UNIVERSITÉ D'ORLÉANS

ÉCOLE DOCTORALE SCIENCES DE L'HOMME ET DE LA SOCIETÉ

Laboratoire Collectivités Publiques

THÈSE présentée par :

Fouad EDDAZI

soutenue le : **9 décembre 2011**

pour obtenir le grade de : **Docteur de l'Université d'Orléans**

Discipline : Droit public

Planification urbaine et Intercommunalité
Tome I

THÈSE dirigée par :
François PRIET, Professeur, Université d'Orléans.

RAPPORTEURS :
Jean-Pierre LEBRETON, Professeur, Université de Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines.
Gérard MARCOU, Professeur, Université de Paris I (Panthéon-Sorbonne).

JURY:
Gérard MARCOU, Professeur, Université de Paris I (Panthéon-Sorbonne), Président du jury.
Yves JEGOUZO, Professeur émérite**,** Université de Paris I (Panthéon-Sorbonne).
Jean-Pierre LEBRETON, Professeur, Université de Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines.
Charles-Eric LEMAIGNEN, Président de la Communauté d'Agglomération d'Orléans, vice-président de l'ADCF.
François PRIET, Professeur, Université d'Orléans.

L'Université n'entend donner aucune approbation ou improbation aux opinions émises dans ce document. Ces opinions doivent être considérées comme propres à l'auteur.

Remerciements

Mon Odyssée doctorale n'aurait pu débuter sans l'investiture du Professeur Priet. Son soutien constant et l'équilibre qu'il a su trouver entre une direction ménageant la liberté de l'impétrant et les nécessités de la rigueur académique ont permis au voyage d'arriver à son terme. Pour toutes ces raisons, je tiens à lui adresser mes premiers remerciements, il fut le Mentor de l'aventure.

La reconnaissance m'oblige ensuite, sa modestie naturelle dût-elle en souffrir, à exprimer ma profonde gratitude au Professeur Jacquot, véritable Nestor dont la bienveillante sagesse et les conseils éclairés m'ont aidé à passer de nombreux caps décisifs.

Au moment de parvenir à l'Ithaque du doctorant, la soutenance, je tiens à distinguer avec respect les professeurs Jégouzo, Lebreton et Marcou, ainsi que le président Lemaignen ; leur présence dans mon jury de thèse est pour moi un véritable honneur.

Ces remerciements seraient incomplets si je ne saluais pas avec chaleur mes collègues et amis de la Faculté de droit d'Orléans. Leur présence à mes côtés a écarté les Sirènes de l'isolement et a rendu l'aventure humaine, collective et riche. Je ne puis oublier l'ensemble du personnel administratif de l'Université, spécialement Laurence, et de la bibliothèque de droit qui a toujours facilité les conditions de réalisation de cette thèse.

Enfin, je tiens à honorer mes parents dont la patience et la confiance ont permis que cette recherche ne demeure pas une simple toile de Pénélope, pour, enfin, toucher au but.

« Créer, c'est connaître et révéler un ordre. »
Suarès, *L'Occident*

Liste des principales abréviations

ACCP	Actualité de la commande et des contrats publics
ADCF	Assemblée des Communautés de France
AFDUH	Annuaire français du droit de l'urbanisme et de l'habitat
AJDA	Actualité juridique de droit administratif
AMF	Association des Maires de France
AMGVF	Association des maires des grandes villes de France
AOTU	Autorité organisatrice des transports urbains
ATESAT	Assistance technique fournie par l'Etat pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire
ATR (loi)	Administration Territoriale de la République
BJCL	Bulletin juridique des collectivités locales
BJDU	Bulletin de la jurisprudence du droit de l'urbanisme
CA	Communauté d'agglomération
CC	Communauté de communes
CCH	Code de la construction et de l'habitat
CDCI	Commission départementale de la coopération intercommunale
CERTU	Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques
CES	Conseil économique et social
CET	Contribution économique territoriale
CFE	Cotisation foncière des entreprises
CGCT	Code général des collectivités territoriales
CIAT	Comité Interministériel d'Aménagement du Territoire

CIF	Coefficient d'intégration fiscale
CU	Communauté urbaine
Cu	Code de l'urbanisme
CVAE	Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises
DA	Droit administratif
DAC	Document d'aménagement commercial
DATAR	Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale
DAUH	Droit de l'aménagement, de l'urbanisme et de l'habitat (remplace l'AFDUH en 2001)
DCRTP	Dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle
DDAF	Direction départementale de l'Agriculture et de la Forêt
DDE	Direction départementale de l'Equipement
DDEA	Direction départementale de l'Equipement et de l'Agriculture
DDI	Directions départementales interministérielles
DGALN	Direction Générale de l'Aménagement, du Logement et de la Nature
DGF	Dotation globale de fonctionnement
DGCL	Direction Générale des Collectivités Locales
DGUHC	Direction Générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction du Ministère de l'Equipement (désormais DHUP)
DHUP	Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages
DIACT	Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (redevenue DATAR)
Dir.	Sous la direction de
DOG	Document d'orientations générales
DOO	Document d'orientations et d'objectifs

DPU	Droit de préemption urbain
DREAL	Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement
DSC	Dotation de solidarité communautaire
DTA	Directive territoriale d'aménagement
DTADD	Directive territoriale d'aménagement et de développement durable
DUP	Déclaration d'utilité publique
EDCE	Etudes et Documents du Conseil d'Etat
EF	Etudes foncières
EPCI	Etablissement public de coopération intercommunale
EPCI-FP	Etablissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre
ENE (loi)	Engagement National pour l'Environnement
ENL (loi)	Engagement National pour le Logement
FNAU	Fédération nationale des agences d'urbanisme
FNGIR	Fonds national de garantie individuelle des ressources
GAJA	Grands arrêts de la jurisprudence administrative
GCT	Groupement de collectivités territoriales
GRALE	Groupement de Recherche sur l'Administration Locale en Europe
GRIDAUH	Groupement de recherche sur les institutions et le droit de l'aménagement, de l'urbanisme et de l'habitat
Ibidem.	Au même endroit, dans le même passage (d'un texte déjà cité)
in	Dans
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
JCP-A	Juris-Classeur Périodique, édition administrative
JCP-G	Juris-Classeur Périodique, édition générale

JO	Journal officiel
JOAN	Journal officiel de l'Assemblée nationale
LAU	Lois d'aménagement et d'urbanisme
LAURE	Loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie
LME	Loi de modernisation de l'économie
LOF	Loi d'orientation foncière
LOTI	Loi d'orientation des transports intérieurs
LOV	Loi d'orientation pour la ville
LPA	Les Petites Affiches
LRL (loi)	Loi relatives aux responsabilités et libertés locales
MOLLE (loi)	Loi Mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion
MURCEF (loi)	Loi portant mesures urgentes de réformes à caractère économique et financier
OAP	Orientation d'aménagement et de programmation
Op. cit.	Ouvrage précité
OREAM	Organismes régionaux d'étude et d'aménagement
p.	Page
PADD	Projet d'aménagement et de développement durable
PADOG	Plan d'aménagement et d'organisation générale de la région parisienne
PIG	Projet d'intérêt général
PDU	Plan de déplacements urbains
PLH	Programme local de l'habitat
PLU	Plan local d'urbanisme
PLU-CM	Plan local d'urbanisme communautaire/métropolitain
POS	Plan d'occupation des sols

PSMV	Plan de sauvegarde et de mise en valeur
PTU	Périmètre de transports urbains
PUCA	Plan Urbanisme Construction Architecture, appui à la recherche au sein de la DGALN
RA	Revue administrative
RCT (loi)	Loi de réforme des collectivités territoriales
RDI	Revue de droit immobilier
RDP	Revue du droit public et de science politique
Rec.	Recueil des décisions du Conseil d'Etat (Lebon)
Req.	Requête
RFAP	Revue française d'administration publique
RFDA	Revue française de droit administratif
RFSP	Revue française de science politique
RGCT	Revue générale des collectivités territoriales
RGDIP	Revue générale de droit international public
RJE	Revue juridique de l'environnement
RRJ	Revue de la recherche juridique, Droit prospectif
RTD *civ.*	Revue trimestrielle de droit civil
s.	Suivants
SAN	Syndicat d'agglomération nouvelle
SCOT	Schéma de cohérence territoriale
SD	Schéma directeur
SDAM	Schéma d'aménagement de l'aire métropolitaine
SDAU	Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme
SDAURUP	Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de la région de Paris
SDC	Schéma de développement commercial
SDCI	Schéma départemental de coopération intercommunale

SDRIF	Schéma directeur de la région Île-de-France
SIVOM	Syndicat intercommunal à vocation multiple
SIVU	Syndicat intercommunal à vocation unique
SRADT	Schéma régional d'aménagement du territoire
SRU (loi)	Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains
TCSP	Transport en commun en site propre
TPU	Taxe professionnelle unique
UH (loi)	Loi Urbanisme et Habitat
ZAC	Zone d'aménagement concerté
ZPPAUP	Zone de Protection du Patrimoine Architectural, Urbain et Paysager

Sommaire

Introduction

Partie 1 : Périmètres de l'intercommunalité et de la planification urbaine

Titre 1 : Périmètres de l'intercommunalité à fiscalité propre et de la planification stratégique

Chapitre 1 : L'objectif d'une correspondance à l'échelle de l'aire urbaine

Chapitre 2 : La mise en échec de l'objectif lors de la détermination des périmètres

Chapitre 3 : Un objectif désormais poursuivi lors de l'optimisation des périmètres

Titre 2 : Périmètres de l'intercommunalité à fiscalité propre et de la planification réglementaire

Chapitre 1 : La préférence législative pour une correspondance des périmètres des EPCI-FP et des PLU

Chapitre 2 : Les obstacles à la réalisation de la préférence manifestée par le législateur

Chapitre 3 : Les mécanismes palliatifs de l'absence de PLU-CM

Partie 2 : Fonctionnement de l'intercommunalité et détermination de la planification urbaine

Titre 1 : Une détermination à l'épreuve de la domination communale avant les lois ENE et RCT

Chapitre 1 : Un fonctionnement de l'intercommunalité marqué par la domination communale

Chapitre 2 : Une domination faisant des communes les coauteurs de fait de la planification urbaine

Chapitre 3 : Une codécision de fait influant le fond de la planification urbaine

Titre 2 : La recherche de contrepoids aux communes par les lois ENE et RCT

Chapitre 1 : Le renforcement du pouvoir normateur de l'intercommunalité

Chapitre 2 : Le renforcement du pouvoir politique de l'intercommunalité à fiscalité propre

Conclusion générale

Introduction

« Pour l'homme, le passé ressemble singulièrement à l'avenir.
Lui raconter ce qui fut, n'est-ce pas presque toujours lui dire ce qui sera ? »
Balzac, *La Recherche de l'Absolu*

L'urbanisation est un des phénomènes majeurs des XXe et XXIe siècles, conduisant à un véritable bouleversement de l'occupation de l'espace français. En conduisant à la concentration croissante des populations dans les zones urbaines[1] et à la diffusion du modèle urbain dans des zones jusqu'alors peu ou non urbanisées, les zones périurbaines et rurales,[2] l'urbanisation remet en cause des équilibres spatiaux ancestraux. Dans cette perspective, les instruments juridiques permettant de réguler l'occupation de l'espace prennent toute leur importance, en offrant la possibilité de régler cette urbanisation et de rétablir de nouveaux équilibres. Parmi ces instruments, la présente recherche s'attachera à l'examen de la planification urbaine, dans son articulation avec l'intercommunalité. En effet, de cette articulation naît un mode de régulation juridique des territoires très spécifique, visant le contrôle de la configuration de l'occupation de l'espace dans le cadre d'une architecture institutionnelle complexe.

La planification est un instrument de l'urbanisme. Ce dernier, en tant que « science, art et/ou technique de l'organisation spatiale des établissements humains »[3], est une discipline immémoriale, qui se confond avec la constitution organisée de groupements humains urbanisés. Par contre, le droit de l'urbanisme est une matière juridique jeune, même si sa naissance après la Première Guerre mondiale ne doit pas occulter l'existence avérée de prolégomènes.[4] Le droit de l'urbanisme « peut être défini comme l'ensemble des règles et institutions relatives à l'aménagement et au développement urbains. Il a vocation à encadrer l'évolution physique de l'urbanisation. »[5] Parmi les différents outils relevant du droit de l'urbanisme, cette recherche se concentrera sur la planification urbaine. Au regard du droit, cette dernière peut être appréhendée comme l'ensemble des normes unilatérales fixant pour un espace donné des objectifs à atteindre et des mesures idoines pour assurer leur concrétisation afin de contrôler, conserver et faire évoluer l'affectation des sols et la structuration de l'occupation de l'espace.

---

[1] D'après l'INSEE, de 2000 à 2010, « la superficie de l'espace urbain en métropole progresse de 19 %. Les villes occupent désormais 22 % du territoire et abritent 47,9 millions d'habitants, soit 77,5 % de la population. De nouvelles petites unités urbaines sont apparues, et le périmètre de certaines grandes unités urbaines s'est agrandi. 10,3 millions de personnes habitent dans l'agglomération parisienne et plus de 1,5 million dans celles de Marseille et de Lyon. L'urbanisation progresse surtout le long des littoraux atlantique et méditerranéen, mais aussi dans les régions alpines. C'est à la campagne que la croissance démographique est la plus importante. Elle est aussi plus forte dans les petites unités urbaines que dans les grandes. » Données tirées du site internet de l'INSEE : http://81.255.68.41/fr/themes/document.asp?reg_id=0&ref_id=ip1364.

[2] On peut renvoyer, pour approfondir la question, au dossier publié par Pouvoirs Locaux : Urbain-rural. Lorsque la ville s'ébroue dans le pré, Pouvoirs Locaux, n° 85 II/2010, p. 45 et s.

[3] MERLIN (P), CHOAY (F) (dir.) : *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement*, PUF, 2009, p. 911.

[4] GAUDIN (J-.P) : *Prévision, aménagement et gestion locale. L'émergence des plans d'urbanisme en France*, thèse de science politique, Université de Montpellier, 1983 ; BLANCO (C) : *Historicité et modernité du droit français de l'urbanisme*, thèse droit, Université de Nice - Sophia Antipolis, 1999 ; CARVAIS (R) : L'ancien droit de l'urbanisme et ses composantes constructive et architecturale, socle d'un nouvel « ars » urbain aux XVIIe et XVIIIe siècles. Jalons pour histoire totale du droit de l'urbanisme, Revue d'histoire des sciences humaines, 2005, n° 12, p. 17.

[5] JACQUOT (H) et PRIET (F) : *Droit de l'urbanisme*, Dalloz, 2008, p. 8.

C'est l'objet de la planification urbaine retenu lors de la fondation du droit de l'urbanisme après la Première Guerre mondiale qui a posé la question de sa liaison avec l'intercommunalité. En effet, la planification urbaine est conçue comme devant avoir une ambition systémique : son objet théorique est de réguler le fait urbain dans son ensemble. Aussi, les normes la constituant doivent se déployer sur de nombreux champs matériels interdépendants ; la planification urbaine se fait système. Cette approche de la planification urbaine est très bien exposée par le député Dormoy en 1923 : « il ne s'agit plus seulement de délimiter le domaine public et d'assurer la circulation. Il s'agit de l'ensemble des mesures, sans omettre les moyens de transport, destinés [sic] à permettre le développement rationnel, salubre et esthétique, mieux, de le prévoir. Il s'agit de discerner ce qui paraît être l'avenir de la ville, en tenant compte de toutes les circonstances géographiques, économiques, démographiques ou autres qui doivent ou qui peuvent le déterminer ou l'influencer, et de réaliser les conditions réglementaires et techniques de cet avenir. »[6] C'est cette approche totalisante de la planification urbaine qui va conduire à poser la question intercommunale.

Pour comprendre la formation du lien entre planification urbaine et intercommunalité, il faut commencer par préciser que cette dernière est comprise comme la « politique de regroupement tendant à organiser et rationaliser, entre deux ou plusieurs communes voisines, sous des formes diverses, leur développement, leur aménagement, des services collectifs (…). »[7] L'intercommunalité renvoie donc, substantiellement, à l'organisation de coopérations entre les communes. Ces coopérations peuvent se mener de diverses manières. D'une part, l'intercommunalité peut être appréhendée comme un périmètre de coopération, sans création d'une personne morale nouvelle dédiée à sa régulation. D'autre part, l'intercommunalité peut être entendue comme une personne morale organisant la coopération. Cette dernière forme de coopération peut elle-même être perçue de deux façons. D'un côté, l'intercommunalité personnifiée peut fonctionner de façon confédérale, sans disposer d'une fiscalité propre. D'un autre côté, cette intercommunalité personnifiée peut adopter un fonctionnement de type fédéral, avec une fiscalité propre. On peut alors dire que la notion d'intercommunalité exprime une échelle de coopération entre les communes, son intensité variant selon sa personnification ou non et selon le type de personnalité morale retenue.

Si un lien est progressivement établi entre la planification urbaine et l'intercommunalité, c'est parce que l'ambition systémique de la nouvelle planification urbaine va se heurter aux limites des compétences, des moyens et des périmètres des communes. Ces dernières ne peuvent assurer isolément une réglementation transversale du fait urbain et une prévision des évolutions à anticiper.[8] Effectivement, les phénomènes donnant naissance aux mutations urbaines dépassent les communes, elles ne pouvaient dès lors en apparaître juridiquement comme les organisatrices. D'où l'émergence progressive de l'intercommunalité en la matière.

Ainsi, on note que l'articulation entre la planification urbaine et l'intercommunalité est relativement récente au regard de l'histoire. Pourtant, cette articulation a déjà connu de très

---

[6] Rapport parlementaire, séance du 7 mars 1923, annexe n° 7250, p. 512. Citation extraite de DEMOUVEAUX (J.-P.) et LEBRETON (J.-P.) : *La naissance du droit de l'urbanisme, 1919-1935*, Les éditions des Journaux Officiels, 2007, p. 10.

[7] CORNU (G) (dir.) : Entrée Intercommunalité, *in Vocabulaire juridique*, PUF, 2007, p. 504.

[8] Comme l'indique le professeur Charles, « à l'origine, l'urbanisme se bornait à des projets de voirie ou à des actions en matière d'hygiène et de salubrité. Les tâches du maire étaient simples, même simplistes. » (CHARLES (H) : Regroupement communal, collaboration entre collectivités locales et réforme du droit de l'urbanisme, Droit et Ville, 1984, n° 18, p. 115) On voit la rupture conceptuelle que constitue la création du droit de l'urbanisme, et en particulier de la planification urbaine, après la Première Guerre mondiale.

nombreux avatars : cela montre que cette articulation est un *processus*, mutant selon ses échecs, ses réussites et l'évolution des objectifs à atteindre. En conséquence, pour comprendre l'état actuel du droit et éventuellement anticiper ses prochaines évolutions, on retiendra pour cette introduction une présentation historique. En effet, c'est l'histoire de la cristallisation progressive de l'articulation entre la planification urbaine et l'intercommunalité, ainsi que les mutations de leurs significations, que l'on s'attachera à conter.

Pour structurer le propos, on relèvera qu'historiquement l'intercommunalité surgit en matière de planification urbaine en deux temps. Dans un premier temps, elle est mise en avant quand l'exigence de donner une échelle intercommunale à la planification urbaine s'est faite pressante. Dans cette perspective, on doit relever que l'intercommunalité est d'abord apparue comme un périmètre, l'ordre de dimension de la planification urbaine, une échelle de référence signifiant des plans couvrant plusieurs communes (Section 1). Dans un second temps, l'intercommunalité a progressivement enrichi sa signification première : appréhendée originellement comme un périmètre intercommunal, elle est également devenue une administration compétente en matière de planification urbaine (Section 2).

