

L'articulation des projets territoriaux : questions juridiques et institutionnelles

Compte-rendu du Séminaire Datar-Gridauh
Université de Paris I, 21 novembre 2003

Intervenants :

- Jean-Philippe Brouant, Maître de conférences à l'Université Paris I (Panthéon-Sorbonne), Chargé de recherche au Gridauh
- Eric Defenoil, Cabinet FIDAL
- Vincent Fouchier, Datar
- Yves Jégouzo, Professeur à l'Université Paris I (Panthéon-Sorbonne), Conseiller d'Etat en service extraordinaire
- Jean-Pierre Lebreton, Professeur à l'Université Versailles-Saint -Quentin-en Yvelines, Directeur de recherche au Gridauh

Il apparaît au préalable nécessaire de rappeler quelques principes essentiels qui dressent le cadre théorique de la mise en cohérence des projets territoriaux.

Tout d'abord le principe de libre administration des collectivités locales qui interdit à une collectivité d'exercer une tutelle sur une autre. Bien que la dernière révision constitutionnelle ait posé le principe qu'il pouvait exister des collectivités territoriales chef de file, ce principe a été réaffirmé par le nouvel article 72. Ceci explique largement « l'expulsion » imposée par la loi Urbanisme et habitat du 2 juillet 2003 des régions et départements des syndicats mixtes chargés d'élaborer les Scot ; c'est encore ce principe qui peut justifier une articulation des normes émanant de collectivités territoriales différentes qui repose sur un rapport souple de compatibilité plutôt que de stricte conformité (Cf. décision du CC du 7 décembre 2000, loi solidarité et renouvellement urbain). En même temps, le principe du respect réciproque de l'autonomie n'interdit pas une coopération entre collectivités locales surtout dans le domaine de l'aménagement du territoire¹.

Ensuite un principe de spécialité des établissements publics qui limite les compétences exercées par les EPCI aux seules attributions effectivement transférées par les communes. Se pose actuellement la question des attributions des communautés de communes nécessaires pour que ces dernières puissent être signataires d'un contrat de pays au nom des communes membres ; la note de cadrage émanant du ministre de l'aménagement du territoire précise que la dynamique de pays relève des compétences « aménagement de l'espace et développement économique » - qui sont deux compétences obligatoires des EPCI à fiscalité propre – alors que certains services chargés du contrôle de légalité estiment nécessaires que les communautés de communes disposent d'une compétence explicite « Pays ». Par ailleurs, le transfert de compétences d'un EPCI à un autre est, lui-même, théoriquement soumis à des règles précises (cf. art. L. 5111-2 du CGCT²). Ce transfert de compétences doit être expressément prévu par un texte³.

¹ Cf. art. L. 5210-3 du CGCT : « Le conseil général et le conseil régional intéressés peuvent, à la demande de l'un ou de l'autre, être associés par un établissement public de coopération intercommunale à l'élaboration de tout projet de développement et d'aménagement de son territoire, en vue de fixer des objectifs généraux de partenariat ou de coopération ».

² Lorsqu'un groupement de collectivités territoriales exerce des attributions dans un domaine faisant l'objet d'un transfert de compétences, celui-ci s'opère au profit de cet organisme sur décision de l'organe délibérant.

³ Ce qui est le cas pour les communautés urbaines (art. L. 5215-20 II) et pour les communautés d'agglomération (art. L. 5216-5 IV), le CGCT disposant que ces communautés peuvent « transférer certaines » de leurs compétences « à un syndicat mixte dont le périmètre inclut en totalité le périmètre communautaire après création du syndicat ou adhésion de la communauté ». Une telle disposition n'existe pas au profit des communautés de

Enfin le principe de cohérence affiché par le législateur (cf. art. L. 110 du code de l'urbanisme : « les collectivités publiques harmonisent, dans le respect réciproque de leur autonomie, leurs prévisions et leurs décisions d'utilisation de l'espace ») se heurte parfois au principe de l'indépendance des législations. Et les différents projets territoriaux relèvent de législations distinctes sans que le législateur ait toujours prévu d'établir des passerelles entre elles.

1°) La cohérence des périmètres

Concernant le périmètre des Scot, l'ordre des priorités retenu dans les critères de cohérence privilégie une logique institutionnelle plutôt qu'une logique fonctionnelle :

- le territoire doit être d'un seul tenant et sans enclave ;
- il doit obligatoirement recouvrir la totalité des EPCI compétents en matière de Scot ;
- tenir compte des autres groupements et projets
- et en dernier lieu seulement, tenir compte des déplacements.

Le périmètre du pays doit présenter une cohésion géographique, culturelle, économique ou sociale à l'échelle d'un bassin de vie ou d'emploi et respecter les limites des EPCI à fiscalité propre.

Le problème concerne la pertinence même des périmètres des EPCI : le périmètre des communautés doit être d'un seul tenant et sans enclave ce qui ne veut pas forcément dire qu'il est pertinent : or ce périmètre va très fortement conditionner les démarches de projet.

S'agissant du rôle du préfet en tant que « gardien de la cohérence », on peut faire deux remarques. Pour le périmètre des pays, la loi indique simplement que le préfet vérifie que le pays peut être formé et publie le périmètre par arrêté : la note de cadrage d'octobre 2003 semble prévoir un pouvoir d'appréciation au profit du préfet tout en rappelant qu'il ne peut obliger un EPCI ou une commune isolée à faire partie d'un pays.

