

## Les contrats d'agglomération

Premiers constats<sup>1</sup> tirés d'une analyse juridique et institutionnelle

Prévu par l'art. 26 de la loi du 25 juin 1999 d'orientation pour le développement et l'aménagement du territoire (LOADDT), le contrat d'agglomération est une variété parmi d'autres de contrats entre personnes publiques. Ce n'est pas un contrat de prestations de services, soumis à une procédure de mise en concurrence préalable, mais plutôt de mise en cohérences des compétences des différents partenaires devant produire un effet d'organisation et de cohésion.

Du point de vue de l'analyse juridique, ces contrats sont des « contrats particuliers » conclus en application du ou des contrats de plan Etat-région<sup>2</sup>. Et l'on doit considérer que comme les contrats particuliers sont passés pour l'exécution du contrat de plan Etat-région, ils en partagent nécessairement les caractères. Cela implique que les solutions contentieuses relatives aux contrats de plan Etat-région peuvent aisément être transposées aux contrats d'agglomération.

### 1°) LE PROCESSUS DE NEGOCIATION

a) Le préalable : la définition du projet d'agglomération

- Le projet d'agglomération est un document dont l'initiative et l'élaboration est entièrement décentralisée. Les textes prévoient qu'il est idéalement défini au niveau de l'aire urbaine. D'un point de vue formel, le conseil de développement est obligatoirement consulté sur le projet d'agglomération. Son avis est sans portée juridique.
- Même s'il constitue la base essentielle de la contractualisation, le projet d'agglomération peut avoir une existence propre et distincte du projet d'agglomération ; d'un point de vue juridique, l'échec de la contractualisation ne met pas un terme à l'existence du projet<sup>3</sup>. Le projet peut dépasser la simple perspective de la signature du contrat en participant à la définition de l'intérêt communautaire ; il peut également servir de contribution à la définition du PADD du Scot.

b) Les enjeux de la contractualisation

- L'Etat dispose de la faculté de refuser de contracter même si les conditions posées par la LOADDT sont remplies notamment dans trois hypothèses : en présence d'un EPCI à TPU qui se serait constitué de manière défensive à la périphérie immédiate d'une communauté urbaine ou d'une communauté d'agglomération ; le préfet peut également refuser de contractualiser avec un pays qui entoure une agglomération sans la comprendre ; enfin, et dans la mesure où l'Etat est formellement absent de la définition du projet d'agglomération, si un contrat ne respecte pas les objectifs territoriaux de l'Etat

<sup>1</sup> Cette note repose en grande partie sur les contributions exposées lors du premier séminaire organisé par le Gridauh et la Datar le 30 juin 2003 à Paris intitulé : « les contrats d'agglomérations : inventaire des problèmes juridiques et administratifs ».

<sup>2</sup> Cf. art. 23 al. 3 de la LOADDT : « pour conclure un contrat particulier en application du ou des contrat de plan Etat-région, les agglomérations... »

<sup>3</sup> L'art. 4 du décret du 21 déc. 2000 dispose : « avant chaque renouvellement du contrat particulier, le projet d'agglomération est confirmé ou révisé selon les mêmes modalités que celles prévues pour son élaboration ».

- Le contrat de pays peut apparaître comme une démarche de fédération des intercommunalités ; la LOADDT envisage formellement l'articulation entre contrats d'agglomération et contrats de pays (ex du Pays de Morlaix)

## 2°) CONTENU ET ARTICULATION DU CONTRAT

### a) Questions sur les compétences

- Une première évidence s'impose ; on ne peut s'engager que sur ce pour quoi l'on est compétent (« la liberté contractuelle s'arrête aux portes de la compétence »). Or il n'est pas certain que les EPCI ayant signé les contrats d'agglomération aient tous déjà défini leur intérêt communautaire. Qui plus est, il arrive (cas de Tarbes ou de Bordeaux) que certaines communes membres de l'EPCI sont co-signataires du contrat alors qu'en toute bonne logique juridique, elles n'ont plus de titre juridique à intervenir<sup>4</sup>.
- Une position rigoureuse voudrait que ce qui ne relève pas du niveau communautaire ne devrait pas figurer dans le contrat ; dans une vision plus souple, les projets structurants au niveau de l'agglomération menés par la commune pourraient figurer dans le contrat

### b) L'encadrement du contrat

Trois types d'articulations doivent être envisagées :

