de chasse, de pêche ; etc.] ;
 - *réseau* [pour les services d'intérêt général ; en droit des nouvelles technologies : câble, communications ; de distribution] ;
 - *pôles* [régionaux, de compétences, d'excellence, de compétitivité ; d'instruction ; d'échanges] ;
 - *périmètre* [par-delà le terrain du droit des biens (parcelles, enclaves) ou du droit de l'eau (points de captage), ce trait s'entend autant sur un plan conceptuel que fonctionnel] ;
 - *site* [naturels, touristiques, historiques ; protégés ; etc.]
- 18 D'autres termes signalent des lieux plus exigeants :
- *maison* [d'éducation, de service public¹⁸, de l'État¹⁹, de santé²⁰, de naissance²¹] ;
 - *centre* [éducatif ; pénitentiaire ; de rétention, de détention].
- 19 Néanmoins, les discours du droit semblent privilégier l'emploi du terme de *zone*²², plus communicatif et plus approximatif. Ce terme est assorti de constructions juridiques qui réaménagent le rapport aux territoires et aux espaces pour nombre d'actions publiques²³. D'ailleurs, dans le *Rapport de la mission de lutte contre l'inflation normative* du 26 mars 2013, une longue liste des « schémas directeurs » et des « zones » avait été établie afin de signifier la complexité des normes applicables aux collectivités territoriales ; si elle permet de relever les superpositions, souvent excessives et parfois contradictoires, auxquelles ces règles conduisent²⁴, elle illustre la propension des pouvoirs publics à redessiner les contours des fonctions et des missions ou des pouvoirs et des compétences sans s'appuyer sur les topographies et les marquages existants.

- 20 Ces illustrations, inévitablement, ne seraient en aucun cas pertinentes pour retracer les tentations d'une utilisation des vocables de la géographie dans les domaines du droit. Un tel catalogue ne revêtirait d'intérêt qu'en tant que le bornage des lieux désignés prétendrait se rattacher à des données géophysiques, ce qui n'est pas systématiquement le cas. Loin de là ! Qu'il s'agisse de la détermination des espaces protégés ou de la délimitation des perspectives urbanistiques, les données géographiques prises en considération ne s'appuient pas sur les descriptions physiques d'un territoire. L'attention portée aux statistiques géo-démographiques aurait peut-être plus de sens pour ce qui concerne les découpages des circonscriptions, électorales surtout²⁵. En cette matière, il n'existe pas de superpositions entre circonscriptions électorales, territoriales et administratives²⁶.
- 21 Les canevas et les scénarios géographique, démographique, géopolitique, administratif, juridique, disposent chacun d'une fonction spécifique. Les enjeux politiques, les perspectives économiques, les attentes écologiques se croisent et se décroisent pour investir des terrains et des territoires.
- 22 En France, les champs ouverts par la géographie pour une recombinaison des fonctions du droit ne se réfèrent que peu aux missions assignées à l'Institut national de l'information géographique – et forestière²⁷ – même si cet institut « a pour vocation de décrire, d'un point de vue géométrique et physique, la surface du territoire national et l'occupation de son sol, d'élaborer et de mettre à jour l'inventaire permanent des ressources forestières nationales..., ainsi que de faire toutes les représentations appropriées, d'archiver et de diffuser les informations correspondantes ». S'il « contribue ainsi à l'aménagement du territoire, au développement durable et à la protection de l'environnement, à la défense et à la sécurité nationale, à la prévention des risques, au développement de l'information géographique et à la politique forestière en France et au niveau international »²⁸, son activité est loin de recouvrir toutes les potentialités de la science géographique.
- 23 Toutefois, l'élargissement du spectre de la géographie dans les discours juridiques est en constante mutation. Pour une large part, il dépend des modulations des nouveaux territoires couverts par les technologies de l'information et de la communication, la notion de « territoire numérique » en illustrant les extensions (Paul, 2007 ; Coester, 2007)²⁹. Sans doute, dans bien des cas, les terminologies géographiques et territorialisées ne sont pas explicitement formulées, mais les inflexions qui sous-tendent le bornage de ces espaces dans lesquels évoluent les actions et interventions des différents acteurs publics ou privés, répondent aux préoccupations d'un aménagement à la fois du territoire et du droit.
- 24 Cet agencement des normes juridiques, de leurs applications et de leurs effets, est aussi rythmé selon les sujets ou les objets, les lieux ou les sphères, les terrains ou les territoires, les méthodes ou les procédés à mettre en œuvre. Ils sont de moins en moins suspendus aux structurations territoriales administratives ou aux attributions et compétences des différentes autorités publiques. Ils insinuent pourtant les propositions initiatrices d'un contrôle social.