Au regard de cette histoire et des perspectives d'avenir ouvertes par les évolutions récentes du droit positif, une exigence d'évaluation de l'efficacité de l'implication intercommunale relativement à la planification urbaine s'impose (Section 3).

Section 1 : La planification urbaine et l'intercommunalité entendue comme périmètre

Les textes fondateurs du droit de l'urbanisme moderne créent une planification urbaine en principe à l'échelle communale, même si l'échelle intercommunale est déjà envisagée comme possible, par exception (Paragraphe 1). Les textes suivants poursuivront la mise en avant de l'échelle intercommunale selon des modalités diverses, en 1932 (Paragraphe 2), 1935-1943 (Paragraphe 3), 1958 (Paragraphe 4) et 1967 (Paragraphe 5).

Paragraphe 1 : 1919 et 1924, une planification urbaine en principe à l'échelle communale et sous l'autorité de l'Etat

En France, la planification urbaine moderne est née avec les lois des 14 mars 1919 et 19 juillet 1924.[9] Ces lois donnent naissance à ce que l'on a appelé les plans Cornudet qui ont pour objet d'établir des projets d'aménagement, d'embellissement et d'extension des villes. Cette première planification urbaine moderne créée en 1919-1924 relève de la compétence de l'Etat. S'agissant de son périmètre, elle s'inscrit en principe à l'échelle communale (A), même si elle peut se déployer par exception à l'échelle intercommunale (B). Cette première planification urbaine connaîtra cependant un sort contrasté (C).

[9] DEMOUVEAUX (J.-P.) : La naissance du droit de l'urbanisme, EF, janvier-février 2006, n°119, p. 32 ; LACAVE (M) : L'évolution du droit de l'urbanisme en France depuis la Seconde Guerre mondiale, L'interventionnisme de la puissance publique, *in Etudes en l'honneur du doyen Georges Péquignot*, Université de Montpellier, 1984, tome II, p. 393, en particulier p. 399 ; on peut parler de planification urbaine nouvelle à propos de ces lois car elles illustrent la nouvelle approche totalisante précitée. A ce titre, les auteurs évoquent un commentateur anonyme du Recueil Dalloz d'après lequel « la véritable innovation résultant de la loi nouvelle consiste en ce que la réglementation n'est plus limitée à certaines mesures particulières (en faveur de rues ou de quartiers délimités), mais prend le caractère d'une mesure d'ordre général, conforme aux intérêts de l'hygiène et de l'esthétique, et s'appliquant au pays tout entier. » Cité *in* DEMOUVEAUX (J.-P.) et LEBRETON (J.-P.) : *La naissance du droit de l'urbanisme, 1919-1935*, Les éditions des Journaux Officiels, 2007, p. 76.

A) Une planification urbaine en principe à l'échelle communale

Les projets d'aménagement, d'embellissement et d'extension des villes ne sont clairement pas conçus, en principe, dans une optique intercommunale.

Cela se manifeste, d'une part, à propos de l'échelle de ces projets. On constate que le législateur prévoit des documents devant se déployer à l'échelle communale. Les articles 1 et 2 de la loi du 14 mars 1919 et de celle du 19 juillet 1924 disposent que les projets d'aménagement, d'embellissement et d'extension doivent couvrir des communes, celles qui correspondent à des critères objectifs fixés par la loi et celles qui en ont manifesté la volonté.[10]

D'autre part, on constate que la procédure d'édiction des projets d'aménagement, d'embellissement et d'extension des villes ne fait pas intervenir d'instance intercommunale. C'est la commune qui prend en principe[11] l'initiative de la procédure d'établissement du plan, comme l'indique l'alinéa 1er de l'article 6 de la loi,[12] et c'est l'Etat qui la conclut par un arrêté préfectoral ou un décret en Conseil d'Etat en vertu de l'article 7 de la loi.[13]

Plusieurs raisons permettent d'expliquer pourquoi la commune est retenue comme l'échelle de référence de la nouvelle planification urbaine, choix lourd de conséquences pour l'avenir.

D'abord, il semble que le législateur a choisi l'échelle communale comme périmètre de principe de la planification du fait des compétences connexes à cette dernière traditionnellement exercées à ce niveau. En quelque sorte, le législateur a voulu faire le choix de la cohérence. En effet, on l'a indiqué, « les concepteurs des textes sur les nouveaux plans d'extension se sont (…) placés dans une (…) continuité par rapport au passé. Ils ont prolongé le champ d'intervention progressivement dévolu au cours des siècles aux principales municipalités urbaines en matière de police des constructions, de gestion de la voirie et de réglementation des alignements. »[14]

Ensuite, l'objet des projets d'aménagement, d'embellissement et d'extension des villes permet de comprendre cette absence d'appétence pour la dimension intercommunale. A ce titre, on relève que ces projets se bornent essentiellement, d'après l'article 1er de la loi,[15] à

---

[10] JO du 15 mars 1919, p. 2726. Ce sont « les articles 1 et 2 de la loi du 14 mars 1919 et de celle du 19 juillet 1924 (qui) définissent le champ d'application des premiers instruments de la planification urbaine dont se dote la France. Ils intéressent toutes les villes de plus de 10 000 habitants ainsi que les communes du département de la Seine. En outre, des listes de localités assujetties sont établies dans chaque département ; une liste est proposée par le conseil général et approuvée par le préfet, sur laquelle figurent des communes ''en voie d'accroissement'' et des communes qui ont demandé à être dotées d'un plan d'aménagement, d'embellissement et d'extension ; une autre, émanant du seul préfet, comprend ''les stations balnéaires, maritimes, sportives et autres, soumises à la taxe de séjour, dont la population (…) augmente de 50 % ou plus à certaines époques de l'année'' ; une troisième liste, rassemblant les agglomérations présentant un caractère pittoresque, artistique et historique, est l'œuvre de la commission départementale des sites et des monuments naturels. » Cité *in* DEMOUVEAUX (J.-P.) et LEBRETON (J.-P.) : *La naissance du droit de l'urbanisme, 1919-1935*, Les éditions des Journaux Officiels, 2007, p. 60.

[11] Sous peine de substitution étatique en cas de carence, comme l'indique l'alinéa 2 de l'article 6. (JO du 15 mars 1919, p. 2726)

[12] « Lorsque la projet n'intéresse qu'une seule commune (…), le conseil municipal, sur la proposition du maire, désigne l'homme de l'art ou la société qu'il charge de l'étude et de la confection des plans et projets. »

[13] JO du 15 mars 1919, p. 2726.

[14] GAUDIN (J.-P.) : *L'avenir en plan. Technique et politique dans la prévision urbaine, 1900-1930*, Champ Vallon, 1985, p. 141.

[15] L'article 1er de la loi fixe le contenu du projet d'aménagement, d'embellissement et d'extension, selon le triptyque suivant. D'abord, le projet d'aménagement, d'embellissement et d'extension se compose d'un « plan qui fixe la direction, la largeur et le caractère des voies à créer ou à modifier, détermine les emplacements, l'étendue et les dispositions des places, squares, jardins publics, terrains de jeux, parcs, espaces libres divers, et

fixer les emplacements et les caractères des voies publiques et d'un certain nombre d'équipements, ainsi que des servitudes. On peut déduire de cela que l'objet juridique des projets ne matérialise pas totalement les ambitions des promoteurs de la loi, comme le député Dormoy. Le recours à l'intercommunalité pouvait alors ne pas sembler impératif.

Par ailleurs, l'inscription de la planification urbaine à l'échelle communale se rattache à l'appréhension traditionnelle de l'essence de la commune. En effet, « la conception du pouvoir municipal part toute entière de la conception associative ou associationniste de la Commune, et lui trouve une explication en tant qu'association d'habitants. »[16] Cette approche classique a nécessairement un effet sur la vision des affaires communales, qui ne peuvent se détacher des compétences ayant un impact sur un élément essentiel de la vie des habitants, la propriété. Ainsi, « l'inscription au sol des relations locales, envisagée dans le cadre d'une société essentiellement rurale, a donc pour corollaire une vie politique communale organisée initialement autour des propriétaires. Conception que le développement au XIXe siècle du suffrage universel ne remet pas directement en cause, étant donné la large diffusion de la propriété parcellaire. La commune reste ainsi fondamentalement une communauté territoriale ; et par conséquent ce qui dans son périmètre concerne la réglementation de l'usage des sols apparaît de sa compétence ''naturelle''. »[17]

De plus, le choix de la commune comme échelle de principe de la planification urbaine obéit à des considérations financières. L'application de la planification exige des ressources financières, pour mettre en œuvre ses dispositions. Effectivement, les constructions et aménagements induits par le plan ont un coût. Il est alors logique de mettre en avant l'échelle du pouvoir qui est le premier bénéficiaire des effets du plan et qui est doté d'un pouvoir fiscal : en l'occurrence, il s'agit de la commune. On l'a dit, « la question du financement des coûts généraux de l'urbanisation prit d'emblée des dimensions communales : la localisation concrète des travaux d'infrastructure et d'aménagement urbain rappelait le lien direct existant entre périmètre de ressources fiscales et échelon politique responsable des dépenses. Et cet échelon était en France celui de la commune. »[18] L'absence de fiscalité intercommunale propre, à cette date, pèse.

Enfin, la mise en avant de la commune comme échelle de la planification s'explique par le contexte politique de l'époque, mettant particulièrement à l'honneur cette collectivité. On doit le rappeler, la IIIe République est surnommée la République des maires, l'enracinement du régime républicain tenant pour beaucoup à leur action. La loi de 1884 votée quelques années auparavant assoit cette aura communale. Autrement dit, « la foi municipaliste était (…) intense et multiforme. »[19]

---

indique les réserves boisées ou non à constituer, ainsi que les emplacements destinés à des monuments, édifices et services publics. » Ensuite, le projet d'aménagement, d'embellissement et d'extension contient un « programme déterminant les servitudes hygiéniques, archéologiques et esthétiques ainsi que toutes les autres conditions y relatives et, en particulier, les espaces libres à réserver, la hauteur des constructions, ainsi que les prévisions concernant la distribution d'eau potable, le réseau d'égouts, l'évacuation et la destination finale des matières usées et, s'il y a lieu, l'assainissement du sol. » Enfin, on trouve un « projet d'arrêté du maire, pris après avis du conseil municipal et réglant les conditions d'application prévues au plan et au programme. » (JO du 15 mars 1919, p. 2726)

[16] GARCIA DE ENTERRIA (E) : *Révolution française et administration contemporaine*, Economica, 1993, Paris, p. 112.

[17] GAUDIN (J.-P.) : *L'avenir en plan. Technique et politique dans la prévision urbaine, 1900-1930*, Champ Vallon, 1985, p. 142.

[18] GAUDIN (J.-P.) : *op. cit.*, p. 146.

[19] GAUDIN (J.-P.) : La genèse de l'urbanisme de plan et la question de la modernisation politique, RFSP, 1989, volume 39, n° 3, p. 305.

B) Une planification pouvant être à l'échelle intercommunale par exception

Les projets d'aménagement, d'embellissement et d'extension des villes peuvent s'inscrire à l'échelle intercommunale (1), ce qui constitue une mise en avant historique de l'intercommunalité, même s'il convient de tempérer la portée de cette innovation (2).

1) La possibilité d'une échelle intercommunale pour la planification

Les lois de 1919-1924 ne sont pas totalement fermées à l'optique intercommunale. En effet, l'article 9 de la loi de 1919 dispose que lorsque le projet « est de nature à intéresser plusieurs communes du département, le préfet peut provoquer une étude d'ensemble de ce projet de la part des municipalités intéressées et instituer, même d'office, des conférences intercommunales en vue de la constitution de syndicats de communes. »[20] La loi du 19 juillet 1924 contraindra le préfet à instituer ces conférences.[21]

Cet article 9 est essentiel car il permet, *pour la première fois*, de mettre en avant l'intercommunalité en matière de planification urbaine. Cette immixtion intercommunale prend deux formes totalement distinctes.

D'une part, l'intercommunalité peut être appréhendée comme un périmètre d'étude du projet d'aménagement, d'embellissement et d'extension intéressant plusieurs communes du département. Par étude, on doit entendre « à la fois l'étude préalable, l'enquête et le ''diagnostic'' qu'on en tire : c'est un relevé des données physiques et climatiques comme des variables économiques et sociales. »[22] A titre d'illustrations, on a pu indiquer que l'étude constitue une « enquête précisant à la fois l'inscription au sol des bâtiments et des populations, et aussi la connaissance des flux de circulation. »[23] L'importance d'inscrire l'étude du plan à l'échelle intercommunale a été soulignée : en effet, « se voulant ainsi l'élément de cadrage de l'exercice prévisionnel, il en est déjà la prémisse. »[24]

D'autre part, l'intercommunalité peut être perçue comme le périmètre mais aussi *la personne morale* au sein de laquelle le projet de plan sera examiné et conçu par les communes regroupées au sein de syndicats de communes.

2) Une mise en avant historique de l'intercommunalité, mais à la portée limitée

S'il faut souligner l'importance historique de la mise en avant de l'intercommunalité en matière planificatrice (a), la portée limitée de cette implication doit être soulignée (b).

a) Une mise en avant historique de l'intercommunalité en matière planificatrice

On note avec intérêt que le législateur, dès 1919-1924, a conscience de l'intérêt d'une approche intercommunale de la planification urbaine, à travers une possible étude du projet de plan à une échelle intercommunale ou une élaboration du plan dans un cadre intercommunal, la conférence intercommunale et le syndicat de communes.

[20] JO du 15 mars 1919, p. 2727.
[21] Article 8 de la loi, JO du 22 juillet 1924, p. 6539.
[22] GAUDIN (J.-P.) : *L'avenir en plan. Technique et politique dans la prévision urbaine, 1900-1930*, Champ Vallon, 1985, p. 151.
[23] GAUDIN (J.-P.) : *op. cit.*, p. 150.
[24] GAUDIN (J.-P.) : *op. cit.*, p. 151.

En recourant aux conférences intercommunales et aux syndicats de communes en matière de planification, le législateur mobilise les ressources juridiques existantes au moment du vote de la loi. En effet, l'intercommunalité est une solution ancienne pour pallier le très grand nombre de communes en France, situation issue d'un choix historique.

On le sait, les révolutionnaires ont longtemps débattu entre deux options fondamentales quant à la carte administrative du pays : conserver les paroisses de l'Ancien Régime et les transformer en communes ou redessiner les limites des circonscriptions administratives de base de façon géométrique pour en limiter le nombre.[25]

C'est la première option qui est retenue ; des difficultés vont naître du très grand nombre de communes qui en découle. Les communes sont trop petites pour gérer des infrastructures lourdes, des équipements importants, comme les réseaux par exemple. Leurs finances et leurs administrations, notamment, ne suffisent pas.

Ce sont des raisons de bonne administration qui ont alors poussé le législateur à créer des palliatifs de l'éclatement de la carte communale, dès 1884 et la loi sur l'organisation municipale du 5 avril. Cette loi met en place les conférences intercommunales, forums non dotés de la personnalité morale, dans le cadre desquels deux ou plusieurs conseils municipaux peuvent provoquer entre eux, par l'entremise de leurs maires, une entente sur les objets d'utilité communale compris dans leurs attributions et qui intéressent à la fois leurs communes respectives.[26] La loi du 22 mars 1890 viendra ensuite, pour créer les syndicats de communes. Le syndicat de commune est un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) doté de la personnalité morale associant des communes en vue d'œuvre ou de service d'intérêt intercommunal. Les communes confient au syndicat la compétence qu'elles souhaitent lui attribuer parmi les leurs.[27] C'est ainsi que naît l'intercommunalité de gestion, une intercommunalité chargée d'exercer des compétences que les communes ne peuvent exercer seules et sous le contrôle étroit de ces dernières.

Cependant, même si la loi implique le syndicat de communes, intercommunalité personnifiée fonctionnant de façon confédérale sans fiscalité propre, cela ne doit pas dissimuler que l'intercommunalité reste avant tout un périmètre de planification, qu'il est par ailleurs très difficile de matérialiser.

b) <u>Une mise en avant à la portée limitée</u>

Après les lois de 1919-1924, il n'est pas possible de présenter l'intercommunalité comme un vecteur de spécification du contenu de la planification. Autrement dit, lorsque la planification est intercommunale, son contenu n'est pas spécifique, il est identique à celui des plans communaux.

Les lois de 1919-1924 interdisent également de percevoir l'intercommunalité comme une personne compétente en matière de planification urbaine. Même en cas d'étude intercommunale du plan et de syndicat de communes impliqué dans son élaboration, le document reste de la compétence de l'Etat. En effet, l'article 9 de la loi de 1919 indique explicitement que, dans un cadre intercommunal, « le projet est instruit et déclaré d'utilité

[25] FOUGERE (L), MACHELON (J-P), MONNIER (F) (dir.) : *Les communes et le pouvoir de 1789 à nos jours*, PUF, 2002 ; GARCIA DE ENTERRIA (E) : *Révolution française et administration contemporaine*, Economica, 1993, Paris.

[26] Comme le précise l'article L. 5221-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT) qui les codifie aujourd'hui, ces ententes peuvent donner lieu à des conventions à l'effet d'entreprendre ou de conserver, à frais communs, des ouvrages ou des institutions d'utilité commune. Les ententes ne peuvent prendre de décisions exécutoires, toute décision est le résultat des délibérations concordantes des parties prenantes.

[27] Les dispositions relatives au syndicat de communes sont aujourd'hui codifiées à l'article L. 5212-1 du CGCT.

publique dans les formes indiquées par les articles 6 et 7 de la présente loi. » En d'autres termes, l'Etat a seul la compétence pour déclarer d'utilité publique les travaux à exécuter par application du plan, ce dernier ne pouvant produire ses effets qu'à cet instant. Même si l'Etat reconnaît une certaine liberté aux éventuelles personnes morales intercommunales pour prédéterminer le contenu du plan, il en reste l'auteur juridique, l'intercommunalité étant alors avant tout un périmètre de planification.

Les lois de 1919-1924 ne permettent pas non plus de dire que l'intercommunalité est promue comme échelle de référence de la planification urbaine.

A ce titre, il est intéressant de relever que le cadre intercommunal, pour les études ou la prédétermination du plan, est évoqué *après* la présentation de l'hypothèse de référence, celle d'une planification à l'échelle communale. Clairement, le périmètre intercommunal est perçu comme une exception.

Par ailleurs, il faut constater qu'il n'y a aucune garantie de voir l'échelle intercommunale promue comme périmètre d'étude du plan, pour deux raisons de valeur inégale. D'un côté, on constate que la loi de 1919 dispose explicitement que le préfet *peut* provoquer une telle étude si le projet est de nature à intéresser plusieurs communes du département. *A contrario*, cela signifie qu'il n'y est pas contraint. La loi de 1924 va cependant rompre avec cette formulation et *imposer* une étude intercommunale du plan dès lors que le projet est de nature à intéresser plusieurs communes du département. Toutefois, d'un autre côté, l'idée selon laquelle le projet doit être susceptible d'intéresser plusieurs communes du département est en elle-même assez vague, indéterminée, ce qui interdit une application généralisée.