- Celles prévues directement par les textes régissant les contrats d'agglomération ; en tant que « contrat particulier » conclu en application du CPER, le contrat d'agglomération doit nécessairement respecter celui-ci ; de même l'art. 3 du décret du 21 décembre 2000 précise que le contrat particulier est conclu « en vue de la mise en œuvre du projet d'agglomération » et un contrat ne pourrait être en distorsion manifeste avec le projet
- Celles qui s'imposent à toute démarche de contractualisation territoriale ; ainsi la LOADDT prescrit à l'Etat de veiller au respect des choix et objectifs inscrits dans les schémas de services collectifs « dans les contrats conclu avec les collectivités territoriales et leurs groupements... » ; même si les textes ne l'imposent pas formellement, une région ne pourrait signer un contrat d'agglomération en contradiction manifeste avec le SRADT.
- Celles qui relèvent du « bon sens » et qui obligent à s'interroger sur l'articulation des contrats d'agglomération avec les outils qui interfèrent voire peuvent rentrer en concurrence avec eux (documents d'urbanisme et autres documents tels que les schémas des eaux, les plans de protection et de gestion de l'environnement).

### c) L'écriture du contrat

- Les auteurs des contrats auraient peut-être intérêt à faire apparaître clairement la distinction entre les simples déclarations ou pétitions de principes et les véritables engagements
- De même se pose un problème de lisibilité des contrats : pour reprendre l'expression de J-D. Dreyfus, « les contrats sont courts mais les annexes longues »
- Enfin les actions ne sont pas suffisamment « priorisées » les unes par rapport aux autres alors que c'est indispensable pour leur mise en œuvre

## 3°) MISE EN ŒUVRE ET PORTEE JURIDIQUE DU CONTRAT

### a) Le contrat d'agglomération, acte de nature contractuelle

Le décret du 21 décembre 2000 dispose que ces contrats doivent préciser notamment « les axes prioritaires d'intervention des différents signataires et les moyens financiers

<sup>4</sup> On met ici à part la question de la période transitoire prévue par la loi Voynet et qui permet aux communes d'être signataires du contrat d'agglomération sous réserve de s'engager à intégrer l'EPCI à TPU avant l'échéance du contrat.

qu'ils s'engagent à y consacrer ». Les textes évoquent donc de véritables engagements qui, si l'on en croit la jurisprudence relative aux CPER<sup>5</sup>, ne sont pas sans effets juridiques.

Deux types d'engagements peuvent être examinés :

- Les engagements financiers ; en premier lieu, il paraît surprenant que certains contrats ne comportent aucuns engagements financiers (cas d'Arras) ; ensuite certains contrats limitent très fortement la portée des engagements souscrits<sup>6</sup> ou ne donnent qu'un caractère indicatif aux engagements<sup>7</sup>. Enfin lorsqu'une institution – comme la Caisse des dépôts dans le cadre du contrat d'agglomération de Dijon – n'est pas signataire mais s'associe ou est associée à sa mise en œuvre et qu'il est prévu, dans le tableau de financement, qu'elle co-financera un équipement, cet engagement lui est-il opposable ?
- Les engagements de comportement ; en contrepartie d'avantages financiers, l'agglomération est censée exercer ses compétences dans un certain sens. On est ici dans le cadre d'une obligation de moyens et non de résultat.

b) L'articulation maîtrise d'ouvrage/maîtrise d'œuvre

- Une attention particulière doit être portée sur la définition de la maîtrise d'ouvrage dans la mesure où il est fréquent qu'aucune indication ne figure dans les contrats. On relève en outre des maîtrise d'ouvrage communale ce qui est contraire à l'esprit des textes
- la logique du principe de subsidiarité amène à prévoir la délégation de mise en œuvre de certaines actions aux communes biens positionnées pour le faire plutôt que de créer de facto des « cellules de terrain » de la structure d'agglomération pour suivre ces actions

Jean-Philippe Brouant  
GRIDAUH

---

<sup>5</sup> CAA Lyon, 12 juill. 2001 : « si le plan conclu entre l'Etat et une région n'emporte, par lui-même, aucune conséquence directe quant à la réalisation effective des actions ou opérations qu'il prévoit, il contient des engagements, notamment financiers auxquels la loi confère une portée contractuelle, et comporte ainsi des effets juridiques ».

<sup>6</sup> Cf. Contrat relatif au pays de Morlaix ; « Le présent contrat ne constitue un engagement que sur les opérations susceptibles d'être financées par le programme 8 du contrat de plan Etat-Région »

<sup>7</sup> Contrat relatif à l'agglomération de Brest