3. Des espaces recomposés

- 25 À la croisée des sciences naturelles et des sciences humaines, la géographie est une science sociale (Lévy, Lussault, 2003) comme l'est la science juridique. Penser l'espace en

droit comme en géographie c'est prendre en considération non pas seulement le territoire physique mais aussi les cultures, leurs interfaces ; c'est se saisir des amplitudes à partir desquelles et sur lesquelles se constituent les rapports sociaux et les pratiques culturelles. Analyser les agencements et les aménagements des différents espaces ne peut se comprendre que si ces derniers sont appréhendés en retenant aussi bien les objets que les sujets qui subissent, détiennent ou exercent des pouvoirs rattachés à ces espaces. Le droit y a partie liée. Si les nuances et raccordements que les sciences géographiques développent à propos des territoires sont difficilement transférables dans les discours du droit, ces derniers n'aménageant que peu les transitions, au moins est-il nécessaire de retenir que, aussi tranchées seraient-elles, les délimitations juridiques varient selon les politiques publiques.

- 26 Les questionnements se défient de la séparabilité du droit privé et du droit public, laquelle a peu d'effets en la matière en ce que, outre la perpétuelle référence aux jeux économiques et la réitération de l'attention à apporter aux changements climatiques tant au vu d'un principe de précaution qu'à travers la notion de risque, l'application des modes de gestion des politiques publiques et des normes juridiques répond à des maillages domiciliés et/ou localisés, spatiaux et/ou territoriaux. Tous les domaines du Droit sont concernés. La dissociation élaborée entre espace public et sphère privée s'adapte aux objets saisis, aux objectifs des lois et aux modalités d'application des réglementations³⁰ ; ces réglages sont les indices de leur interpénétration constante. Pourraient alors être circonscrites la production et la mise en œuvre de certaines politiques en matière de sécurité qui associent les deux champs entre prévention et répression, entre familles et société civile, entre vigilance et surveillance. En offrent des aperçus les actions concrètes dont les fondements juridiques ne sont pas directement perceptibles (vigipirate), les techniques qui couvrent certaines zones ou segments de territoire (vidéosurveillance, radars) comme les usages de la géolocalisation et les formes de téléassistance. Ils reflètent une perception spécifique des relations et espaces sociaux.
- 27 Car, qu'il s'agisse d'évaluer les projets de construction d'habitations au bord de la mer ou au milieu des champs, ou d'envisager l'implantation d'un cinéma multiplex ou d'un centre commercial dans une agglomération (Thiollière M., Ralite J., 2003), le repérage des espaces concernés et le détail de leurs caractéristiques sont incontournables. Qu'il s'agisse d'évoquer la répartition des cabinets de médecine libérale sur l'ensemble du territoire de la France pour lutter contre les déserts médicaux (Maurey H., 2013) ou d'évaluer l'installation d'une clinique privée dans un territoire de santé balisé, les critères retenus pour ce faire reposent sur des approches géographiques et temporelles. Qu'il s'agisse d'examiner les demandes sociales quant à la création de crèches ou relatives aux trajets des transports scolaires entre plusieurs villages ou qu'il s'agisse de s'intéresser à l'implantation d'une activité de services d'information juridique, les considérations démographiques doivent être prises en compte. Qu'il s'agisse de compenser les effets des délocalisations des entreprises privées ou d'évaluer la contribution d'un service public national à l'aménagement du territoire³¹, les mesures de répartition des populations et des activités qui segmentent les espaces couverts par l'action ou l'activité envisagée restent essentielles. Une perception organisationnelle des structurations sociales draine les problématiques qui s'inscrivent dans la dynamique de la territorialisation des interventions publiques et des modes de gestion des services.
- 28 La technique de la construction de ces espaces par les discours du droit doit alors être envisagée sous l'angle de leurs finalités (éventuelles ou avérées) et à partir de leurs