Enfin, on doit souligner que l'immixtion de personnes morales intercommunales dans la confection du plan n'est pas assurée. Dans la loi de 1919, le préfet *peut* instituer des conférences intercommunales afin que ces dernières délibèrent sur la constitution de syndicats de communes assurant la prédétermination du plan. Là encore, il faut indiquer que la loi de 1924 modifie cette formulation et *impose* l'institution de conférences intercommunales. Seulement, il n'y a pas d'automaticité entre la mise en place des conférences intercommunales et la formation de syndicats de communes. Autrement dit, cela signifie que ce sont les communes qui décident, à l'unanimité, de l'institution des syndicats de communes pouvant assurer la prédétermination du plan.[28]

C) Une première planification au sort contrasté

On peut parler d'un relatif échec pour la planification urbaine créée en 1919-1924 (1), cet échec n'épargnant pas les démarches engagées à l'échelle intercommunale (2).

1) Le relatif échec de la planification urbaine créée en 1919-1924

Dès la discussion parlementaire, on a pu relever l'opposition des élus locaux à la réforme : cette opposition s'est traduite par un délai de quatre années entre le vote du texte à la Chambre des députés et son vote au Sénat. Ainsi, « la loi de 1919 a (…) trouvé contre elle non pas les lobbies des propriétaires, non plus que ceux des constructeurs ou des lotisseurs, furieux de perdre la liberté qui leur était auparavant laissée, mais essentiellement les maires, les administrateurs locaux, regroupés au sein de cette place-forte des élus locaux que constituait alors le Sénat et qui, réticents à l'idée de se voir s'échafauder au-dessus d'eux une

[28] Il faudra attendre l'ordonnance du 9 janvier 1959, pour les syndicats intercommunaux à vocation unique, et la loi du 31 décembre 1970, pour les syndicats intercommunaux à vocation multiple, pour voir l'émergence d'une procédure permettant la constitution de syndicats à la majorité qualifiée.

lourde et coûteuse machinerie administrative sur le fonctionnement de laquelle ils n'auraient pas de prise, ont développé à son égard une sorte de résistance passive. »[29] Selon une formule frappante du député Cornudet, « il a été admis que l'on portait une certaine atteinte au droit exclusif des maires. »[30] Cet élément permet de comprendre l'écart entre les ambitions des promoteurs de la loi et le résultat finalement obtenu, notamment en ce qui concerne l'objet des projets.

La résistance des élus à la réforme s'est également traduite après la création des projets d'aménagement, d'embellissement et d'extension.

En effet, « les observateurs de l'entre-deux-guerres ont été (…) frappés par l'immobilisme très fréquent, voire l'ataxie des élus locaux au regard de ces plans : non seulement les maires les plus conservateurs, mais les édiles du centre et bien des élus communistes ou même socialistes s'avérèrent très réservés par rapport à la prévision urbanistique et à l'interventionnisme d'aménagement. »[31]

De façon plus précise, on a relevé que « sur 1 939 communes tenues d'avoir un projet d'aménagement, moins du quart avait jugé utile de s'en doter. »[32]

La déception est à la hauteur des espoirs placés en la commune. « L'attentisme des maires, leur lenteur à engager l'étude et l'application des plans, leur réticence à manier l'expropriation par zones et à revendiquer la récupération des plus-values, voilà autant de motifs de désillusion. » Cette situation conduira certains à regretter « l'autonomie communale gagnée par le statut de 1884 », voire même « à mettre en cause la légitimité des élus et l'aptitude du suffrage universel à garantir l'intérêt général. »[33]

Ainsi, par leur « manque de motivation (…) pour les questions d'urbanisme, leur réticence à toute limitation de leurs pouvoirs, leur relative satisfaction à l'égard de la situation de leurs propres villes »[34], les élus locaux ont fortement contribué à l'échec originel d'une planification urbaine communale. Les démarches menées à l'échelle intercommunale n'échapperont pas à ce constat d'échec.

2) Un relatif échec touchant les démarches menées à l'échelle intercommunale

La réforme engagée en 1919-1924 a vu quelques expériences de démarches intercommunales. On l'a souligné, « on peut relever dès l'après-première guerre des applications significatives de la formule d'élaboration inter-communale des plans d'urbanisme. Certaines études d'aménagement de villes-centres sont ainsi étendues aux communes périphériques voisines, au moins tant qu'il ne sera pas manifeste que seules les communes de plus de 10 000 habitants sont en fait subventionnées pour l'étude des plans.[35] Par ailleurs, dans l'entre-deux-guerres seront élaborés quelques plans directeurs intercommunaux de protection et d'aménagement, comme sur le littoral du Var, comportant des priorités de grande voirie, des réservations d'espaces naturels régionaux et des

[29] DEMOUVEAUX (J.-P.) et LEBRETON (J.-P.) : *La naissance du droit de l'urbanisme, 1919-1935*, Les éditions des Journaux Officiels, 2007, p. 72.
[30] DEMOUVEAUX (J.-P.) et LEBRETON (J.-P.) : *op. cit.*, p. 73.
[31] GAUDIN (J.-P.) : La genèse de l'urbanisme de plan et la question de la modernisation politique, RFSP, 1989, volume 39, n° 3, p. 304.
[32] JACQUOT (H) et PRIET (F) : *Droit de l'urbanisme*, Dalloz, 2008, p. 29.
[33] GAUDIN (J.-P.) : article précité, p. 311.
[34] DEMOUVEAUX (J.-P.) et LEBRETON (J.-P.) : *op. cit.*, p. 32.
[35] Le professeur Gaudin évoque le plan d'Annecy pour illustrer cette idée.

implantations d'équipements majeurs, adoptés après consultation et approbation de l'ensemble des communes concernées. »[36]

Malgré tout, le bilan final des démarches intercommunales reste assez faible, particulièrement du fait de l'absence de volonté politique pour promouvoir cette échelle de planification. Ainsi, « les potentialités d'associations intercommunales, effectivement prévues dès 1919, avaient été en effet réduites à peu de chose, après guerre, en fonction d'un climat d'ensemble très favorable aux prérogatives des élus locaux. Et ce facteur politique pesait certes plus lourd que les défauts constatés dans les méthodes d'analyse ou de prévision du fonctionnement des agglomérations. »[37]

Les lois de 1919-1924 ont consacré la possibilité d'une échelle intercommunale pour la planification urbaine intercommunale. L'inadéquation croissante de l'échelle communale pour réguler l'urbanisation va conduire le législateur à tenter d'imposer l'échelle intercommunale.

Paragraphe 2 : 1932, l'instauration d'une planification urbaine par principe à l'échelle intercommunale pour la région parisienne sous l'autorité de l'Etat

La loi du 14 mai 1932, relative à l'établissement d'un projet d'aménagement de la région parisienne, va imposer une planification urbaine à l'échelle intercommunale pour la région parisienne. Par là, l'Etat fait le choix de créer une planification urbaine *par principe* intercommunale car s'inscrivant à l'échelle de cette région, comme le matérialise l'article 2 de la loi.[38] C'est une rupture très nette avec le principe d'une planification urbaine communale porté par les plans Cornudet : on affirme très clairement qu'il faut s'affranchir de l'autonomie des communes préservée dans le cadre des projets d'aménagement, d'embellissement et d'extension.[39] La loi du 14 mai 1932 conduit dès lors à la mise en place de la première planification urbaine moderne par principe à l'échelle intercommunale.

La loi est votée afin de mettre un terme aux difficultés urbaines de la région la plus puissante de l'espace français. Il s'agit de sauvegarder cette puissance, si essentielle pour la force de la France dans un contexte international très instable, en traitant ses problèmes. Ces derniers sont essentiellement d'ordre social et hygiéniste. Ils découlent du « considérable accroissement quantitatif de la population et des implantations industrielles et plus encore au spectre de la banlieue »,[40] dépeinte de façon dantesque comme un cercle infernal encerclant la capitale par son inorganisation, sa pauvreté, ses infections, limitant ainsi le développement économique et contribuant à menacer l'ordre.

Le choix d'une échelle intercommunale pour la planification découle directement du constat que les difficultés de la région parisienne ne peuvent être résolues qu'à l'échelle de cette région. Le dépassement de l'échelle communale marque sa dépréciation comme cadre de

---

[36] GAUDIN (J.-P.) : *L'avenir en plan. Technique et politique dans la prévision urbaine, 1900-1930*, Champ Vallon, 1985, p. 153. Les plans régionaux auraient été inspirés de ces expériences d'après le professeur Gaudin.
[37] *Ibidem.*
[38] JO du 18 mai 1932, p. 5130. D'après l'article, « le projet régional, qui fixera les limites de la région à aménager, comprendra : le département de la Seine, les communes de Seine-et-Oise et de Seine-et-Marne situées dans un rayon maximum de 35 kilomètres autour de Paris et les communes du département de l'Oise, des cantons de Creil, Neuilly-en-Thelle, Pont-Sainte-Maxence, Senlis et Nanteuil-le-Haudroin. »
[39] DEMOUVEAUX (J.-P.) et LEBRETON (J.-P.) : *La naissance du droit de l'urbanisme, 1919-1935*, Les éditions des Journaux Officiels, 2007, p. 316.
[40] DEMOUVEAUX (J.-P.) et LEBRETON (J.-P.) : *op. cit.*, p. 315.

régulation du fait urbain en région parisienne, l'extension urbaine parisienne s'affranchissant des frontières des communes. De la sorte, s'enracine l'idée que les phénomènes urbains relèvent d'une échelle intercommunale et qu'il n'est pas possible de prétendre les réguler efficacement en demeurant à l'échelle communale. C'est une évolution remarquable.

Si la loi de 1932, est, à certains égards, une avancée, elle constitue également un recul par rapport aux textes de 1919-1924. Dans cette perspective, il faut souligner que l'intercommunalité, en 1932, doit *uniquement* être comprise comme une échelle, un périmètre spécial d'intervention sur la région parisienne. En 1932, il n'est absolument pas question de la mise en place d'une institution intercommunale compétente pour la planification spéciale de la région parisienne. Le gouvernement s'est montré très clair sur ce point, en affirmant que « le territoire de la région parisienne est ''constitué pour un but précis et spécial, l'aménagement et l'extension (…) ; il ne constituera, en aucune manière, une région administrative, au sens habituel de cette expression en droit public : il ne comportera, en effet, aucun organe particulier distinct du gouvernement central ou des organes locaux, départementaux ou municipaux, préexistants ; en un mot, il ne sera ni l'origine ni l'embryon d'une nouvelle division administrative du territoire. »[41] Pour l'illustrer, on peut préciser que la compétence d'élaboration du projet régional revient à l'Etat d'après l'article 3 du texte.[42] C'est une loi qui approuve le projet, jusqu'au décret du 25 juillet 1935 qui prévoit une approbation par décret.[43] On ne retrouve plus les syndicats de communes comme personnes potentiellement mobilisées pour assurer la prédétermination du plan. L'intercommunalité progresse comme périmètre du plan, elle recule comme personne associée à son élaboration.

Il est important de préciser que le législateur ne supprime pas la planification urbaine communale. A ce titre, on doit noter que le législateur crée pour la première fois une articulation entre la planification intercommunale et les planifications communales, dans un rapport très strict de subordination.[44] Le principe même de cette articulation sera amené à faire florès, cependant dans des conditions différentes. Effectivement, contrairement à aujourd'hui, il faut bien constater que le contenu de la nouvelle planification d'échelle intercommunale est identique à celui des projets d'aménagement, d'embellissement et d'extension des villes selon le dernier alinéa de l'article 2 de la loi.[45]

Une loi du 28 août 1941 va approuver et déclarer d'utilité publique le premier plan d'aménagement de la région parisienne.[46]

---

[41] DEMOUVEAUX (J.-P.) et LEBRETON (J.-P.) : *La naissance du droit de l'urbanisme, 1919-1935*, Les éditions des Journaux Officiels, 2007, p. 317.

[42] JO du 18 mai 1932, p. 5130. D'après l'article 3 de la loi, le projet « sera préparé, sous l'autorité du ministre de l'Intérieur, par le comité supérieur de l'aménagement et de l'organisation générale de la région parisienne (…). » Après enquête et consultations des communes et de diverses institutions, « le projet sera approuvé et sa réalisation déclarée d'utilité publique par une loi qui fixera également les voies et moyens financiers et les mesures nécessaires à son exécution. »

[43] DEMOUVEAUX (J.-P.) et LEBRETON (J.-P.) : *op. cit.*, p. 368.

[44] JO du 18 mai 1932, p. 5130. D'après l'article 6 de la loi, « les projets d'aménagement, d'embellissement et d'extension des communes de la région parisienne seront soumis, avant déclaration d'utilité publique, à l'avis du comité supérieur de l'aménagement et de l'organisation générale de la région parisienne. Les projets d'aménagement communaux, pour lesquels la déclaration d'utilité publique sera intervenue antérieurement à la date où sera déclaré d'utilité publique le projet régional, seront modifiés, s'il y a lieu, sur l'initiative du préfet ou du maire et mis en concordance avec le projet régional. »

[45] JO du 18 mai 1932, p. 5130. Le projet « comportera un plan directeur et un programme conformément aux dispositions des lois des 14 mars 1919-19 juillet 1924. »

[46] DEMOUVEAUX (J.-P.) et LEBRETON (J.-P.) : *op. cit.*, p. 320.

Le modèle parisien va se diffuser à l'échelle nationale.

Paragraphe 3 : 1935 et 1943, la diffusion d'une planification urbaine par principe à l'échelle intercommunale sur l'ensemble du territoire national

Historiquement, on peut parler de la création d'une planification urbaine par principe intercommunale valant pour l'ensemble du territoire national à partir de 1935 et 1943. En effet, ce sont le décret-loi du 25 juillet 1935 (A) et la loi du 15 juin 1943 (B) qui vont mettre en place pour la première fois au niveau national une planification urbaine par principe à l'échelle intercommunale.[47]

A) 1935 : une planification urbaine par principe à l'échelle intercommunale maîtrisée par l'Etat et les communes

Le décret-loi du 25 juillet 1935 institue la région d'urbanisme comme échelle intercommunale de référence pour le déploiement de la planification urbaine.[48]

Le concept de région d'urbanisme exige trois commentaires.

D'abord, et c'est tout à fait fondamental, la région d'urbanisme est la transposition, au niveau national, du modèle de planification urbaine intercommunale spécifiquement conçu pour la région parisienne. Comme l'a relevé la doctrine, la loi de 1932 « sert de modèle pour l'application, dans le reste de la France, de ''projets régionaux d'urbanisme''. »[49] En conséquence, il convient de bien insister sur le fait que la région d'urbanisme n'est pas dotée de la personnalité morale et ne peut être considérée, de ce fait, comme une personne publique. La région d'urbanisme est un *périmètre* de planification. On ne trouve aucune implication d'une structure intercommunale, ce qui confirme le recul de l'intercommunalité personnifiée par rapport à 1919-1924 et le cantonnement de l'intercommunalité à un périmètre de planification. A cet égard, on peut relever que l'initiative de la création des régions d'urbanisme, d'après l'article 2 du décret-loi, appartient concurremment au préfet et aux conseils municipaux intéressés. Les collectivités concernées doivent consentir à la création des régions d'urbanisme, sans toutefois que l'unanimité soit exigée.[50] L'établissement du plan est assuré par un comité régional présidé par le préfet et composé d'élus locaux et de techniciens, avant son approbation par décret en Conseil d'Etat prévue par l'article 6.

---

[47] CHARLES (H) : Regroupement communal, collaboration entre collectivités locales et réforme du droit de l'urbanisme, Droit et Ville, 1984, n° 18, p. 114.

[48] JO du 27 juillet 1935, p. 8154. D'après l'article 1er du décret-loi, « en vue de l'aménagement prévu par la loi des 14 mars 1919-19 juillet 1924, les villes et leurs banlieues, lorsque celles-ci se sont développées ou sont appelées à se développer sur le territoire des communes voisines, les centres urbains d'une même région industrielle ou minière, les stations balnéaires, hydrominérales, climatiques, uvales, touristiques, formant un même ensemble géographique, et, d'une manière générale, les communes voisines, limitrophes ou non, situées ou non dans un même département, que réunissent des intérêts communs résultant, soit de la continuité de leurs zones habitées ou de la tendance de celles-ci à former une agglomération unique, soit d'un même caractère industriel, commercial, touristique ou autre, pourront être constituées en région. » L'article précise que « les communes appartenant à une même région seront aménagées conformément à un projet d'ensemble, qui prendra le nom de projet régional. »

[49] DEMOUVEAUX (J.-P.) et LEBRETON (J.-P.) : *La naissance du droit de l'urbanisme, 1919-1935*, Les éditions des Journaux Officiels, 2007, p. 366.

[50] JO du 27 juillet 1935, p. 8154. D'après le texte, « si un ou plusieurs conseils municipaux, représentant dans le groupement envisagé soit la moitié de la population totale recensée, soit les deux tiers des communes, déclarent donner leur adhésion, le groupement régional sera, après avis favorable des conseils généraux des départements intéressés et après avis de la commission supérieure d'aménagement, d'embellissement et d'extension des villes, constitué par un décret rendu sur la proposition du ministre de l'Intérieur. Ce décret détermine la liste des communes dont les territoires devront faire l'objet du projet régional d'urbanisme prescrit par l'article 1er. »

Ensuite, il faut constater que la région d'urbanisme ne se fonde pas uniquement sur la continuité territoriale, ce qui est intéressant au regard du droit positif actuel. A l'époque, les auteurs l'ont indiqué, « la notion de région joue sur deux registres, la solidarité par la proximité et la solidarité par l'identité. »[51]

Enfin, on peut relever que le décret-loi du 25 juillet 1935 généralise l'objectif d'une planification urbaine à l'échelle intercommunale, alors même que son contenu ne se démarque pas des plans Cornudet conçus initialement pour les communes.[52] De la même façon, l'articulation entre la planification d'échelle intercommunale et les planifications communales créée par la loi de 1932 est reprise par le décret-loi de 1935.[53] L'échelle spécifique de la planification ne se traduit pas par un contenu spécifique.

Si la région d'urbanisme ne marque pas une mise en avant de l'intercommunalité personnifiée pour initier, déterminer et approuver la planification, il est intéressant de souligner que cette intercommunalité apparaît lors de son exécution. Effectivement, l'article 4 du décret-loi énonce que pour assurer l'exécution du plan et du programme, « dans le cas où il devrait être fait appel à des syndicats intercommunaux, ceux-ci pourront être constitués d'office par une disposition spéciale insérée dans le décret d'utilité publique. » Cependant, l'intercommunalité personnifiée ne retrouve pas son rang de personne susceptible d'assurer la prédétermination du plan, comme en 1919-1924.

En dépit de ces innovations majeures, le résultat de la réforme est encore assez médiocre : à la veille de la Seconde Guerre mondiale, « quatorze groupements (…) d'urbanisme avaient bien été constitués, mais ils ne regroupaient le plus souvent que quatre ou cinq communes et aucun projet régional d'urbanisme n'avaient pu être élaboré. »[54]

B) 1943 : une planification urbaine par principe à l'échelle intercommunale maîtrisée par l'Etat

La loi du 15 juin 1943 renforce considérablement la place de l'Etat en urbanisme, notamment du fait des destructions occasionnées par la guerre et de la mise en place d'une véritable administration étatique spécialisée en la matière.

---

[51] DEMOUVEAUX (J.-P.) et LEBRETON (J.-P.) : *La naissance du droit de l'urbanisme, 1919-1935*, Les éditions des Journaux Officiels, 2007, p. 366.