Pour les Scot, la loi, à la suite de la réforme opérée par la loi UH, accorde un véritable pouvoir d'appréciation au profit du préfet puisque ce dernier doit vérifier que le périmètre du Scot « permet la mise en cohérence des périmètres d'urbanisme, d'habitat, de développement économique, de déplacement et d'environnement ». Autrement dit, une fois la logique fonctionnelle respectée (respect des périmètres des EPCI compétents), le préfet peut faire prévaloir une logique fonctionnelle.

2°) Articulation et cohérence des contenus

On ne peut que constater la quasi identité des missions assignées aux différents projets territoriaux : définir un projet commun de développement durable.

Au delà de ces missions communes, il existe des nuances importantes entre ces différents documents.

Sur le plan de l'encadrement juridique tout d'abord : comme tout document d'urbanisme, le Scot doit répondre à un certain nombre d'obligations et d'objectifs (cf. art. L. 121-10 c. urb.) qui vont conditionner le contenu et la consistance du projet de développement durable alors que l'encadrement juridique des projets d'agglomération et des chartes de pays est beaucoup plus faible.

Ces différences s'expliquent aisément par la différence de portée juridique des projets territoriaux : les Scot sont des documents opposables à l'administration et peuvent être opposés par les tiers à celle-ci tandis que les autres projets de territoire ne sont que des cadres de référence, des lignes de conduite pour les personnes publiques.

communes. Cependant, l'art. L. 5214-27 du CGCT autorisant expressément l'adhésion d'une communauté de communes à un EPCI, on peut en déduire qu'un transfert de compétences est possible.

Ces différences de statut et de portée n'empêchent pas une articulation prévue par le législateur :

- entre le Scot et la Charte de pays, c'est en principe la règle du « premier arrêté, premier servi » qui est prévue : sur les périmètres partagés, le législateur a prévu une obligation de « tenir compte » du document antérieurement arrêté. Cette obligation soulève deux séries de questions : en premier lieu, sur le champ de l'obligation. Les textes précisent que la charte de pays tient compte du « projet d'aménagement et de développement durable » du Scot. Faut-il s'en tenir strictement au PADD tel qu'il est exposé dans le rapport de présentation du Scot ou doit-on considérer que le Scot est en lui-même un PADD et non pas un élément constitutif du Scot parmi d'autres ? En second lieu sur la portée même de l'obligation de « tenir compte ». Cette obligation soulève de multiples interrogations sur le plan juridique : si a priori la méconnaissance d'une telle obligation ne paraît pouvoir faire l'objet d'une censure que par le biais du contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation, sa consistance même est difficile à apprécier. S'agit-il d'une simple information réciproque, d'une obligation de rechercher un compromis, d'une obligation de cohérence ?

- rien n'est prévu entre le Scot et le projet d'agglomération ou entre ce dernier et la charte de pays : ce n'est qu'au niveau de la mise en œuvre des projets par convention – contrat d'agglomération et contrat de pays – qu'une complémentarité est évoquée par le législateur.

Dans la mesure où la loi UH clarifie les responsabilités des acteurs dans la définition des projets, on peut se demander si, lorsqu'il y a identité de périmètres et d'acteurs, il est indispensable d'élaborer trois projets. Il existe certes la solution du « copier-coller » mais on pourrait imaginer, comme cela est prévu entre certains documents d'urbanisme et d'aménagement du territoire⁴, que par exemple le PADD du Scot, « tienne lieu » ou ait « valeur de » charte de pays ou projet d'agglomération. Une telle possibilité permettrait de sortir du « complexe du bonneteau⁵ ».

3°) Le portage du projet

Le principe de cohérence impose d'envisager un portage institutionnel unique pour ces différents projets territoriaux. Concernant le portage du Scot, la loi Urbanisme et Habitat prévoit une option : le nouvel article L. 122-4 du code de l'urbanisme dispose : « Le schéma de cohérence territoriale est élaboré par un établissement public de coopération intercommunale ou par un syndicat mixte constitués exclusivement des communes et établissements publics de coopération intercommunale compris dans le périmètre du schéma ». Cela rend donc caduque les « mécano » institutionnels imaginés dans certains territoires et notamment l'utilisation du syndicat mixte ouvert à la carte portant à la fois le pays et le Scot. On peut d'ailleurs douter de la légalité de la formule du syndicat mixte ouvert à la carte.

Cela étant, rien n'interdit un syndicat mixte fermé d'être à la fois porteur du Scot et du pays : c'est au niveau de la mise en œuvre des projets à travers la contractualisation que pourra s'établir l'intervention d'autres niveaux de collectivités locales (départements et régions) ou d'autres personnes publiques ou privées.

L'élaboration d'un projet territorial comme un Scot à une large échelle avec de nombreuses communes isolées peut faire craindre une « dévitalisation » du projet : pour le revivifier il faut souligner la possibilité prévue par le code de l'urbanisme d'élaborer des schémas de secteur

⁴ L'article L. 4424-12 du CGCT par exemple précise que le plan d'aménagement et de développement durable de Corse qui s'impose aux Scot « vaut » schéma de mise en valeur de la mer et schéma régional d'aménagement et de développement du territoire.

⁵ Jeu de trois cartes que le bonneteur mélange après les avoir retournés, le joueur devant deviner où se trouve une de ses cartes.

qui précisent et complètent le Scot et font l'objet d'une élaboration par l'EPCI ou la commune concernée (solution envisagée sur Nantes-Saint Nazaire).

Enfin on peut douter de l'utilisation de mécanisme de « chef de file » pour le portage des pays. Dans sa décision de 1995 relative à la loi Pasqua, le Conseil constitutionnel avait exigé que le législateur précise davantage les conditions de recours à ce mécanisme et il ne semble pas que la loi Urbanisme et Habitat présente toutes les garanties nécessaires de ce côté.

Jean-Philippe Brouant
GRIDAUH