modalités. Sur le plan des finalités, peuvent être relevés plusieurs thèmes axiologiques, les uns déjà quelque peu écartés, les autres encore retenus, d'autres encore incertains. Peuvent être signalés ceux de la *proximité* (justice, police, commerce...), du *quartier* (environnement, police, implantations industrielles ou commerciales, institutions de commissions consultatives locales, terrains des expérimentations), de la *distance* (transports publics³², téléservices publics³³) et/ou de la *mobilité* (développement des communications électroniques, réorganisation des administrations ou entreprises³⁴). Sur le plan des modalités, une attention sur leurs instrumentalisation par les acteurs qui s'y investissent signalerait les objectifs visés : action, intervention, animation, coordination, planification, surveillance, contrôle. Ces approches confirment que les modes d'interposition et de fonctionnement des institutions publiques, des autorités administratives, ne reposent plus sur les mécanismes de la décentralisation territoriale – et ne pourraient s'y greffer.

- 29 Le croisement des champs, la transversalité des modalités inviteraient à s'interroger sur la délimitations des espaces qui revêtent un intérêt historique ou culturel³⁵. Certains d'entre eux disposent de fondements traditionnels ou coutumiers que les systèmes juridiques des États modernes n'ont pas toujours respectés³⁶. Les espaces peuvent donc être de diverses natures. Ils peuvent aussi bien concerner un ensemble de propriétés privées (matérielles et immatérielles) qu'une portion du territoire ; ils peuvent s'attacher à un secteur d'intervention, à un domaine d'action ou à l'effet d'un acte donné (assignation, surveillance, astreinte) etc. Ainsi, naturels ou chargés d'histoire, les sites et espaces inscrits sur la liste de l'UNESCO au titre du patrimoine mondial³⁷ engagent les États à « *prendre les mesures juridiques, scientifiques, techniques, administratives et financières adéquates pour l'identification, la protection, la conservation, la mise en valeur et la réanimation de ce patrimoine* ». Ces différents espaces impliquent un ensemble de décisions de portée juridique mêlant considérations politiques, analyses financières, perspectives économiques et conceptions des rapports sociaux ; mais ils sont généralement édifiés par référence à des notions disparates, parfois contradictoires, telles : le voisinage et la distance ; la juxtaposition et l'espacement ; la désertification et la densité ; la frontière et la ligne ; la différenciation et la similarité ; la sécurité et la liberté etc.
- 30 Toutefois, dans ces configurations qui relient géographie et droit, la question principale à résoudre demeure celle de la *limite* en tant que celle-ci suppose des « *choix méthodologiques, politiques, stratégiques qui relèvent directement de la décision humaine, individuelle ou collective. (...) Mais, celui qui trace la limite n'est pas forcément celui qui en ressent les effets, ni celui qui se l'approprie. À l'objectivité supposée de la limite tracée, inhérente à la géométrisation, s'oppose la subjectivité de la limite perçue, sa géo-interprétation. Ressentis et appropriations de la limite peuvent être très différents d'un individu à l'autre ou d'un groupe social à l'autre, ce qui peut conduire à des tensions fortes.* » (Interfaces, 2008, p. 194).
- 31 Si les langages du droit naviguent entre espace et territoire, le premier se référant à l'amplitude de l'action, le second s'attachant au périmètre d'intervention, l'attachement au terme de territoire en est toujours une des marques caractéristiques tant il dit la *frontière*. Mais, politique autant que juridique, le territoire reste « *le lieu d'interdépendances renforcées. Une action sur une zone donnée aura, certes, des conséquences sur la zone en question, conformes ou non aux intentions qui présidaient à la décision de l'appliquer, mais disposera aussi d'effets de débordement sur d'autres territoires. Une fois encore, la problématique du développement durable insiste sur le renforcement de telles interactions et, en l'espèce, il s'agit tout*