[52] S'agissant de son contenu, « le projet régional est composé, comme les projets d'aménagement, d'un plan directeur et d'un programme, qui font apparaître les grandes voies à conserver, à créer ou à modifier, les espaces libres à maintenir ou à développer, les zones spécialisées et les installations d'intérêt général et d'hygiène. Il peut édicter des servitudes dont le champ d'application est substantiellement plus étendu que celui des plans des lois de 1919-1924 : ''les servitudes hygiéniques, archéologiques, esthétiques ou toutes autres qui pourraient être justifiées par les nécessités régionales de la circulation ou de l'habitation (article 4-1°). Le zonage peut s'appliquer à l'exploitation des carrières et à l'affichage ; des zones spécialisées peuvent être créées en matière industrielle ou commerciale (article 4-2°, 3, 4°). » (DEMOUVEAUX (J.-P.) et LEBRETON (J.-P.) : *op. cit.*, p. 367)

[53] JO du 27 juillet 1935, p. 8154. A cet égard, on a pu relever trois effets majeurs du projet régional. D'abord, « l'adoption du projet régional d'urbanisme oblige toutes les communes comprises dans son périmètre à se doter d'un projet d'aménagement qui doit être en stricte adéquation avec lui ; c'est ainsi que les servitudes énoncées par le projet régional doivent figurer dans les projets communaux. » Ensuite, on doit constater que « les projets de travaux publics, de lotissements, de défrichements, d'ouverture d'établissements classés, de classement de sites ou de monuments, et d'une manière générale tous les projets qui intéressent l'aménagement de la région sont subordonnés à un visa du préfet constatant leur conformité aux dispositions du projet régional (article 9). » Enfin, ouverture essentielle vers une nouvelle approche de l'intercommunalité grâce au projet régional, « le décret qui le déclare d'utilité publique peut prévoir la constitution d'office de syndicats intercommunaux (article 4, *in fine*). » (*Ibidem*)

[54] JACQUOT (H) et PRIET (F) : *Droit de l'urbanisme*, Dalloz, 2008, p. 31.

La loi ne met pas fin à la première expérience d'une planification urbaine intercommunale. Effectivement, les régions d'urbanisme sont remplacées par les groupements d'urbanisme. Ici encore, il faut préciser que les groupements d'urbanisme sont des périmètres intercommunaux[55] de planification et non des institutions intercommunales : comme les régions d'urbanisme, les groupements d'urbanisme ne sont pas dotés de la personnalité morale.

Le passage des régions d'urbanisme aux groupements d'urbanisme marque la continuité de la volonté de maintenir une planification urbaine dépassant l'échelle communale. Cependant, il n'y a aucune progression dans « l'intercommunalisation » de la planification urbaine.

D'un côté, cette intercommunalisation aurait pu se traduire par un contenu spécifique. Or, on constate que les projets d'aménagement établis à l'échelle du groupement d'urbanisme conservent des caractères très proches de ceux de la planification intercommunale antérieure, elle-même conçue sur le modèle des plans communaux.[56] D'ailleurs, le lien de subordination entre ces deux planifications est maintenu.[57]

D'un autre côté, l'intercommunalisation aurait pu se manifester par l'introduction d'une institutionnalisation de l'intercommunalité. Ce n'est pas le cas. Plutôt que de promouvoir l'intercommunalité personnifiée, la loi va renforcer la place de l'Etat. Si l'initiative de la constitution des groupements appartient concurremment aux maires et au délégué général à l'équipement national,[58] la création du groupement est assurée par décret,[59] sans qu'une majorité qualifiée préalablement réunie au niveau local ne soit requise.[60] L'Etat est donc en position de créer les groupements contre la volonté des communes. De plus, leurs élus ne sont plus associés à l'Etat au sein de comités chargés d'élaborer les projets d'aménagement des groupements d'urbanisme. Les élus locaux sont uniquement consultés lorsque le projet est conçu, après l'enquête publique. Il faut bien insister sur cette étatisation des procédures, indissociable de la constitution d'une puissante administration d'Etat en matière d'urbanisme.[61] En faveur d'une très relative avancée de l'intercommunalité, on peut uniquement évoquer le fait que les élus départementaux et les fonctionnaires ne siègent plus au sein des comités chargés d'élaborer les projets. D'une certaine façon la logique intercommunale *stricto sensu* progresse, en dépit d'une prégnance étatique renforcée. Malgré tout, il convient avant tout de retenir que l'intercommunalité demeure un périmètre de planification et non une personne compétente pour la porter ou participer à sa détermination.

Entre 1935 et 1943, l'évolution est très intéressante. En 1935, on cherche à instaurer une planification urbaine intercommunale élaborée à la suite d'une procédure se rapprochant

---

[55] JO, 24 juin 1943, article 14. Les groupements d'urbanisme regroupent « les communes voisines, limitrophes ou non, situées ou non dans un même département, que réunissent des intérêts communs, et les communes soumises au régime des stations classées lorsqu'elles forment un ensemble géographique. » (VALADOU (P) : *Urbanisme et pouvoir communal*, thèse de droit public, Paris X, 1984, p. 73)

[56] JO, 24 juin 1943, article 17. Les projets d'aménagement sont divisés en un triptyque classique. D'abord, un plan graphique indiquant « les réseaux de voirie, les espaces libres et réserves boisées, les zones spécifiques d'utilisation du sol (habitat, industrie, etc.), les emplacements des installations d'intérêt général. » Ensuite, on trouve un programme fixant « les règles et servitudes justifiées par le caractère de la région et les nécessités locales, les règles particulières aux zones spécifiques d'utilisation du sol définies au plan. » Enfin, le projet d'aménagement contient des propositions d'exécution, avec « ordre d'urgence des opérations et estimations financières, désignation des collectivités chargées de réaliser les opérations projetées. » (*Ibidem*)

[57] JO, 24 juin 1943, articles 18 à 21 ; VALADOU (P) : *op. cit.*, p. 72.

[58] JO, 24 juin 1943, articles 18 à 21 ; JACQUOT (H) et PRIET (F) : *Droit de l'urbanisme*, Dalloz, 2008, p. 33.

[59] JO, 24 juin 1943, articles 18 à 21 ; VALADOU (P) *: op. cit.*, p. 73.

[60] *Ibidem.*

[61] VALADOU (P) : *op. cit.*, p. 67.

philosophiquement du mode de prise de décision d'un syndicat mixte ouvert. En 1943, on maintient l'idée d'une planification urbaine intercommunale ; toutefois, étatisation de l'urbanisme oblige, la procédure pertinente ne ressemble plus au mode décisionnel du syndicat mixte ouvert et dépend uniquement de la volonté étatique. Après cette phase d'instauration d'une planification urbaine à l'échelle intercommunale, une certaine continuité marque la période suivante.

Paragraphe 4 : 1958, la continuation d'une planification urbaine à l'échelle intercommunale dominée par l'Etat

L'idée d'une planification urbaine intercommunale perdure dans les années qui vont suivre et s'inscrit dans une continuité certaine par rapport au droit antérieur. Le décret du 31 décembre 1958 l'illustre, à deux titres.

D'une part, ce décret maintient la formule du groupement d'urbanisme comme échelle pertinente pour porter les plans d'urbanisme directeurs ou de détail. Les groupements d'urbanisme sont toujours des périmètres de planification et non des institutions dotées de la personnalité morale. Ils apparaissent comme l'échelle intercommunale pertinente pour l'élaboration des plans directeurs et des plans de détail.[62]

D'autre part, le décret de 1958 revient sur la planification urbaine propre à la région parisienne, en créant le plan d'aménagement et d'organisation générale (PADOG) de la région parisienne. On ne peut guère parler de rupture avec la loi de 1932. Le plan définit « les principes généraux qui devront guider l'action des pouvoirs publics et servir de base à l'élaboration des plans directeurs d'urbanisme intercommunaux. D'une manière générale, les plans d'urbanisme doivent être établis dans le cadre du PADOG. »[63] Comme en 1932, la procédure marque la prééminence de l'Etat : c'est « le commissaire à la construction et l'urbanisme pour la région parisienne puis le délégué général du district de la région, c'est-à-dire le préfet de région » qui établissent le plan, à propos duquel les autorités locales concernées sont consultées.[64]

On ne relève aucune implication des personnes publiques intercommunales dans la procédure d'édiction des plans susceptibles de se déployer en dehors de la région parisienne. Les textes sont silencieux sur la question des autorités compétentes pour prendre l'initiative de la création des groupements.[65] On sait plus certainement que ces derniers sont crées par arrêtés conjoints des ministres de la Construction et de l'Intérieur, les autorités locales étant seulement consultées.[66] Dans la continuité de la loi de 1943, c'est l'Etat qui lance, conduit et conclut les procédures de détermination des plans, leur approbation revenant à l'administration centrale par décret en Conseil d'Etat ou à l'administration déconcentrée par arrêté préfectoral selon les hypothèses.[67] Les procédures sont seulement menées en « liaison »

---

[62] On l'a précisé, « les plans d'urbanisme directeurs ou de détail s'appliquent soit à des communes, soit à des parties de communes, soit à des ensembles de communes ou des parties de communes que réunissent des intérêts communs. Lorsqu'ils s'appliquent à des ensembles de communes ou de parties de communes, ces ensembles sont constitués en groupements d'urbanisme. » (VALADOU (P) : *Urbanisme et pouvoir communal*, thèse de droit public, Paris X, 1984, p. 83)

[63] VALADOU (P) : *op. cit.*, p. 81.

[64] *Ibidem.*

[65] *Ibidem.*

[66] CHARLES (H) : Regroupement communal, collaboration entre collectivités locales et réforme du droit de l'urbanisme, Droit et Ville, 1984, n° 18, p. 114.

[67] Le préfet approuve le plan d'urbanisme directeur quand le plan concerne moins de 50 000 habitants et qu'il n'y a pas d'avis défavorables des autorités publiques concernées, notamment les communes. Sinon, le plan est approuvé par décret en Conseil d'Etat. S'agissant des plans d'urbanisme de détail, le préfet approuve par principe le document. En cas d'avis défavorables des autorités publiques concernées, en particulier les

avec les élus locaux, conseils municipaux et conseils généraux intéressés. Ces derniers peuvent ainsi s'informer et faire part de leurs besoins et avis sur les projets élaborés par les services de l'Etat après des travaux d'études menés par des techniciens qu'ils désignent et rémunèrent. Aucun rôle décisionnel n'est reconnu aux collectivités locales.

Une certaine intercommunalisation de la planification, au sens d'une spécification de son contenu, peut cependant être relevée, sans la surestimer. Globalement, en effet, il faut bien admettre que les deux documents contiennent des plans graphiques et des règlements aux objets relativement proches de ceux relevés pour les anciens projets d'aménagement des groupements d'urbanisme.[68] Le plan directeur se distingue toutefois par l'ébauche d'une nouvelle dimension prospective et pré-opérationnelle qui se greffe à la fonction traditionnelle de réservation et de sauvegarde. A ce titre, il peut désigner les emplacements affectés aux grands ensembles d'habitation, les secteurs urbains à rénover ou restaurer, les zones industrielles à aménager.[69] De son côté, comme son nom l'indique, le plan de détail précise le contenu du plan directeur, pour des secteurs et quartiers.[70] On constate pour la première fois que la planification élaborée à l'échelle intercommunale peut avoir un contenu se rapprochant des intérêts supposés du recours à une approche intercommunale : les normes peuvent être édictées dans des domaines matériels variés et connexes et la prise en compte de l'avenir est assurée.

Il ressort de l'ensemble de ces éléments le constat d'une continuité certaine avec la situation issue de l'étatisation de l'urbanisme opérée en 1943. L'intercommunalité est perçue comme un périmètre de planification permettant à l'Etat d'imposer ses vues et non comme une institution chargée de planifier de façon relativement autonome. Cependant, la mise en exergue d'une échelle intercommunale pour la planification urbaine est clairement confirmée et s'esquisse une spécification de son contenu.

Le décret de 1958 a cessé d'avoir des effets depuis le décret du 2 juin 1975, mais le recours au groupement d'urbanisme est resté possible jusqu'aux lois de décentralisation.[71]

Toutefois, la loi d'orientation foncière va vider cet instrument de son intérêt.

Paragraphe 5 : 1967, la mise en place d'une planification urbaine à l'échelle intercommunale au contenu spécifique, sous l'autorité de l'Etat mais en association avec les communes

La loi d'orientation foncière (LOF) du 30 décembre 1967 est un texte essentiel qui pose les fondations du droit de l'urbanisme actuel. Si la loi ne rompt pas avec une appréhension de l'intercommunalité comme un simple périmètre de planification, elle permet pour la première fois de donner une substance propre à cette planification d'échelle

communes, le plan est approuvé par décret en Conseil d'Etat. (VALADOU (P) : *Urbanisme et pouvoir communal*, thèse de droit public, Paris X, 1984, p. 84)

[68] En effet, on retrouve une construction en triptyque des plans : d'abord, un plan graphique indiquant « la voirie, les zones spécifiques d'utilisation du sol, les espaces libres et boisés, les emplacements d'intérêt général pour équipements publics, les avant-projets d'alimentation en eau et d'assainissement. » Ensuite, un règlement indiquant « les servitudes et règles justifiées par le caractère de la région et les nécessités locales, les règles particulières aux zones spécifiques d'utilisation du sol (notamment coefficient d'utilisation de sol). » Enfin, on peut éventuellement trouver « des zones de plan masse, des zones de remembrement, des zones d'acquisition foncière par les collectivités publiques en vue de l'aménagement ou de la construction. » (*In* VALADOU (P) : *op. cit.*, p. 83)

[69] VALADOU (P) : *op. cit.*, p. 80.

[70] JACQUOT (H) et PRIET (F) : *Droit de l'urbanisme*, Dalloz, 2008, p. 37.

[71] CHARLES (H) : Regroupement communal, collaboration entre collectivités locales et réforme du droit de l'urbanisme, Droit et Ville, 1984, n° 18, p. 114.

intercommunale (B). C'est une rupture fondamentale. Pour comprendre pourquoi elle s'est opérée, il faut revenir sur la véritable explosion urbaine à laquelle les pouvoirs publics doivent faire face à cette époque (A). Cependant, on verra que si le plan d'échelle intercommunale voit son contenu spécifié, il ne relève toujours pas de la compétence d'une personne publique intercommunale (C).

A) La nécessité d'une refondation de la planification pour organiser l'extension urbaine

La LOF s'inscrit dans un contexte d'extension considérable du fait urbain. Les chiffres indiqués par le ministre de l'équipement et du logement lors de la discussion du projet de loi sont tout à fait éloquents : « entre 1913 et 1954, la population urbaine de la France a augmenté d'environ 7 millions d'habitants. Entre 1954 et 1966, où elle atteignait les deux tiers de la population totale, elle a augmenté de 7 400 000 habitants : plus en douze ans qu'elle n'avait fait en quarante. En 1985, sur 60 millions d'habitants, 44 millions, soit 73 p. 100 devraient résider en ville et 16 à 17 millions de logements – plus qu'il n'en existe aujourd'hui – devront être bâtis d'ici à l'an 2000. C'est dire qu'il nous faut construire une seconde France urbaine en 35 ans… L'évolution est brutale. »[72]

En 1967, l'objectif visé par la refondation de la planification urbaine est la mise en place d'outils permettant d'organiser l'extension urbaine, perçue comme un phénomène irrésistible. A cet égard les propos du rapporteur, M. Jean Bozzi, sont très clairs : « dès aujourd'hui (…), il nous faut chaque année urbaniser entre 12 000 et 15 000 hectares le plus souvent situés dans les zones où il y a pénurie de terrains. »[73] Selon le rapporteur, « les villes ont tendance à de desserrer et l'homme moderne, même lorsqu'il n'est pas un centaure motorisé, exige toujours plus d'espace. »[74]

Pour atteindre cet objectif, le constat est fait de l'inefficacité des planifications existantes. Comme l'indique le ministre, « ces plans se sont avérés inadaptés pour maîtriser et organiser l'expansion des villes. »[75] Au titre des sources de cette inadaptation, on met notamment en avant la « séparation imparfaite des prévisions à long terme – qui ont valeur d'orientation – et des règles imposées aux collectivités publiques et aux particuliers. »[76]

B) La mise en place d'une planification intercommunale au contenu spécifique pour assurer cette organisation

La spécification du contenu de la planification urbaine intercommunale a connu des prémices (1) avant d'aboutir juridiquement en 1967 (2).

1) Les prémices de cette nouvelle planification

Les prémices d'une planification urbaine intercommunale au contenu spécifique peuvent être relevées en région parisienne (a) et au niveau national (b).

---

[72] Citation du ministre de l'équipement et du logement, M. François Ortoli, lors de la discussion du projet de loi d'orientation foncière. JO de l'Assemblée Nationale, 1ère séance du 20 juin 1967, p. 1944.
[73] Citation du rapporteur du projet de loi, M. Jean Bozzi, lors de la discussion du projet de loi d'orientation foncière. JO de l'Assemblée Nationale, 1ère séance du 20 juin 1967, p. 1949.
[74] *Ibidem.*
[75] Citation du ministre de l'équipement et du logement, M. François Ortoli, lors de la discussion du projet de loi d'orientation foncière. JO de l'Assemblée Nationale, 1ère séance du 20 juin 1967, p. 1945.
[76] *Ibidem.*

a) En région parisienne

Avant le vote de la LOF, la région parisienne va être pionnière s'agissant de l'instauration d'une planification intercommunale au contenu spécifique. En effet, en tant que principal espace urbanisé français, la région parisienne est particulièrement touchée par le phénomène d'extension urbaine. Cette exposition a conduit la région parisienne, comme en 1932, à jouer un rôle de laboratoire, en menant la première expérience de planification urbaine intercommunale au contenu spécifique : le projet de schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de la région de Paris de 1965.

Le schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de la région de Paris est une planification intercommunale.

D'un côté, le caractère intercommunal de la planification découle de son périmètre, effectivement multicommunal : les départements de la Seine, Seine-et-Oise, Seine-et-Marne ainsi que les communes desdits départements.

D'un autre côté, il faut relever que le caractère intercommunal de la planification ne renvoie pas uniquement à un périmètre : il désigne aussi une institution intercommunale impliquée dans la vie du schéma, le district de la région de Paris. Ce district, établissement public crée par la loi du 2 août 1961 relative à l'organisation de la région de Paris,[77] est impliqué en vertu de sa compétence, issue de l'article 3 de la loi, pour l'étude des problèmes d'aménagement et d'équipement. Malgré tout, on ne peut pas dire que ce district est l'établissement public porteur du schéma. Le schéma relève plutôt de l'autorité du délégué général, personnage assurant la liaison entre le pouvoir central et les organes propres au district[78], qui maîtrise le sort du schéma en déterminant la politique applicable et en la menant, notamment en contrôlant les procédures afférentes au document.[79] Néanmoins, depuis 1919-1924, on retrouve pour la première fois une personne publique intercommunale lors de la détermination du plan d'échelle intercommunale, même s'il ne s'agit que des études.

Le schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de la région de Paris se caractérise par son contenu, qui se démarque clairement des documents existants par sa dimension spécifiquement prospective. L'introduction générale du schéma énonce ainsi que « schéma directeur, il n'est ni plan d'urbanisme, ni programme d'équipement ; il est la trame des plans d'urbanisme et des programmes d'équipement, parce qu'il définit les orientations majeures – les « structures » - dans ces deux domaines. »[80] Le contenu du schéma directeur est dès lors spécifique, distinct de celui des autres planifications urbaines, notamment les planifications communales.

Cependant, l'expérience pionnière menée en région parisienne pour instaurer une planification intercommunale au contenu spécifique ne saurait être totalement comparée à

[77] JO, 3 août 1961, p. 7200.

[78] Pour aller plus loin, voir le décret du 31 octobre 1961 fixant les attributions du délégué général au district de la région de Paris : JO, 3 novembre 1961, p. 9979.