à la fois d'une multiplication de ces effets spatiaux, d'un élargissement de l'espace d'incidence et d'une accentuation de l'importance des effets » (Laganier R., Villalba B., Zuindeau B., 2002).

BIBLIOGRAPHIE

- Ballet J., 2008, « Propriété, biens publics mondiaux, bien(s) commun(s) : Une lecture des concepts économiques », *Développement durable et territoires*, n°2008/1 - <http://developpementdurable.revues.org/5553> (consulté le 12/11/2013).
- Balez A., Reunkrilerk J., 2013, « Écosystèmes et territoires urbains : impossible conciliation ? », *Développement durable et territoires*, n° 2013/2, - <http://developpementdurable.revues.org/9853> (consulté le 15/11/2013).
- Belaidi N., 2008, *La lutte contre les atteintes globales à l'environnement : vers un ordre public écologique ?*, Bruxelles, Bruylant.
- Boutaud J., 2009, « Quartier durable ou éco-quartier ? », *Cybergeo : European Journal of Geography*, septembre 2009 - <http://cybergeo.revues.org/22583> (consulté le 17/05/2013).
- Caillosse J., 2009, *Les « mises en scène » juridiques de la décentralisation : sur la question du territoire en droit public français*, Paris, LGDJ, Droit et société.
- Coester G., 2007, *L'aménagement numérique du territoire*, Paris, La Documentation française.
- Gindre David C., 2009, *Essai sur la loi du pays calédonienne*, Paris, L'Harmattan, 2009.
- Interfaces – groupe de recherches, UMR 612 Espaces –, 2008, « L'interface : contribution à l'analyse de l'espace géographique », *L'Espace géographique*, 2008/3, p. 193-207.
- Koubi G., 2008, « La construction des espaces par le droit », *Droit cri-TIC*, <http://www.koubi.fr/spip.php?article61> (consulté le 21/08/2013).
- Laganier R., Villalba B., Zuindeau B., 2002, « Le développement durable face au territoire : éléments pour une recherche pluridisciplinaire », *Développement durable et territoires*, n° 2002/1 - <http://developpementdurable.revues.org/77> (consulté le 3/11/2013).
- François J. C., 2014, « Cartographier les inégalités spatiales et territoriales », in Laurent E., (dir.), *Vers l'égalité des territoires*, Paris, La Documentation française, p. 180-193.
- Lévy J., Lussault M., (dir.), 2003, *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*, Paris, Belin.
- Melé P., 2009, « Pour une géographie du droit en action », *Géographie et cultures*, n°72, p. 25-42.
- Maurey H., 2013, Rapport d'information n°335, (Sénat 2012-2013) du 5 février 2013, *Déserts médicaux : agir vraiment*, - <http://www.senat.fr/rap/r12-335/r12-3351.pdf> (consulté le 21/11/2013).
- Mathevet R., Lepart J., Marty P., 2013, « Du bon usage des ZNIEFF pour penser les territoires de la biodiversité », *Développement durable et territoires*, n° 2013/1, - <http://developpementdurable.revues.org/9649> (consulté le 15/11/2013).
- Paul C., 2007, *Le défi numérique des territoires. Réinventer l'action publique*, Paris, Autrement.

Thiollière M., Ralite J., 2003, Rapport d'information n°308 (Assemblée nationale 2002-2003) du 21 mai 2003, *L'évolution du secteur de l'exploitation cinématographique*, <http://www.senat.fr/rap/r02-308/r02-3081.pdf> (consulté le 25/05/2013).