[79] Le décret dispose en effet en son article 1er que le délégué, nommé par décret en conseil des ministres, est chargé de proposer au Gouvernement et de coordonner la politique de l'aménagement et de l'équipement de la région de Paris. D'après l'article 4 du décret, il fait procéder aux révisions ou modifications du plan d'aménagement et d'organisation générale de la région parisienne et les soumet à l'approbation du Gouvernement. La maîtrise est donc étatique.

[80] Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région de Paris de 1965, Introduction générale, p. 29, site internet de la Direction régionale de l'Equipement d'Ile-de-France, http://www.ile-de-france.equipement.gouv.fr/rubrique.php3?id_rubrique=280.

1932. Effectivement, contrairement au projet d'aménagement de la région parisienne, le schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de la région de Paris n'est pas le résultat d'une loi. Il est le fruit d'une commande gouvernementale, donc d'une expérience menée sans cadre juridique spécifiquement dédiée, fixant par exemple la procédure d'établissement ou la substance du schéma. La démarche empirique ainsi engagée ne donnera pas lieu à une norme juridique en vigueur : en dépit de l'établissement d'un projet de schéma en 1965, ce dernier ne sera jamais approuvé.[81] Mais l'expérience du schéma directeur de la région de Paris inspire directement le contenu de la LOF.

b) Au niveau national

Parallèlement au schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de la région de Paris, il faut relever une autre expérience de planification urbaine intercommunale au contenu spécifique antérieure à la LOF, le schéma d'aménagement de l'aire métropolitaine (SDAM) de 1966.

La prééminence de la région parisienne, encore accrue par l'extension urbaine, a mis en exergue l'exigence d'un rééquilibrage de la répartition des hommes et des activités avec les autres métropoles françaises, afin de faire de ces dernières des pôles de croissance à part entière. C'est à cette fin que la Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale (DATAR), en 1963, a dégagé huit métropoles, dites d'équilibres, afin de jouer ce rôle de contrepoids à la région parisienne.[82]

En 1966, le comité interministériel pour les problèmes d'aménagement du territoire (CIAT) décide que cette politique des métropoles d'équilibre doit s'accompagner de l'établissement de SDAM pour chaque métropole concernée et par la mise en place d'organismes régionaux d'étude et d'aménagement (OREAM) chargés de les mettre en place.[83]

Les SDAM sont des planifications intercommunales au contenu spécifique.

D'une part, on peut parler de planifications intercommunales car leurs périmètres se déploient à des échelles intercommunales. Effectivement, l'aire métropolitaine renvoie à une « région urbaine constituée autour d'une ou plusieurs villes qui ont un rôle de métropole régionale, c'est-à-dire qui dominent et organisent un espace régional. »[84] L'intercommunalité renvoie seulement à un périmètre, pas à une collectivité publique. A cet égard, les OREAM sont « des organismes publics déconcentrés placés sous l'autorité du préfet de région et du directeur régional de l'Equipement. »[85]

D'autre part, on est en présence de planifications au contenu spécifique. Comme pour le schéma de la région de Paris, on doit relever leur caractère prospectif puisqu'elles fixent les grandes orientations permettant aux métropoles d'équilibre de constituer d'efficaces contrepoids à la région parisienne.

---

[81] JACQUOT (H) et PRIET (F) : *Droit de l'urbanisme*, Dalloz, 2008, p. 180.

[82] Les huit métropoles sont les suivantes : Lyon – Saint-Etienne – Grenoble ; Marseille – Aix ; Lille – Roubaix – Tourcoing ; Bordeaux ; Toulouse ; Strasbourg ; Nancy – Metz ; Nantes – Saint-Nazaire. *In* MERLIN (P), CHOAY (F) (dir.) : Entrée « Métropole d'équilibre », *in Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement*, PUF, 2009, p. 531.

[83] JACQUOT (H) et PRIET (F) : *op. cit.*, p. 38.

[84] MERLIN (P), CHOAY (F) (dir.) : Entrée « Aire métropolitaine », *in op. cit.*, p. 38.

[85] *Ibidem.*

Sept des huit métropoles d'équilibre seront dotées de SDAM.[86] Le vote rapide de la LOF va poser l'avenir de leur pérennité et de leur rôle. Le choix sera alors fait de les rattacher aux directives d'aménagement national, permettant ainsi de les opposer à des demandes de permis de construire[87] sous certaines conditions, en particulier celle d'une remise en cause des orientations fondamentales du schéma.[88] Cependant, un décret du 12 octobre 1998 mettra un terme au dispositif.[89]

2) La planification intercommunale prévue par la LOF

Le souhait du Gouvernement, pour combler les lacunes de la planification urbaine, est de prévoir « non plus un, mais deux documents de planification urbaine qui se distinguent par leur portée et par la procédure à laquelle ils sont soumis : le schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme et le plan d'occupation des sols. »[90] Plus précisément, la LOF va consacrer une planification à deux niveaux : d'une part, une planification intercommunale, le schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme (SDAU), d'autre part, une planification communale, le plan d'occupation des sols (POS).

On peut s'interroger sur la portée de la réforme, au regard des développements précédents qui ont toujours mis en exergue l'existence simultanée d'une planification intercommunale et d'une planification communale. Il faut alors préciser que le véritable impact de la réforme ne réside pas dans la création de deux planifications ayant des échelles différentes, mais plutôt dans la mise en place de deux planifications se distinguant quant à leur périmètre *et* quant à leur contenu. Pour la première fois, la planification urbaine se déployant à l'échelle intercommunale se caractérise par une substance propre. Effectivement, le législateur va mettre un terme aux confusions pouvant naître des documents précédents, dont les contenus étaient très proches en dépit d'échelles de déploiement différentes. Désormais, le législateur distingue les documents selon leurs fonctions : en principe, le SDAU est un document prospectif[91], établi à une échelle intercommunale pour une longue durée alors que le POS est un document réglementaire établi à l'échelle communale pour une durée plus courte.

La planification urbaine intercommunale, spécifique quant à son échelle et son contenu, doit permettre de faire face aux défis de l'urbanisation puisqu'elle « s'applique à toutes les zones d'extension prévisibles de l'agglomération »[92] et « fixe les grandes lignes de l'organisation du territoire qu' (elle) recouvre. »[93]

---

[86] Toulouse faisant exception. *In* MERLIN (P), CHOAY (F) (dir.) : Entrée « Métropole d'équilibre », *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement*, PUF, 2009, p. 531.

[87] Il faut évoquer ici l'ancien article R. 111-15 du Cu : « le permis de construire peut être refusé ou n'être accordé que sous réserve de l'observation de prescriptions spéciales lorsque, par leur importance, leur situation et leur affectation, des constructions contrarieraient l'action d'aménagement du territoire d'urbanisme telle qu'elle résulte des directives d'aménagement national approuvées par décret (…). »

[88] Pour une présentation complète des conditions d'opposabilité : voir, notamment, AUBY (J.-B.), PERINET-MARQUET (H), NOGUELLOU (R) : *Droit de l'urbanisme et de la construction*, Montchrestien, 8e édition, 2008, p. 260.

[89] *Ibidem.*

[90] Citation du ministre de l'équipement et du logement, M. François Ortoli, lors de la discussion du projet de loi d'orientation foncière. JO de l'Assemblée Nationale, 1ère séance du 20 juin 1967, p. 1945.

[91] BAZEX (M) : L'élément prospectif dans la loi d'orientation foncière, RDP 1970, p. 855.

[92] Citation précité, p. 1945.

[93] *Ibidem.*

C) La persistance d'une intercommunalité entendue comme périmètre

Avec le SDAU, la LOF confirme l'existence d'une planification urbaine à l'échelle intercommunale et accroît sa spécificité en lui reconnaissant un contenu propre.

Toutefois, le législateur ne confie pas en principe cette planification à une structure intercommunale. En effet, le SDAU sera élaboré par une commission locale d'aménagement et d'urbanisme « associant pour l'élaboration conjointe sous l'autorité du préfet les représentants de la ou des collectivités intéressées et de l'administration. »[94] Cette élaboration conjointe prévue par les articles L. 122-2 et L. 123-3 du code de l'urbanisme (Cu), dans sa rédaction alors en vigueur, marque la volonté d'une meilleure association des communes à l'édiction des documents.[95] On doit rechercher un accord entre l'Etat et les autorités locales sur la planification en cause. C'est seulement en cas de désaccord persistant, notamment manifesté par une majorité qualifiée pour le cas du SDAU, que l'Etat peut mettre en œuvre les moyens juridiques dont il dispose pour imposer ses vues. Le principe de l'élaboration conjointe rétablit un face à face Etat-communes assez proche de celui mis en place en 1935, même si le sens du rapport de force demeure en faveur de l'Etat. C'est bien ce dernier qui prescrit l'établissement des SDAU et les approuve, par arrêtés préfectoraux ou arrêtés ministériels.[96] La pratique confirme cette domination étatique.[97]

Par exception, l'intercommunalité personnifiée de droit commun peut être impliquée en matière de planification urbaine, si cette compétence est explicitement inscrite dans ses statuts. Il ressort de la lettre de la loi, spécialement des articles L. 122-2 et L. 122-3 du Cu, dans leur rédaction antérieure à la loi du 7 janvier 1983, que cette compétence peut être relative au SDAU *mais aussi* au POS, ce dernier pouvant couvrir le périmètre d'un établissement public de regroupement ayant compétence en matière d'urbanisme. En cas de compétence de l'intercommunalité personnifiée, le groupe de travail chargé des travaux d'élaboration conjointe du POS s'adressera à cet établissement pour recueillir ses avis. En conséquence, on doit observer que l'immixtion de l'intercommunalité personnifiée, certes notable historiquement, est de portée assez réduite et dépend totalement de la volonté des communes de transférer la compétence relative à la planification, cas particulier de la communauté urbaine mis à part.

Pourtant, l'état du droit positif aurait permis de concevoir une plus forte affirmation de l'intercommunalité personnifiée en matière de planification urbaine. Depuis les conférences intercommunales et les syndicats de communes datant de 1884 et 1890, les institutions intercommunales se sont multipliées et complexifiées.

---

[94] VALADOU (P) : *Urbanisme et pouvoir communal*, thèse de droit public, Paris X, 1984, p. 94.

[95] Les SDAU et POS « sont élaborés conjointement par les services de l'Etat et les communes ou, lorsqu'ils existent, les établissements publics groupant lesdites communes et ayant compétence en matière d'urbanisme. »

[96] D'après l'ancien article R. 122-14 du Cu, le SDAU est approuvé par arrêté du préfet de région, par décret pour certaines villes et les villes nouvelles, par décret en Conseil d'Etat en cas d'opposition des collectivités selon une majorité qualifiée (un quart des conseils municipaux intéressés ou un ou plusieurs conseils municipaux représentant plus du quart de la population intéressée, ou d'un établissement public de regroupement représentant le quart au moins de cette population (*in* VALADOU (P) : *op. cit.*, p. 94). D'après l'ancien article R. 123-10, le POS est approuvé par arrêté préfectoral en cas d'accord de la commune ou de l'établissement public, par arrêté interministériel si la commune ou l'établissement public ont moins de 50 000 habitants, par décret en Conseil d'Etat si plus de 50 000 habitants sont en cause (*in* VALADOU (P) : *op. cit.*, p. 96).

[97] « La concertation entre autorités dotées de pouvoirs et de moyens inégaux a été, au moins, le moyen de faire avaliser par les élus locaux une grande partie des conceptions de l'administration ; au plus, le moyen de leur imposer. » (VALADOU (P) : *op. cit.*, p. 103)

D'abord, on peut évoquer le décret du 20 mai 1955 qui met en place le syndicat mixte, établissement public visant à faire coopérer des collectivités publiques de nature juridique différente.

Par ailleurs, on mettra en avant l'ordonnance du 5 janvier 1959 qui introduit la distinction entre les syndicats intercommunaux à vocation unique (SIVU) et les syndicats intercommunaux à vocation multiple (SIVOM). Les premiers constituent une catégorie de syndicats intercommunaux caractérisée par un objet syndical limité à une seule œuvre ou un seul service d'intérêt intercommunal. Les seconds forment une catégorie de syndicats intercommunaux dont l'objet n'est pas limité à une seule œuvre ou à un seul objet d'intérêt intercommunal, mais comprend plusieurs vocations. La formule du SIVOM permet théoriquement à l'intercommunalité de se voir transférer de nombreuses compétences communales.

De plus, on ne peut manquer de souligner la création du district par l'ordonnance du 5 janvier 1959. En effet, le district est une rupture dans l'histoire des institutions intercommunales, quant au degré d'intégration des compétences auquel il procède et par l'autonomie de gestion dont il dispose. « Il s'agit de mettre en œuvre une institution capable de structurer les grandes agglomérations, composées de nombreuses communes, et de répondre aux multiples problèmes de liaison d'une ville centre avec ses communes périphériques. (…) C'est un établissement public qui, à côté des compétences qu'il peut se voir confier par les communes membres, exerce de plein droit deux compétences obligatoires : les services du logement et les centres de secours contre l'incendie. Pour son fonctionnement, les règles d'unanimité et d'égalité sont abandonnées. »[98] On peut préciser que, de façon tout à fait majeure, le district bénéficie d'une fiscalité propre. C'est un élément d'importance, considérant que l'existence d'un pouvoir fiscal communal a contribué à fixer à l'échelle communale la planification urbaine en 1919-1924.

Enfin, au titre des intercommunalités à vocation générale, le législateur va mettre en place la communauté urbaine (CU) par la loi du 31 décembre 1966. Clairement, on se trouve ici en présence de la formule intercommunale la plus intégrée. D'un côté, cette intégration très forte découle du nombre de compétences qui lui sont transférées de plein droit, comme l'aménagement de l'espace, le développement économique, les transports urbains de voyageurs, les équipements publics par exemple. En matière d'urbanisme, la CU se voit notamment reconnaître le SDAU, le POS et la création de zones d'aménagement concerté (ZAC). D'un autre côté, cette intégration poussée résulte du fait que la CU bénéficie d'une fiscalité propre, facteur non négligeable pour porter une planification pouvant se traduire par des travaux, constructions et aménagements.

Le rappel de l'existence de ces institutions intercommunales confirme l'idée selon laquelle les premiers recours à l'intercommunalité en urbanisme ne se fondent pas sur l'intercommunalité personnifiée de droit commun mais sur une intercommunalité *ad hoc*, spécialisée, apparaissant comme un périmètre, sans institutionnalisation.

Le droit positif antérieur au mouvement de décentralisation de 1982-1983 est le point de départ d'une problématique toujours d'actualité car « il fait apparaître une constante de la planification française : l'affirmation par les planificateurs de la nécessité de procéder à un regroupement communal. »[99] Ces premières traces d'une logique intercommunale en urbanisme vont s'enraciner dans la pratique administrative. En effet, la question d'une

---

[98] CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL : *Communes, Intercommunalités, Quels devenirs ?*, Avis adopté par le Conseil économique et social au cours de sa séance du mercredi 22 juin 2005 sur le rapport présenté par M. Pierre-Jean Rozet (site internet du CES), Seconde partie, page 11.

[99] HEYMANN-DOAT (A) : L'évolution du droit de l'urbanisme en France, *in* HEYMANN-DOAT (A), (coord.) : *Politiques urbaines comparées*, Editions à l'enseigne de l'Arbre Verdoyant, 1983, p. 14.

nouvelle avancée de la décentralisation va rapidement occuper le devant de la scène politique. Paradoxalement, tout en mettant l'intercommunalité au second plan par rapport aux communes, la décentralisation va promouvoir son bond en avant : l'intercommunalité est désormais appréhendée comme une *personne* compétente en matière de planification urbaine.

Section 2 : La planification urbaine et l'intercommunalité entendue comme une personne compétente

Il faut bien insister sur la rupture fondamentale que va constituer la décentralisation de 1983-1985 : effectivement, l'intercommunalité ne va plus être uniquement appréhendée comme une échelle de planification. Désormais, l'intercommunalité est également une personne morale compétente en matière de planification urbaine (Paragraphe 1). Les réformes ultérieures ne reviendront pas sur cette évolution essentielle, même si elles réformeront profondément la planification urbaine et l'intercommunalité, afin d'adapter ces instruments aux profondes évolutions des politiques publiques face à l'extension urbaine (Paragraphe 2 et 3).

Paragraphe 1 : 1983-1985, la consécration de l'intercommunalité comme personne compétente en matière de planification urbaine

La place de l'intercommunalité en matière de planification urbaine, dans la perspective d'un approfondissement de la décentralisation, a fait l'objet de débats, qu'il convient de présenter succinctement (A). On pourra alors voir la place effectivement reconnue à l'intercommunalité (B), avant d'examiner la portée de la réforme (C).

A) La place possible de l'intercommunalité dans les projets précédents la décentralisation

Toute décentralisation suscite deux interrogations : déterminer ce qui doit être décentralisé et à quel niveau.

La solution consistant à favoriser le niveau communal pour la décentralisation de l'urbanisme bénéficie alors d'atouts certains.

D'une part, on peut faire le constat que l'établissement public régional et le département n'ont traditionnellement pas de compétences en urbanisme.

D'autre part, on doit relever que les communes ont été originellement impliquées en cette matière, avant l'étatisation réalisée en 1943. D'ailleurs, elles sont les principales interlocutrices de l'Etat depuis 1967 pour l'élaboration de la planification. Si l'on ajoute à cet élément que la commune est traditionnellement présentée comme la cellule de base de la démocratie, il semble évident que la gestion de l'urbanisme doit revenir à la collectivité la plus proche des habitants. La décentralisation, de ce point de vue, ressemble à un retour à un passé proche, à une restitution de compétences. Le professeur Moderne présente bien cet aspect des choses en indiquant que « la logique des options gouvernementales en matière de décentralisation depuis 1982 ne permettait pas qu'on fasse l'économie de l'échelon communal. »[100]

Néanmoins, la commune n'est pas la seule solution proposée à la question du niveau de décentralisation de l'urbanisme. L'intercommunalité, entendue comme une personne

[100] MODERNE (F) : L'avenir des schémas directeurs et des plans d'occupation des sols : les conséquences sur la planification urbaine, Droit et Ville, 1983, n° 16, p. 42.

morale compétente, est également mise en avant comme option possible, principalement dans le rapport Guichard de 1976.

Le rapport Guichard, « s'il reconnaissait que toutes les communes sont irremplaçables, suggérait néanmoins leur regroupement au sein de communautés de communes (moins de 30 000 habitants obligatoirement, moins de 200 000 habitants facultativement) ou de communautés urbaines (les grandes villes et facultativement les villes moyennes), toujours compétentes en matière de droit des sols. »[101]

Ainsi, le rapport ne se contente pas de plaider pour une décentralisation à l'échelle intercommunale de la planification urbaine. Il appelle véritablement à une « intercommunalisation » de l'*ensemble* de la compétence urbanisme. Tous les aspects de cette compétence doivent revenir à l'intercommunalité, notamment la planification stratégique et réglementaire. Le projet est très ambitieux : il revient à conférer une compétence de principe à l'intercommunalité en matière d'urbanisme.

La forte impression laissée par le rapport Guichard est renforcée par le caractère obligatoire du regroupement intercommunal qu'il préconise.[102] Le projet n'en demeure pas moins réaliste car il s'agit transférer des attributions de l'Etat, aucune autre collectivité territoriale n'aurait été « dépossédée » par la mise en œuvre des ces préconisations.

Toutefois, la décentralisation opérée retient finalement la commune comme principal réceptacle des compétences d'urbanisme transférées par l'Etat par la loi du 7 janvier 1983.