NOTES

1. Loi n°2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux.
2. Convention du 17 septembre 1979 relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe, (Berne) ; directive 92/43/CEE (Conseil) du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages.
3. Loi n°2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales ; Loi n°2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles. Voir par ailleurs, le dossier : « Stratégies territoriales Régions & métropoles : Quelles règles du jeu ? », *Pouvoirs locaux*, n°96, avril 2013.
4. Loi n°2011-267 du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure.
5. Loi n°2013-595 du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République.
6. Et conséquemment, les périmètres des accords collectifs et conventions collectives : Loi n°2013-504 du 14 juin 2013 relative à la sécurisation de l'emploi.
7. Voir aussi Loi n°2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale (évoquant l'existence de zone d'activité territoriale et de périmètre de compétence).
8. Décret n°2012-513 du 18 avril 2012 relatif à la communication d'informations à l'État et aux collectivités territoriales sur les infrastructures et réseaux établis sur leur territoire.
9. Au pluriel – dans la mesure où les concepts et les données ne sont pas « instrumentalisés » de la même façon dans tous les États.
10. Les considérations relevant du droit international, relatives notamment à la souveraineté territoriale des États et ouvrant sur la question des frontières, voire sur l'étude des relations transfrontalières ou de bon voisinage et les accords qui s'ensuivent, n'entrent pas dans la thématique ici choisie.
11. Loi n°95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire ; loi n°99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire.
12. Loi organique n°99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie ; loi organique n°2004-192 du 27 février 2004 portant statut de la Polynésie française.
13. Loi n°2012-281 du 29 février 2012 visant à assouplir les règles relatives à la refonte de la carte intercommunale.
14. L'annexe à la loi n°2013-595 du 8 juillet 2013, relative à la programmation des moyens et aux orientations de la refondation de l'école de la République situe en une même phrase plusieurs registres d'action qui en accentuent l'intensité géo-sociologique : « Une attention particulière sera également portée aux territoires ruraux et de montagne. Lors de l'élaboration de la carte scolaire, les autorités académiques auront un devoir d'information et de concertation avec les exécutifs locaux des collectivités territoriales concernées... ».
15. Concernant la protection des « éléments essentiels du potentiel scientifique ou technique de la nation » (art. R. 413-1 du Code pénal).
16. Exploitée notamment en droit des étrangers.
17. Conseil constitutionnel, décision n°2012-297 QPC du 21 février 2013, Association pour la promotion et l'expansion de la laïcité.