B) La place effective de l'intercommunalité dans la décentralisation de 1983-1985

La décentralisation de 1983-1985 présente la particularité d'être, du point de vue des outils du droit de l'urbanisme, une réforme à droit constant. En effet, les outils sont conservés. La réforme fait évoluer les personnes compétentes (1) et les périmètres en cause (2).

1) La reconnaissance d'une compétence communale de principe en urbanisme et d'une compétence intercommunale limitée à la planification stratégique

Sans qu'il soit nécessaire de rentrer dans la description détaillée de la réforme[103], on peut rappeler que la commune se trouve compétente en matière de planification réglementaire, d'aménagement urbain et d'autorisations individuelles d'urbanisme. En matière planificatrice, les communes sont désormais principalement compétentes en matière de POS. Comme l'indique le professeur Jégouzo, « la loi tentait de constituer des blocs de compétences et de les attribuer à un niveau de collectivité bien défini. Ainsi, le bloc de compétence représenté par l'urbanisme se voyait attribué à la commune. (…) Les communes ont hérité, depuis les lois du 7 janvier 1983 et du 18 juillet 1985, de la quasi-totalité des responsabilités qui permettent la mise en œuvre des politiques urbaines. »[104]

La portée du texte est claire : les préconisations du rapport Guichard ne sont pas suivies. Les professeurs Jégouzo et Hélin relèvent que « séduisant par sa conception, cohérent sur le plan des principes, novateur quant aux choix institutionnels, à l'étendue de la

---

[101] CHARLES (H) : Regroupement communal, collaboration entre collectivités locales et réforme du droit de l'urbanisme, Droit et Ville, 1984, n° 18, p. 116.

[102] PRIET (F) : *La décentralisation de l'urbanisme, Essai sur la réforme de 1983-1985*, LGDJ, 1995, Paris, p. 97.

[103] Pour une étude détaillée : PRIET (F) : *La décentralisation de l'urbanisme, Essai sur la réforme de 1983-1985*, LGDJ, 1995, Paris ; JEGOUZO (Y) et HELIN (J.-C.) : Urbanisme et décentralisation. Commentaire de la loi du 7 janvier 1983, RDI, n° 5, avril – juin 1983, p. 145.

[104] JEGOUZO (Y) : La décentralisation de l'urbanisme, AJDA, 20 mai 1993, p. 175.

redistribution des compétences et au transfert des ressources, ce rapport était sans doute trop ambitieux pour passer de l'état de projet à celui de réforme. »[105]

Cependant, si la décentralisation de 1983-1985 attribue une compétence de principe à la commune en matière d'urbanisme, il faut bien relever qu'il existe une exception : effectivement, le législateur choisit de faire de l'intercommunalité l'échelle de référence de la planification stratégique *ainsi* que la personne compétente pour l'élaborer. Cette planification stratégique chargée de la fonction de prévision est désignée sous le nom de schéma directeur (SD). A cet égard, la réforme de 1983-1985 marque une rupture remarquable avec les régions et groupements d'urbanisme. Ces derniers étaient uniquement des périmètres voyant la manifestation des volontés des collectivités publiques concernées, particulièrement l'Etat depuis 1943.

Les SD ont une substance très proche de celle des anciens SDAU. Ils se structurent en un même diptyque, issu de l'ancien article L. 122-5 du Cu, d'un côté un rapport,[106] d'un autre côté des documents graphiques.[107] Dans la lignée du SDAU de 1967, le SD est un document prospectif qui doit matérialiser les prévisions idoines sur le développement urbain, afin de l'organiser. Ainsi, on note une convergence juridiquement assurée entre la fonction spécifique de la planification stratégique et celle assignée à l'intercommunalité personnifiée : la rationalisation de la structuration territoriale. Pour faciliter cette dernière, les SD, comme les SDAU, s'imposent aux documents communaux : les POS doivent être compatibles avec les SD, en vertu de l'ancien article L. 122-1 du Cu.

En apparence, l'institution intercommunale semble réellement maîtriser sa compétence planificatrice.[108] Si les communes détiennent une exclusivité de l'initiative d'un SD, c'est nécessairement une institution intercommunale qui procède à la détermination et à l'approbation du schéma, selon la procédure décrite aux anciens articles L. 122-1-1 et suivants du Cu.[109] La personne morale en cause peut être un EPCI, syndicat intercommunal, district ou

---

[105] JEGOUZO (Y) et HELIN (J.-C.) : Urbanisme et décentralisation. Commentaire de la loi du 7 janvier 1983, RDI, n° 5, avril – juin 1983, p. 145.

[106] Le rapport contient « une analyse de la situation existante et les principales perspectives d'aménagement du territoire considéré, compte tenu, d'une part, des évolutions démographiques, économiques, sociales et culturelles et, d'autre part, de ses relations avec les territoires avoisinants ; le parti d'aménagement adopté et sa justification, compte tenu notamment, des perspectives visées ci-dessus, de l'équilibre qu'il convient de préserver entre le développement urbain et l'aménagement rural et de l'utilisation optimale des grands équipements existants ou prévus ; l'indication des principales phases de réalisation du parti retenu ; l'analyse de l'état initial de l'environnement et la mesure dans laquelle le schéma prend en compte le souci de sa préservation ; la justification de la compatibilité des dispositions du SD avec le principe d'équilibre entre les espaces naturels et urbains et les prescriptions d'aménagement et d'urbanisme, ainsi que la justification que ces dispositions ne compromettent pas la mise en œuvre des projets d'intérêt général. » *In* VALADOU (P) : *Urbanisme et pouvoir communal*, thèse de droit public, Paris X, 1984, p. 419.

[107] Les documents graphiques font apparaître « la destination générale des sols ; les zones d'extension des agglomérations ainsi que les secteurs de restructuration et de rénovation ; les espaces agricoles et forestiers ainsi que les espaces libres ou boisés à maintenir ou à créer ; les principaux sites urbains ou naturels à protéger ; la localisation des principales activités et des équipements publics ou d'intérêt général les plus importants ; l'organisation générale de la circulation et des transports avec le tracé des principales infrastructures de voirie et, le cas échéant, de moyens de transport en site propre ; les éléments essentiels des réseaux d'eau et d'assainissement ainsi que du système d'élimination des déchets ; éventuellement les périmètres des zones devant faire l'objet des schémas de secteur ; l'un des documents fait ressortir les éléments essentiels de la première phase de réalisation du parti d'aménagement. » (*Ibidem*)

[108] VALADOU (P) : *op. cit.*, p. 429.

[109] La procédure de détermination du schéma est menée par le président de l'EPCI, en liaison avec les personnes publiques associées et en procédant également aux consultations nécessaires. Le projet de schéma est arrêté par l'organe délibérant de l'intercommunalité compétente et mis à la disposition du public après diverses

CU, mais aussi un syndicat mixte voire un syndicat intercommunal d'études et de programmation.[110]

2) L'échelon communal en débat et la mise en place d'incitations en faveur de l'intercommunalité

Alors même que la commune est promue par la réforme, la mise en avant de cette échelle et de cette personne morale fait l'objet de critiques (a), justifiant la mise en place d'incitations favorables à une plus grande immixtion de l'intercommunalité en matière d'urbanisme (b).

a) L'échelon communal en débat

Un des paradoxes de la réforme de 1983 - 1985 réside dans les doutes manifestés quant à la pertinence de l'échelon communal pour déterminer et mener les politiques d'urbanisme. La décentralisation en direction des communes a eu lieu, alors même que les limites de ces dernières pour assumer les compétences d'urbanisme sont connues de tous. « Est-il possible de faire comme si la commune était une structure adaptée à l'urbanisme ? »[111], s'interrogent les professeurs Jégouzo et Hélin au titre de la doctrine juridique. Différents rapports et déclarations politiques mettent aussi en doute l'efficacité du niveau communal en matière d'urbanisme. Le député Alain Richard déclare que « nous ne pouvons pas faire comme si notre cadre administratif et démocratique de base, la commune, était une instance adaptée à la définition des choix de l'urbanisme. »[112] Le sénateur Valade peut renchérir en admettant que l'urbanisme « dépasse le cadre communal. »[113] On constate ainsi que si la commune est la destinataire de compétences d'urbanisme accrues, l'adéquation de ce niveau d'administration publique avec les enjeux de la matière transférée suscite un large doute.

On peut alors se demander pourquoi le projet présenté n'a pas imposé la coopération intercommunale comme échelle et cadre institutionnel de régulation de l'ensemble de la compétence urbanisme. Pour le comprendre, il faut rappeler l'échec de la loi du 16 juillet 1971, dite loi Marcellin, sur la fusion des communes. Cette loi visait une fusion autoritaire des communes à partir de plans départementaux et sans consultation nécessaire des populations,

---

consultations, auprès des communes membres de l'intercommunalité et des personnes publiques associées. Après une mise à disposition du public, le projet, éventuellement modifié, est approuvé par délibération de l'organe délibérant. Le schéma devient exécutoire après un délai de soixante jours, sauf dans deux cas. D'une part, si le contrôle de légalité du préfet fait apparaître des modifications nécessaires, l'intercommunalité a six mois à compter du délai de soixante jours pour approuver le SD avec les modifications. A l'inverse, le préfet se substitue à l'intercommunalité compétente. D'autre part, l'intercommunalité a six mois pour apporter les modifications demandées par une commune voyant la remise en cause de l'un de ses intérêts essentiels par le schéma. La notification de ces modifications est assurée par le préfet ou le collège des élus de la commission de conciliation. A défaut d'une modification du schéma, la commune peut exercer son droit de retrait de la structure intercommunale.

[110] PRIET (F) : *La décentralisation de l'urbanisme, Essai sur la réforme de 1983-1985*, LGDJ, 1995, Paris, p. 199.

[111] JEGOUZO (Y) et HELIN (J.-C.) : Urbanisme et décentralisation. Commentaire de la loi du 7 janvier 1983, RDI, n° 5, avril – juin 1983, p. 147.

[112] RICHARD (A) : Décentralisation et urbanisme, journée d'études de Rennes, 24 septembre 1982, STU, 1983, p. 96.

[113] VALADE : rapport n°17, 1982-1983, session ordinaire, p. 7 (pour l'avis émis au nom de la Commission des affaires économiques et du plan du Sénat sur le projet de loi de répartition des compétences).

comme certains Etats voisins de la France y ont pu procéder avec succès.[114] En France, par contre, c'est un échec manifeste. Cet échec va freiner les élans du législateur car « cette marque d'impuissance toucha à tel point les politiques que le terme de fusion fut désormais soigneusement évité et que le thème de la coopération intercommunale tomba ensuite en désuétude pendant près de 25 ans, ayant été au passage soigneusement évité lors des discussions des lois de décentralisation de 1982. »[115] [116] Dans le contexte ouvert après la loi Marcellin, on comprend mieux le choix d'une stratégie d'incitation à l'intercommunalité au lieu d'un regroupement autoritaire des communes lors de la décentralisation de 1982-1983.

b) La mise en place d'incitations permettant d'accroître l'intervention intercommunale en urbanisme

On peut relever l'existence de deux formes d'incitations permettant à l'intercommunalité d'intervenir en urbanisme, des incitations directes et une incitation indirecte.

Les incitations directes sont elles-mêmes de deux ordres.

D'un côté, on trouve les incitations consistant à faciliter l'exercice des compétences en cas de mise en avant de l'intercommunalité. A ce titre, le professeur Moderne[117] relève l'assouplissement des règles d'entrée en vigueur des POS en cas d'engagement dans une procédure de schéma directeur ou encore l'aide financière de l'Etat pour les études d'urbanisme, notamment quant au schéma directeur.

D'un autre côté, on peut souligner l'incitation consistant à permettre que toute compétence transférée à la commune par la loi puisse faire l'objet d'un nouveau transfert à une structure intercommunale, sous la forme d'une délégation de compétences. Le professeur Jégouzo met en exergue ce point en relevant la démarche du législateur qui consiste en l'« invitation constante, presque lancinante, à la délégation à des établissements publics de coopération intercommunale des compétences qu'il transfère aux communes. »[118] Par exemple, on peut imaginer une délégation de la compétence POS. En effet, seuls les CU et les syndicats d'agglomération nouvelle bénéficient d'une compétence POS de plein droit à cette date. Pour les autres intercommunalités, syndicats et districts, seule la voie de la délégation est envisageable, soit lors de la création de l'intercommunalité, soit au cours de son existence, selon les règles propres à chaque institution. Quelle que soit la nature de cette dernière, le consentement individuel de chaque commune est toujours nécessaire pour que la délégation soit possible. A ce titre, l'ancien alinéa 2 de l'article L. 123-3 du Cu conditionne la délégation au vote d'une délibération l'acceptant, pour chaque conseil municipal concerné.[119] Le pouvoir communal demeure intact. Il l'est d'autant plus que les communes bénéficient d'un droit de

[114] VENEZIA (J.-C) : Les regroupements de communes. Bilan et perspectives, RDP 1971, p. 1071.

[115] DELANNOY (M-A), RIEU (J), PALLEZ (F) : Intercommunalité : une réforme qui cherche ses objectifs, Politiques et Management Public, volume 22, n° 2, juin 2004, p. 82.

[116] En dépit de ce passé malheureux, le législateur remet en avant la fusion des communes dans sa dernière réforme des collectivités territoriales de 2010. En effet, la loi crée un nouveau dispositif de fusion des communes nommé « communes nouvelles ». Comme son nom l'indique, il s'agit de créer des communes nouvelles en lieu et place de communes contiguës. La création de la commune nouvelle est consacrée si le projet recueille dans chaque commune concernée la majorité absolue des suffrages exprimés correspondant à au moins le quart des électeurs inscrits. Contrairement à 1971, il s'agit donc d'une procédure non autoritaire, respectueuse des volontés locales. Sur cette question, on peut notamment voir : MOREAU (J) : La commune et la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, JCP-A, 2011, n° 2, p. 23.

[117] MODERNE (F) : L'avenir des schémas directeurs et des plans d'occupation des sols : les conséquences sur la planification urbaine, Droit et Ville, 1983, n° 16, p. 36.

[118] JEGOUZO (Y) : La décentralisation de l'urbanisme, AJDA, 20 mai 1993, p. 173.

[119] MAILLOT (J.-L.) : *Intercommunalité et urbanisme*, thèse de droit public, Montpellier, 1995, p. 81.

veto lors de l'élaboration du document par l'intercommunalité, sur le fondement de l'ancien alinéa 6 de l'article L. 123-3 du Cu. Par ailleurs, les communes modulent le déploiement territorial du POS, en pouvant opter pour un POS intercommunal *stricto sensu*, un POS intercommunal permettant en réalité l'élaboration des POS communaux sous l'égide intercommunale ou un POS intercommunal partiel.[120]

L'incitation indirecte se traduit par les chartes intercommunales de développement et d'aménagement créées par la loi du 7 janvier 1983. Les chartes relèvent d'une intercommunalité de contrat : les chartes sont initiées et approuvées par les communes, en l'absence de toute institutionnalisation. L'exécution des dispositions du contrat (ou charte) passé entre les communes peut conduire à la mobilisation des compétences d'urbanisme, comme les mécanismes de l'urbanisme opérationnel ou ceux de l'action foncière[121], au vu de son champ potentiel très large.[122] C'est une incitation indirecte à une certaine intercommunalisation des compétences d'urbanisme.

C) La portée de la décentralisation de 1983-1985 sur la compétence intercommunale en matière de planification urbaine

Si la décentralisation de l'urbanisme consacre l'intercommunalité personnifiée comme acteur compétent en matière de planification, il faut cependant relever le bilan médiocre de la réforme (1). On pourra examiner ensuite les motifs de cet échec relatif de la décentralisation pour l'intercommunalité (2), avant de voir les effets de ce mauvais bilan sur la planification (3).

1) Un bilan médiocre

A propos de la réforme, on peut globalement parler d'un rendez- vous manqué.

Dès le départ, la réforme semble mal engagée. Ainsi, faisant le bilan de cinq années d'urbanisme communal[123], le professeur Chapuisat ne parle des groupements de communes qu'à propos des SD, son silence est particulièrement éloquent quant aux POS ou encore quant aux permis de construire qui peuvent aussi théoriquement faire l'objet d'une délégation de compétences. C'est une affirmation implicite de l'échec de l'implication des intercommunalités dans l'urbanisme telle que les lois de décentralisation de 1983-1985 l'ont prévu. L'échec est d'autant plus cuisant que l'auteur relève le destin tragique des SD[124] : « pas plus que les anciens SDAU, les SD n'ont pas fait recette, ils restent les mal aimés incompris de l'urbanisme français. (…) Le bilan des SD est donc très négatif. »[125]

---

[120] MAILLOT (J.-L.) : *Intercommunalité et urbanisme*, thèse de droit public, Montpellier, 1995, p. 82.
[121] CHARLES (H) : Regroupement communal, collaboration entre collectivités locales et réforme du droit de l'urbanisme, Droit et Ville, 1984, n° 18, p. 116.
[122] La charte intercommunale de développement et d'aménagement fixe des orientations relatives au développement économique, social et culturel des communes engagées. La charte contient également les programmes d'action ainsi que les conditions d'organisation et de fonctionnement des équipements et services publics permettant de concrétiser les orientations.
[123] CHAPUISAT (J) : Bilan de cinq années d'urbanisme communal, AJDA 1989, p. 105.
[124] Avec d'autres auteurs : par exemple, GIVAUDAN (A) : Y aura-t-il des schémas directeurs décentralisés ?, RFDA, janvier-février 1987, p. 99 ; HOCREITERE (P) : Problèmes actuels des schémas directeurs, Droit et Ville, 1991, n° 32, p. 131 ; PRIET (F) : *La décentralisation de l'urbanisme, Essai sur la réforme de 1983-1985*, LGDJ, 1995, Paris, p. 280.
[125] CHAPUISAT (J) : article précité, p. 105.

Sur un temps d'évaluation plus long, les chiffres relatifs à l'intervention des intercommunalités en urbanisme, dans le nouveau contexte issu des lois de décentralisation de 1983-1985, restent éloquents : « sur les 13 000 syndicats de communes à vocation unique, 12 seulement sont compétents en matière de schémas directeurs, 23 en matière de POS et 65 en matière d'opérations d'urbanisme ou de politique foncière. Sur 23 000 SIVOM, seuls 6,4 % sont compétents en matière d'urbanisme. Et au 15 mai 1992, selon le Ministère de l'Equipement, seules 145 communes ont confié l'instruction de leurs autorisations d'urbanisme à des établissements publics de coopération intercommunale. Il n'y a, de fait, que certains districts et les communautés urbaines qui exercent des compétences significatives en matière d'urbanisme. »[126] Les incitations ont un impact très faible, comme les chartes qui « ne paraissent pas pouvoir apporter une solution, pourtant indispensable, au manque d'intercommunalité qui caractérise la planification urbaine depuis la loi du 7 janvier 1983. »[127]

2) Les causes de l'échec de l'intervention intercommunale en urbanisme

Les lois de décentralisation (a) et l'état de l'outil intercommunal (b) expliquent l'échec de la mise en avant de l'intercommunalité en matière d'urbanisme à la suite de la décentralisation de 1983-1985.

a) Les lois de décentralisation

Comme leur nom l'indique, les lois de décentralisation ne sont pas des lois d'urbanisme. Elles ne tendent pas à la mise en place d'une certaine conception du droit de l'urbanisme, elles ne fixent pas une doctrine de l'urbanisme français ou des objectifs à atteindre qui auraient pu donner un sens à la répartition des compétences d'urbanisme. A la lecture des articles de lois, peu d'éléments permettent de conclure à l'ardente nécessité d'un urbanisme aux mains de l'intercommunalité. Pourquoi le POS devrait-il être communal ? Pourquoi devrait-il être intercommunal ? Au-delà des propos traditionnels et généraux sur la nécessaire « proximité » des compétences d'urbanisme et la liberté qui doit être laissée aux acteurs locaux pour aménager leur espace, on a peu d'éléments de fond qui permettent de trancher la question de la pertinence du niveau à retenir pour décentraliser. Finalement, les lois de décentralisation visent seulement le transfert de compétences entre collectivités publiques. Le professeur Moderne parle à leur sujet de « lois instrumentales qui, en principe, ne véhiculent aucune philosophie de l'urbanisme, aucune nouvelle conception de l'organisation de l'espace et de l'utilisation du sol. »[128] L'impression qui se dégage semble alors la suivante : il faut décentraliser, le niveau communal est retenu pour cette décentralisation. Le choix est fait en dépit des limites de l'échelle communale et de l'impact de cette décentralisation sur l'urbanisme.

b) Les faiblesses de l'outil intercommunal

On a indiqué que les structures intercommunales ont été multipliées par le législateur. Ce mouvement s'est poursuivi après la création de la CU en 1966, par la mise en place de structures intercommunales plus spécialisées. On a évoqué plus haut les syndicats d'étude et

[126] JEGOUZO (Y) : La décentralisation de l'urbanisme, AJDA, 20 mai 1993, p. 173.
[127] HUBRECHT (H.-G.) : Chartes intercommunales et droit de l'urbanisme, *in* « La pratique des chartes intercommunales », Journée d'étude d'Angoulême, juin 1986, Les Cahiers du droit public, 1987, p. 191.
[128] MODERNE (F) : L'avenir des schémas directeurs et des plans d'occupation des sols. Les conséquences sur la planification urbaine, Droit et Ville 1983, n° 16, p. 29.

de programmation crées par la loi du 5 janvier 1988, compétents pour déterminer et réviser les schémas directeurs. On peut également citer les syndicats communautaires d'aménagement, renommés par la suite, on l'a dit précédemment, syndicats d'agglomération nouvelle. Ces structures sont créées par les lois Boscher, du 10 juillet 1970, et Rocard, du 13 février 1983, et ont vocation à créer des « agglomérations nouvelles à quelque distance »[129] des grandes métropoles existantes.

En dépit de l'importance numérique des instruments personnifiés de coopération intercommunale, il apparaît qu'au moment de la décentralisation des compétences d'urbanisme de l'Etat, l'intercommunalité demeure fondamentalement un outil contrôlé par les communes. Elle ne perce pas comme institution susceptible de s'affranchir de l'orbite communale pour développer un projet de territoire propre. Deux raisons expliquent cette situation.

D'une part, le poids prédominant des structures intercommunales de nature syndicale par rapport à celles qui auraient une vocation plus intégrée. Il est évident que le fonctionnement syndical préserve le pouvoir communal, notamment du fait de la représentation égalitaire de principe des communes, du transfert volontaire et limité des compétences communales et de la possibilité pour les communes de se retirer ou de mettre un terme à l'existence syndicale relativement aisément. A l'inverse, l'intercommunalité intégrée a pour effet de créer potentiellement un nouveau pouvoir concurrent.

D'autre part, la relativité du poids de l'intercommunalité intégrée. On peut l'illustrer à partir de l'exemple du district. On doit relever la faiblesse des compétences propres qu'il détient, notamment en ce qui concerne l'urbanisme. De manière plus globale, « il résulte de l'effet combiné de l'absence de contenu effectif de la compétence ''logement'' et de la départementalisation des services d'incendie que la notion de compétences obligatoires des districts n'a plus de portée véritable. »[130] De la même façon, on doit modérer la force de la CU. Contrairement au district, la faiblesse de la CU ne réside pas dans le faible nombre de compétences d'urbanisme détenues, mais plutôt dans leur trop grand nombre. Le professeur Jégouzo note à cet égard que la crainte relative à ces communautés est « de conduire à la mise en place d'une administration locale à deux niveaux. Ce qui explique largement la stagnation des communautés urbaines, les communes étant réticentes à s'engager dans des structures lourdes qui les dessaisissent de leurs attributions. »[131]

Avec le constat de la faiblesse de l'outil intercommunal, on peut mieux comprendre pourquoi l'intercommunalité n'a pas été la destinataire des attributions de l'Etat. Etat qui reste alors sur l'échec de sa politique de fusion autoritaire des communes et qui ne veut pas prendre prétexte de ses velléités décentralisatrices pour rationaliser la carte communale en contraignant à la coopération intercommunale. Comme le relève la doctrine, si « on a pu craindre initialement que l'adoption de structures de coopération et singulièrement le regroupement intercommunal soient posés comme un préalable aux transferts de compétences (…), la loi du 7 janvier 1983 est sur ce point conforme à la tradition. Si la coopération existe, elle pourra être conservée, mais elle est une faculté et non une obligation (…). Les pressions

[129] CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL : *Communes, Intercommunalités, Quels devenirs ?*, Avis adopté par le Conseil économique et social au cours de sa séance du mercredi 22 juin 2005 sur le rapport présenté par M. Pierre-Jean Rozet (site internet du CES), p. 12.

[130] BERNARD-GELABERT (M.-C.) et LABIA (P) : *Intercommunalités mode d'emploi*, Economica, 1992, p. 123.

[131] JEGOUZO (Y) : Les communautés de communes et les communautés de villes : révolution, innovation ou redondance ?, RFDA, janvier-février 1993, p. 9.

qui auraient pu être exercées sur les communes (notamment financières) sont soigneusement proscrites (…). »[132]

3) Les conséquences de l'état de l'intercommunalité sur la planification urbaine

L'échec des SD, cœur de la compétence intercommunale en urbanisme, doit beaucoup aux lacunes de l'intercommunalité et aux conditions de son engagement en matière de planification stratégique.

On l'a souligné, « cette planification intercommunale s'est trouvée en porte-à-faux par rapport à la planification communale, dans la mesure où elle repose sur aucune structure décentralisée, véritablement efficace et pertinente comparable à celles des collectivités locales. Si les établissements publics de coopération intercommunale ont pu jouer leur rôle de façon satisfaisante pour l'élaboration des schémas directeurs, tel n'a pas été le cas pour la gestion de ces documents après qu'ils ont été approuvés, ces établissements publics ne disposant d'aucune compétence pour imposer le respect de règles ainsi fixées, ou pour permettre leur adaptation à la situation nécessairement évolutive sur le terrain. »[133] D'où ce constat sans appel : selon le Palais-Royal, « les schémas directeurs souffrent de deux défauts principaux : ils font double emploi avec les POS et sont, pour la plupart, devenus obsolètes. »[134]

Ainsi, les lacunes de l'intercommunalité tiennent pour une part à la nature des structures en cause. Le législateur a mis en place un certain nombre de structures intercommunales, celles-ci présentant des degrés d'intégration variés. On note que ce sont les moins intégrées qui ont été les plus engagées dans les compétences d'urbanisme.

De même, les conditions de l'engagement de l'intercommunalité ne sont pas non plus optimales. En effet, l'établissement public du schéma ne dispose pas des moyens d'assurer l'exécution de la planification qu'il élabore. Ce cantonnement de l'intercommunalité à l'élaboration du document et la complexité de la procédure d'élaboration et de révision du schéma ont vite rendu ce dernier obsolète, sans espoir d'être revivifié en l'absence d'instance compétente et de procédures souples. Selon la formule de Patrick Hocreitère, « la décentralisation de l'urbanisme a provoqué, dans un premier temps, un recul de la planification urbaine à l'échelle intercommunale. »[135]

Le discours du législateur, les rapports parlementaires ou administratifs et la doctrine juridique plaident pour l'intercommunalité. Malgré tout, finalement, soit l'intercommunalité est négligée, soit elle est engagée dans des conditions qui ne peuvent que conduire à son échec, comme le montre le cas des schémas directeurs. Le professeur Jégouzo peut alors constater que « la coopération reste balbutiante dans le domaine des compétences que les auteurs du projet de loi qualifient joliment de ''structurantes'' et qu'il serait plus juste de définir comme politiques, à savoir l'aménagement, le développement économique, la gestion de l'espace et de l'environnement. »[136]

Devant cette situation difficile, le législateur choisira de réformer l'intercommunalité.

---

[132] CHAPUISAT (J) : La répartition des compétences, AJDA, 20 février 1983, p. 84.
[133] CONSEIL D'ETAT : *L'urbanisme. Pour un droit plus efficace*, Les Etudes du Conseil d'Etat, La Documentation française, 1992, Paris, p. 51.
[134] CONSEIL D'ETAT : *op. cit.*, p. 66.
[135] HOCREITERE (P.) : Le périmètre des SCOT et la nouvelle intercommunalité, Droit et Ville 2002, n° 53, p. 38.
[136] JEGOUZO (Y) : Les communautés de communes et les communautés de villes : révolution, innovation ou redondance ?, RFDA, janvier-février 1993, p. 5.

Paragraphe 2 : 1992, la volonté du législateur de renforcer l'intercommunalité

Au vu des difficultés de l'intercommunalité et des faiblesses du régime juridique des documents intercommunaux, l'exigence de renforcement de l'institution intercommunale et de réforme des instruments planificateurs s'impose. Une évolution croisée semble nécessaire pour changer la situation, en droit des collectivités territoriales *et* en droit de l'urbanisme. Pourtant, le législateur ne prendra pas ce parti, sans cependant rester immobile. Conscient des difficultés, il prend la résolution de renforcer l'institution intercommunale. Cette tentative va passer par la loi Administration Territoriale de la République (ATR), votée le 6 février 1992.[137]

La loi ATR crée deux nouveaux EPCI qui, en matière de filiation institutionnelle, se rattachent au district et à la CU du fait de leur vocation généraliste et de leur fonctionnement intégré.

D'une part, on a la communauté de communes, « qui regroupe plusieurs communes et a pour objet de les associer au sein d'un espace de solidarité en vue de l'élaboration d'un projet commun de développement et d'aménagement de l'espace en milieu rural ; cette restriction au milieu rural sera supprimée par la loi du 29 janvier 1993. »[138]

D'autre part, le législateur met en place la communauté de ville, « qui regroupe plusieurs communes d'une agglomération de plus de 20 000 habitants et a pour objet d'associer celles-ci au sein d'un périmètre de solidarité urbaine en vue du développement concerté de l'agglomération. »[139]

Les deux communautés bénéficient d'une fiscalité propre. Avec ces communautés, on peut parler de la poursuite et de l'accélération de l'émergence, confirmée et amplifiée en 1999, de l'intercommunalité à fiscalité propre. En effet, on peut relever en 1992 la *diffusion* du modèle de l'établissement public de coopération doté de la fiscalité propre, après son *instauration* pour le district et la CU. C'est une rupture essentielle. Effectivement, la fiscalité propre implique que les établissements concernés peuvent eux-mêmes lever l'impôt. Ils acquièrent ainsi une autonomie financière fondamentale, en ne dépendant théoriquement plus des contributions des communes membres. Cette autonomie permet de développer une intercommunalité qui ne se limite plus à l'exercice de quelques compétences communales ou à l'exécution d'un contrat passé entre plusieurs communes. Désormais, cette intercommunalité dispose des moyens financiers permettant de viser à l'établissement et à la réalisation d'un projet de territoire à une échelle supracommunale.

La loi ATR va placer dans les compétences intercommunales pérennes des attributions relevant de la planification urbaine ou impliquant, pour leur mise en œuvre, la mobilisation d'instruments planificateurs.

C'est ainsi que la communauté de communes est compétente de plein droit pour mener des actions d'intérêt communautaire relevant de l'aménagement de l'espace et du développement économique. Elle peut choisir un groupe supplémentaire de compétences parmi les quatre suivants : la politique du logement et du cadre de vie ; la création, l'aménagement et l'entretien de la voirie ; la protection et la mise en valeur de l'environnement ; la construction, l'entretien et le fonctionnement de certains équipements (culturels, scolaires et sportifs).

---

[137] Loi n°92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, NOR: INTX9000102L

[138] CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL : *Communes, Intercommunalités, Quels devenirs ?*, Avis adopté par le Conseil économique et social au cours de sa séance du mercredi 22 juin 2005 sur le rapport présenté par M. Pierre-Jean Rozet (site internet du CES), Seconde partie, page 14.

[139] *Ibidem.*

De son côté, la communauté de villes est compétente de plein droit en matière d'aménagement de l'espace (schéma directeur, schéma de secteur, charte intercommunale de développement et d'aménagement, programmes locaux de l'habitat, création et réalisation de zones d'aménagement concerté) et de développement économique. Elle doit, de plus, prendre un groupe de compétences parmi les quatre suivants : politique du logement et action de réhabilitation ; protection et mise en valeur de l'environnement ; construction, entretien et fonctionnement de certains équipements (culturels, sportifs, scolaires) ; création, aménagement et entretien de la voirie, plans de déplacements urbains et transports urbains.

De façon synthétique, on peut dire que l'innovation de la loi ATR réside dans le renforcement de la catégorie des intercommunalités intégrées, c'est-à-dire au fonctionnement autonomisé et dotées d'une fiscalité et de compétences propres. Ces dernières sont d'autant plus intéressantes qu'elles révèlent une montée en puissance, théorique, des intercommunalités dans le domaine de l'urbanisme. Il s'agit finalement d'ouvrir aux intercommunalités petites et moyennes, toute proportion gardée bien évidemment, les facultés offertes aux grandes intercommunalités que sont les CU, dotées depuis 1966 de compétences propres importantes en matière d'urbanisme.

Cependant, le bilan de la loi ATR va s'avérer pour le moins mitigé.

D'un point de vue qualitatif, un certain nombre de réserves ont pu être formulées. Essentiellement, il s'agit de relever que les nouvelles structures créées ne disposent pas nécessairement, comme le préconisait le rapport Guichard, de l'ensemble des compétences afférentes au droit de l'urbanisme. Ainsi, le professeur Priet relève, notamment, que « ni dans les communautés de communes ni dans les communautés de villes, il n'est prévu de transférer de plein droit la compétence en matière de POS et de DPU. Il y a là une lacune préjudiciable à l'harmonisation des politiques d'aménagement de l'espace. De plus (…) l'institution des communautés de communes et de villes est facultative. »[140]

Le professeur Rangeon a pu, quant à lui, parler de l'échec quantitatif de « l'application de la loi ATR en milieu urbain » ; « très peu de communautés de villes – cinq en tout et pour tout- ont été créées en application de cette loi », même s'il constate que cette même loi « a connu un succès réel, quoique inégal selon les régions, en milieu rural par la création de nombreuses communautés de communes. »[141] Ces communautés de communes sont toutefois les moins dotées en matière d'urbanisme.

Cette litanie des échecs n'a toutefois pas conduit à l'abandon de l'exigence d'une liaison étroite entre la planification urbaine et l'intercommunalité. Les mutations urbaines ont effectivement préservé la pertinence de cette articulation et la nécessité d'un dépassement du niveau communal pour régler les questions d'urbanisme. La pression des faits a contribué au développement d'une planification urbaine intercommunale améliorée.

Paragraphe 3 : 1999-2000, le renouvellement de l'intercommunalité et de la planification urbaine avec les lois Chevènement et SRU

On a évoqué le remarquable phénomène d'explosion urbaine connu par la France, en particulier son accélération après la Seconde Guerre mondiale. La LOF considère cette extension urbaine inévitable et vise à l'organiser. Elle va cependant échouer, en dépit de la

[140] PRIET (F) : *La décentralisation de l'urbanisme, Essai sur la réforme de 1983-1985*, LGDJ, 1995, Paris, p. 413.

[141] RANGEON (F) : La loi Chevènement du 12 juillet 1999 sur l'intercommunalité : une réforme consensuelle ?, Annuaire 2000 des Collectivités Locales, p. 9.

décentralisation de 1983-1985 et de la tentative de renforcer l'intercommunalité en 1992, à instaurer son pilotage efficace par une personne morale intercommunale. Les difficultés naissant d'une croissance urbaine non maîtrisée (A) vont donner naissance à une nouvelle stratégie législative pour y faire face (B).

A) Un renouvellement nécessaire pour faire face aux difficultés naissant d'une croissance urbaine non maîtrisée

En l'absence d'une régulation efficace par l'intercommunalité et la planification urbaine stratégique, l'extension physique des constructions urbaines va prendre des proportions considérables. Les territoires vont être ainsi confrontés à une convergence de trois facteurs conduisant au dépassement continu des frontières communales : la suburbanisation, visant l'extension continue des espaces urbanisés autour des villes, la périurbanisation, « qui désigne l'urbanisation continue aux franges des agglomérations »[142], et la rurbanisation, « néologisme qui désigne le processus d'urbanisation rampante de l'espace rural, d'imbrication des espaces ruraux et des zones urbanisées périphériques ».[143] Le constat du professeur Charles, selon lequel « la croissance urbaine est devenue étonnamment compliquée, qu'il s'agisse de l'encourager, de l'encadrer ou de la maîtriser »,[144] s'aggrave.

Un pilotage de la croissance urbaine s'avère toujours fondamental après les échecs relatifs des dispositions des lois antérieures.

Indiscutablement, une extension urbaine non pilotée ne se réalisera pas naturellement de façon harmonieuse : l'urbanisation des espaces peut être chaotique, c'est-à-dire conduire à une déperdition d'espaces utiles ou porter atteinte à leur intégrité environnementale ; de même, la répartition des équipements, services et activités nécessaires aux populations peut ne pas être toujours équitable. La périurbanisation et la rurbanisation vont particulièrement accroître ces déséquilibres, en rendant nécessaire l'allocation de moyens à des territoires relativement éloignés et peu peuplés tout en étant liés de manière insécable au pôle urbanisé. Cela, le professeur Goze le nomme « métropolisation », à savoir le « processus discriminant d'accumulation des activités et des hommes sur certaines grandes aires ou espaces urbains. »[145]

L'urbanisation incontrôlée, le regroupement désordonné des populations n'exonère cependant pas les autorités publiques d'offrir à ces dernières les moyens d'assurer leur existence, moyens toujours plus sophistiqués et coûteux. Cela conduit donc à une surenchère dans la mise en place des équipements publics, avec la problématique des doublons, à l'allongement physique, nécessairement coûteux, des infrastructures de transport pour desservir les populations d'un même espace urbain, périurbain et rurbain, à des atteintes à l'environnement, à une concurrence entre territoires pour attirer les activités économiques, à la mise en échec de la solidarité sociale, à une explosion du coût des services publics.[146]

---

[142] MERLIN (P) et CHOAY (F) (dir.) : Entrée rurbanisation, *in Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement*, PUF, 2009, p. 793. L'INSEE, pour sa part, caractérise le périurbain à partir de deux critères cumulatifs : d'une part, un critère fonctionnel, « au moins 40 % des actifs résidant dans la commune occupent un emploi situé hors de la commune et dans une ou plusieurs aires urbaines. » D'autre part, un critère paysager, « pour être périurbaine, une zone bâtie doit être séparée du pôle urbain dont elle dépend par une bande non bâtie d'une largeur supérieure à 200 mètres. » (Présentation faite *in* CHARMES (E) : 20 000 communes périurbaines ?, *In* CHARMES (E) : L'explosion périurbaine, Etudes foncières, mars-avril 2009, n° 138, p. 27)

[143] MERLIN (P) et CHOAY (F) (dir.) : Entrée rurbanisation, *op. cit.*, p. 793.