18. Loi n°2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administration.
19. Circulaire n°5745/SG du 15 octobre 2014 relative à la création de Maisons de l'État.
20. Art. L. 6323-3 du Code de la santé publique.
21. Loi n°2013-1118 du 6 décembre 2013 autorisant l'expérimentation des maisons de naissance.
22. À l'instar de la loi n°2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové.
23. Comme les zones naturelles d'intérêts écologiques, faunistiques et floristiques, (Mathevet R., Lepart J., Marty P., 2013).
24. À l'origine de la loi n°2013-921 du 17 octobre 2013 portant création d'un Conseil national d'évaluation des normes applicables aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics – de moindre portée que la circulaire du 17 février 2011 relative à la simplification des normes concernant les entreprises et les collectivités territoriales.
25. Le Conseil constitutionnel, dans sa décision n°2008-24 ELEC du 29 mai 2008 portant observations sur les élections législatives de 2007, avait ainsi rappelé que « 'Assemblée nationale, désignée au suffrage universel direct, doit être élue sur des bases essentiellement démographiques », *Rec. Cons. Const.* p. 305.
26. Voir les arrêts du Conseil d'État à propos du redécoupage des cantons : CE, 4 juin 2014, Commune de Saint-Magne, req. n°376544 ; CE, M. B, req. 376386 ; CE, 4 juin 2014, Commune de Dieuze et autres, req. n°377663 ; CE, 4 juin 2014, M. H et al. ; et Commune de Saint-Thomas-de-Cônac, req. n° 379545.
27. Décret n°2011-1371 du 27 octobre 2011 relatif à l'Institut national de l'information géographique et forestière.
28. Art. 1^{er}, D. n°2011-1371 du 27 octobre 2011.
29. Voir aussi, Circulaire du 16 août 2011 relative à la mise en œuvre du programme national très haut débit et de la politique d'aménagement numérique du territoire.
30. La loi n°2010-1192 du 11 octobre 2010 interdisant la dissimulation du visage dans l'espace public offre cette définition : « l'espace public est constitué des voies publiques ainsi que des lieux ouverts au public ou affectés à un service public ».
31. Tel est le cas de la Poste au titre du service universel (art. L. 1 al. 3 du Code des postes et des communications électroniques : « Le service universel postal concourt à la cohésion sociale et au développement équilibré du territoire. Il est assuré dans le respect des principes d'égalité, de continuité et d'adaptabilité en recherchant la meilleure efficacité économique et sociale. Il garantit à tous les usagers, de manière permanente et sur l'ensemble du territoire national, des services postaux répondant à des normes de qualité déterminées... »).
32. Loi n°2013-431 du 28 mai 2013 portant diverses dispositions en matière d'infrastructures et de services de transports (art. 44 : « Il est créé un établissement public de l'État à caractère administratif dénommé "Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement"... »).
33. Voir les contributions au dossier : « Les téléservices publics », *RFAP* n°146, 2013.
34. Dans le cadre de l'emploi public et privé, en termes de mobilité interne ou externe, professionnelle ou fonctionnelle : Loi n°2009-972 du 3 août 2009 relative à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique ; Loi n°2011-893 du 28 juillet 2011 pour le développement de l'alternance et la sécurisation des parcours professionnels ; Loi n°2013-504 du 14 juin 2013 relative à la sécurisation de l'emploi.
35. Que dire alors des controverses quant à la localisation du site d'Alésia (site archéologique, historique, touristique) ?
36. D'où la laborieuse élaboration de la Déclaration sur les droits des peuples autochtones du 13 septembre 2007 (ONU).

37. Convention concernant la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel du 21 novembre 1972.

RÉSUMÉS

Le vocabulaire administratif retrace les préoccupations politiques quant aux modes de gestion des questions sociales à travers des terrains circonscrits à l'aide de locutions issues des sciences géographiques alors même que les espaces d'action publique ne recouvrent pas les divisions administratives territoriales. Pourtant, les nuances et raccordements que ces sciences développent à propos des territoires sont difficilement convertibles en termes juridiques. Les espaces pris en considération sont alors de diverses natures (cités, quartiers urbains, occupation des sols, sites protégés, secteurs d'intervention prioritaires, locaux administratifs, etc.). En quelque sorte, l'utilisation de ces terminologies permet de camoufler les stratégies gouvernementales mises en œuvre.

Administrative vocabulary redraws political concerns on social questions management through expressions from geographical sciences even though spaces of public action do not recover territorial administrative divisions. Nevertheless, nuances and connectings which these sciences develop about territories are with difficulty convertible into legal terms. The considered spaces are then diverse natures (urban districts, protected areas, priority administrative places, etc.). In a way, using these terminologies allow to conceal the implemented governmental strategies.

INDEX

Keywords : legal rule, law speech, space, territory, public action, territorial planning, zone

Mots-clés : norme juridique, discours du droit, espace, territoire, action publique, aménagement du territoire, zone

AUTEUR

GENEVIÈVE Koubi

Geneviève Koubi est professeur de droit public à l'université Paris 8. Elle effectue ses recherches principalement dans le champ des sciences administratives, des droits sociaux et des sciences du texte appliquées au droit (circulaires administratives). Elle est membre du CERSA-CNRS UMR, 7106, genevieve@koubi.fr