[144] CHARLES (H) : Regroupement communal, collaboration entre collectivités locales et réforme du droit de l'urbanisme, Droit et Ville, 1984, n° 18, p. 115.

[145] GOZE (M) : Décentralisation et intercommunalité, Informations sociales, 2002, n°104, p. 7.

[146] JEGOUZO (Y) : La décentralisation et la ville, AJDA, 20 avril 1992, p. 101.

Si l'idée d'un nécessaire pilotage de la croissance urbaine persiste, on peut alors dire que les modalités de sa concrétisation se complexifient notablement, au vu des mutations du droit de l'urbanisme qu'il appelle. Le droit de l'urbanisme ne peut définitivement plus apparaître comme une simple police administrative, en particulier une police de la construction. Comme l'indique le rapport Guichard, l'urbanisme, c'est aussi « construire une ville, l'étendre, la modeler, la rénover, transformer une région rurale, la développer, la rendre attractive. »[147] S'il semble clair que la commune ne peut plus faire face seule à de telles ambitions, s'arrêter à un tel constat sans réagir institutionnellement aurait été source de graves difficultés.

B) Un renouvellement passant par une nouvelle stratégie législative alliant la réforme de l'intercommunalité et de la planification urbaine

Contrairement à la loi ATR, visant seulement la réforme de l'intercommunalité, le législateur va par la suite choisir une stratégie nouvelle, combinant réforme intercommunale et réforme de la planification (1). Il conviendra ensuite de présenter le contenu des réformes engagées de façon concomitante, d'abord son volet intercommunal (2), puis son volet afférent à la planification (3).

1) Le choix d'une stratégie de réforme de l'intercommunalité et de la planification

En l'absence d'une recentralisation, qui n'aurait pas été étonnante considérant que la France est le pays qui a le plus décentralisé l'exercice de cette matière avec les réformes de 1983-1985 et que le Conseil d'Etat plaidait en ce sens[148], l'Etat a fait le choix de profondément refonder de façon *concomitante* l'intercommunalité et la planification urbaine.

La relation entre l'intercommunalité et la planification urbaine, telle qu'elle sera étudiée dans la présente recherche, s'appuiera largement sur cette grande tentative de l'Etat pour améliorer la jonction entre ces deux éléments. Cette tentative va passer par le vote de trois lois, la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire du 25 juin 1999[149], la loi sur le renforcement et la simplification de la coopération intercommunale du 12 juillet 1999[150] et la loi solidarité et renouvellement urbain du 13 décembre 2000.[151] Ces lois seront respectivement nommées loi Voynet, loi Chevènement et loi SRU dans le cadre de cette recherche. Contrairement à 1992, l'Etat adopte une stratégie nouvelle : refusant de se focaliser sur le seul renforcement structurel de l'intercommunalité

[147] COMMISSION DE DEVELOPPEMENT DES RESPONSABILITES LOCALES : *Vivre ensemble*, La Documentation française, 1976, p. 164.

[148] Plus exactement, le Conseil d'Etat, dans son rapport de 1992, fait le constat de cette construction intercommunale inachevée et appelle à une recentralisation partielle de la compétence urbanisme, notamment en soutenant la création d'une planification urbaine étatique encadrant les plans communaux à la place des plans intercommunaux. Ce sont les directives territoriales d'aménagement qui, finalement, apparaîtront dans le droit positif sous une forme édulcorée : ainsi, elles ne se substitueront pas à la planification intercommunale pour encadrer les documents communaux.

[149] LOI n°99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire et portant modification de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, NOR: ATEX9800094L.

[150] LOI n°99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, NOR: INTX9800135L.

[151] LOI n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, NOR EQUX9900145L.

comme dans la loi ATR, l'Etat choisit de réformer l'intercommunalité et l'urbanisme de façon concomitante, d'où le choix d'une stratégie systémique pour réussir la régulation de l'urbanisation.

Pour assurer cette réforme globale, le législateur ne remet pas en cause l'architecture générale de la planification urbaine posée par la LOF : il maintient la distinction entre planification stratégique (désormais contenu dans le schéma de cohérence territoriale ou SCOT) et réglementaire (désormais désigné par plan local d'urbanisme ou PLU) et continue d'attribuer la fonction de prévision à l'intercommunalité alors que la fonction de réglementation reste aux communes.

Toutefois, si l'architecture générale de la planification urbaine demeure, le législateur revoit profondément ses fondations.

En premier lieu, la planification stratégique est renforcée. Ce renforcement passe par l'élargissement des objets qu'elle peut régir, directement ou en liant les planifications sectorielles, comme celles afférentes à l'habitat et aux déplacements, de plus en plus étroitement à elle. De la sorte, la planification stratégique acquiert une substance telle qu'elle doit apparaître comme une norme décisive pour l'avenir du territoire couvert et une norme encadrant plus strictement les documents communaux.

En second lieu, l'intercommunalité est renforcée. Ce renforcement passe par une intégration accrue des établissements de coopération : l'accroissement des compétences et des moyens financiers, notamment, doivent asseoir l'autorité de l'intercommunalité sur les communes. Cette autorité nouvelle permet par ricochet de consacrer celle de la planification stratégique.

Cette stratégie consistant à lier réforme de la planification et réforme institutionnelle a été à nouveau empruntée en 2010 avec les lois portant Engagement National pour l'Environnement[152] (ENE) et Réforme des Collectivités Territoriales[153] (RCT). Elle semble théoriquement la meilleure, en tout cas la plus à même de mettre en pratique le lien insécable que les idées semblent imaginer entre l'intercommunalité et la planification urbaine.

2) Le renforcement de l'intercommunalité

Le législateur, en 1999, cherche à renforcer l'intercommunalité, en supprimant certaines structures (a) et en réorganisant l'intercommunalité à fiscalité propre (b), qu'il cherche à promouvoir, d'où une refondation profonde de son régime (c).

a) La suppression de certaines structures intercommunales

Le législateur va commencer par clarifier la situation institutionnelle en supprimant, c'est suffisamment rare dans la pratique administrative française pour que cela mérite d'être relevé, certaines structures intercommunales préexistantes : le district et la communauté de villes.

De la même façon, le syndicat d'agglomération nouvelle mis en place en 1983 par la loi Rocard voit la fin de son régime particulier en matière institutionnelle : « la loi du 12

[152] LOI n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, NOR: DEVX0822225L.

[153] LOI n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, NOR: IOCX0922788L .

juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale vise à intégrer les agglomérations concernées dans un régime de droit commun »[154], plus précisément à les transformer en communautés d'agglomération.

b) La réorganisation de l'intercommunalité à fiscalité propre

Le législateur organise les intercommunalités à fiscalité propre autour de trois communautés graduées en termes de population et de compétences, la communauté urbaine, la communauté de communes et la communauté d'agglomération, cette dernière étant nouvellement créée.

La création d'une communauté de communes (CC), régie par l'article L. 5214-1 et suivants du code général des collectivités territoriales (CGCT), n'est pas soumise à une condition de population. Il doit s'agir d'un ensemble de communes d'un seul tenant et sans enclave, comptant jusqu'à 50 000 habitant ou plus de 50 000 habitants s'il n'y a pas de communes de plus de 15 000 habitants. La CC est de plein droit compétente en matière d'aménagement de l'espace et de développement économique, sous réserve de la définition de l'intérêt communautaire. Elle doit également exercer une compétence obligatoire parmi les cinq groupes suivants : mise en valeur de l'environnement, politique du logement, voirie, la gestion d'équipements culturels, sportifs et scolaires et l'action sociale d'intérêt communautaire.

Pour sa part, la création d'une communauté d'agglomération (CA), régie par l'article L. 5216-1 et suivants du CGCT, exige le regroupement de plusieurs communes formant, à la date de sa création, un ensemble de plus de 50 000 habitants d'un seul tenant et sans enclave, autour d'une ou plusieurs communes centre de plus de 15 000 habitants. Ce dernier seuil ne s'applique pas lorsque la CA comprend le chef-lieu du département ou la commune la plus importante du département. S'agissant des compétences, l'article L. 5216-5 du CGCT précise que la CA est de plein droit compétente en matière de développement économique, d'aménagement de l'espace, d'équilibre social de l'habitat, de politique de la ville. La CA doit en outre exercer trois compétences parmi les six suivantes : voirie, assainissement, eau, mise en valeur de l'environnement, équipements culturels et sportifs, action sociale.

Enfin, la communauté urbaine (CU) regroupe plusieurs communes d'un seul tenant et sans enclave qui forment, à la date de la création de la communauté, un ensemble de plus de 500 000 habitants. L'article L. 5215-1 prend bien soin de disposer que ces conditions ne sont pas exigées pour les CU préexistantes. La CU est de plein droit compétente pour six groupes de compétences, en matière de développement économique, d'aménagement de l'espace, d'équilibre social de l'habitat, de politique de la ville, de gestion des services d'intérêt collectif, mise en valeur de l'environnement.

Les communautés doivent constituer des espaces de solidarité et donner lieu à des projets communs de développement et d'aménagement de l'espace[155] ou des projets communs de développement urbain et d'aménagement du territoire.[156]

D'un point de vue quantitatif, la réussite de cette intercommunalité est incontestable. D'après la DGCL, au 1er janvier 2011, la France compte 35 041 communes regroupées dans les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre, soit 267 communes de plus qu'un an auparavant (34 774). Au cours de l'année, ce sont 125 communes isolées qui ont adhéré à des regroupements existants. Le nombre d'EPCI à fiscalité propre

[154] LALUQUE (L) : Vers la fin des villes nouvelles, AJDA 2004, p. 916.
[155] Pour les communautés de communes, d'après l'article L. 5214-1 du CGCT.
[156] Pour les communautés urbaines et les communautés d'agglomération, d'après les articles L. 5215-1 et L. 5216-1 du CGCT.

s'élève à 2 599 au 1er janvier 2011 contre 2 611 un an auparavant. Ainsi, 95,5 % des communes et 89,9 % de la population appartiennent à une forme d'intercommunalité à fiscalité propre. [157]

Cette structuration de l'intercommunalité à fiscalité propre autour de trois communautés demeure globalement en l'état aujourd'hui, sous réserve de deux observations.

D'un côté, le législateur a revu les seuils démographiques permettant la constitution de certaines communautés, les CA et les CU. Concernant les CA, le seuil démographique de principe est toujours de 50 000 habitants. Cependant, la loi RCT énonce que le seuil est réduit à 30 000 habitants lorsque la CA comprend le chef-lieu du département. Le seuil démographique de 50 000 habitants peut également être apprécié en prenant en compte la population telle que définie à l'article L. 2334-2, à la double condition que cette dernière excède ce seuil d'au moins 20 % et qu'elle excède la population totale de plus de 50 %. En clair, le seuil « peut être apprécié non plus en fonction de la population INSEE mais en fonction de la population déterminée pour le calcul de la DGF (laquelle compte notamment un habitant supplémentaire par résidence secondaire). (…) Le législateur a souhaité, par cette dérogation, la création de CA dans les zones touristiques, caractérisées par des différences saisonnières de population importantes. »[158] S'agissant des CU, elles doivent désormais former un ensemble de plus de 450 000 habitants, cette condition ne s'appliquant pas aux CU existantes à la date de la publication de la loi SRU et en cas de fusion d'une de ces dernières avec des EPCI. L'abaissement du seuil de création d'une CU vise à prendre en compte l'innovation que constitue la métropole.

D'un autre côté, en effet, le législateur a procédé à la création d'un nouvel EPCI à fiscalité propre (EPCI-FP), la métropole. On peut considérer que cette dernière est, en l'état actuel du droit, une complication peu utile.[159] Les métropoles sont le fruit d'une grande ambition, celle d'adapter l'organisation administrative au phénomène de la métropolisation, « expression spatiale de la mondialisation » et résultat du « changement de nos systèmes de production et (de l') évolution vers une économie du savoir et de l'information. »[160] En conséquence, elles sont pensées dans le rapport Balladur[161] comme devant être des collectivités territoriales nouvelles créées d'office par la loi et chargées de l'administration des villes. Seulement, la loi en fait uniquement des CU renforcées. Peuvent obtenir le statut de métropole les EPCI qui forment, à la date de sa création, un ensemble d'un seul tenant et sans enclave de plus de 500 000 habitants et les CU instituées par l'article 3 de la loi n° 66-1069 du 31 décembre 1966 relative aux CU. S'agissant des compétences, celles exercées de plein droit sont les mêmes que celles reconnues aux CU, sauf quelques exceptions comme les transports scolaires et la gestion des routes classées dans le domaine public routier départemental. La métropole peut encore intervenir dans d'autres domaines, comme l'aide sociale, les infrastructures scolaires, le développement économique ainsi que les grands équipements et infrastructures par le biais de conventions passées avec le département, la région et l'Etat. Au vu de ces caractéristiques, on peut dire que les métropoles contribuent plutôt à troubler la

---

[157] http://www.dgcl.interieur.gouv.fr/sections/a_votre_service/statistiques/intercommunalite/bilan_statistique/bilan_statistique_203910/view.

[158] DOMINGO (L) : La loi de réforme des collectivités territoriales et l'intercommunalité, JCP-A, 2011, n° 2, p. 30.

[159] On ne peut que relever la sévérité des appréciations doctrinales à leur égard. On peut donner trois exemples : CAILLOSSE (J) : La « métropole » impossible, Pouvoirs Locaux, n° 86, III/2010, p. 41 ; MARCOU (G) : Les métropoles ont-elles une chance ?, JCP-A, n° 30-34, 26 juillet 2010, p. 58 ; BRACONNIER (S) : Le fantôme de la métropole, AJDA 2011, p. 65.

[160] DESCHAMPS (E) : Métropole et pôle métropolitain dans la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, AJDA 2011, p. 1129.

[161] Qui inspire la réforme.

configuration intercommunale issue de la loi Chevènement. C'est d'autant plus dommageable que la loi créée également les pôles métropolitains, syndicats mixtes réunissant des EPCI-FP pour élaborer des projets communs dans des domaines énumérés par la loi, sur lesquels on reviendra longuement plus loin.

On peut s'interroger sur les raisons tenant au succès de la loi Chevènement par rapport à la loi ATR.

D'une part, le temps a certainement fait son office. Les ambitions portées par la loi ATR sont devenues plus consensuelles. Le vote de la réforme de 1999 a été rapide et semble avoir drainé un large accord politique. Une doxa favorable à l'intercommunalité existait.[162]

D'autre part, au-delà du consensus politique sur la réforme, le gouvernement a pu emporter une large adhésion grâce à une importante incitation financière au regroupement intercommunal : « la taxe professionnelle et la majoration de la DGF pour les communautés d'agglomération et les communautés de communes à TPU et compétences élargies ont été partout des facteurs déterminants de la décision d'entrer ou non dans les structures prévues par la loi. »[163]

Le législateur, après son échec relatif de 1992, a ainsi repris sa marche en avant vers le renforcement des structures intercommunales à fiscalité propre, définitivement devenues des intercommunalités de projet. Une lecture sommaire des dispositions relatives aux compétences détenues, au succès numérique des nouvelles structures, sans s'appesantir ici sur le poids financier des communautés, semblent montrer une réussite incontestable de la réforme.

c) Le constat d'une refondation profonde du régime de l'intercommunalité

Avec les réformes, l'intercommunalité, que l'on peut toujours définir comme l'instrument juridique ayant pour objet ou pour effet de faire coopérer les communes à une échelle supérieure multicommunale, connaît un raffinement très notable. Voilà pourquoi il semble important de poser une convention de langage avant d'aller plus loin, pour appréhender au mieux la complexité de la notion d'intercommunalité. L'étude distinguera entre les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) et les groupements de collectivités territoriales (GCT).

Les EPCI, en vertu du nouvel article L. 5210-1-1 A du CGCT issu de la loi RCT, réunissent les syndicats de communes, les communautés de communes, les communautés urbaines, les communautés d'agglomération, les syndicats d'agglomération nouvelle et les métropoles. Au sein des EPCI, on distinguera entre les EPCI à fiscalité propre (EPCI-FP) et les EPCI sans fiscalité propre. Les EPCI à fiscalité propre sont les communautés, auxquelles on doit joindre les métropoles, que l'on peut considérer comme des CU renforcées.

Les GCT comprennent les EPCI, les syndicats mixtes (constitués de collectivités territoriales et d'EPCI) et les pôles métropolitains.[164]

---

[162] RANGEON (F) : La loi Chevènement du 12 juillet 1999 sur l'intercommunalité : une réforme consensuelle ?, Annuaire 2000 des Collectivités Locales, p. 9.

[163] MARCOU (G) : L'application de la loi du 12 juillet 1999. Stratégies et problèmes de mise en œuvre, Annuaire 2000 des Collectivités Locales, p. 64.

[164] Bien entendu, les institutions ou organismes interdépartementaux et les ententes interrégionales relèvent des GCT, mais ils ne sont pas visés par cette recherche qui se concentre sur la dimension intercommunale de la coopération entre collectivités territoriales.

Contrairement à 1992, l'Etat ne va pas s'arrêter à la réforme intercommunale. Il va également retoucher la planification urbaine. L'idée de lier ces deux réformes apparaît comme un vecteur favorable à la réussite de la liaison plus approfondie et plus efficace entre planification urbaine et intercommunalité.

3) La rénovation de la planification urbaine

Le professeur Priet a fait remarquer « le manque de finalités précises des compétences d'urbanisme. Ces dernières sont trop fréquemment utilisées sans perspective d'ensemble, au gré des opportunités et des pressions sociales. Malgré la nouvelle définition téléologique de l'aménagement, ou l'institution des lois d'aménagement et d'urbanisme, les politiques d'urbanisme sont dépourvues de réel contenu. »[165] Par là, l'auteur souligne que les compétences d'urbanisme sont des instruments que leurs détenteurs utilisent au gré de leurs politiques propres. Elles doivent, certes, respecter un certain nombre de normes de référence, en particulier d'origine étatique, mais elles ne visent pas à promouvoir un modèle particulier d'urbanisme. Les normes d'encadrement des compétences d'urbanisme édictent ce que ces dernières ne doivent pas faire, elles n'imposent pas un standard qu'elles devraient viser à atteindre positivement.

Le Conseil d'Etat a soutenu cette approche relativement neutre du droit de l'urbanisme. Dans son rapport de 1992, « L'urbanisme, pour un droit plus efficace », le Conseil d'Etat présente le droit de l'urbanisme comme « le droit qui définit et encadre les possibilités d'utiliser le sol. »[166] La Haute Assemblée insiste sur la nécessité d'un droit de l'urbanisme « modeste », au périmètre limité et autonome et se prononce contre l'élargissement de son champ à d'autres matières connexes. Selon le Conseil d'Etat, « si ces préoccupations ont toutes leur légitimité, il y a, en revanche, un risque à vouloir incorporer à la réglementation d'urbanisme des matières qui n'en procèdent pas directement. La plupart des politiques sectorielles ont une assiette géographique et spatiale. Pour autant, elles ne doivent pas nécessairement trouver de transcriptions dans ce droit. »[167]

La loi SRU va véritablement bousculer la ligne défendue par le Conseil d'Etat.

D'une part, le législateur infléchit considérablement la neutralité des compétences d'urbanisme : ces dernières se voient assignées des objectifs à atteindre et un modèle à promouvoir. Dans le cadre de leurs habilitations respectives, les personnes compétentes doivent orienter l'exercice de leurs compétences planificatrices afin de réaliser ces objectifs et concrétiser le modèle urbain promu par le législateur. L'intitulé seul de la loi l'illustre : la planification urbaine doit poursuivre l'objectif de solidarité sociale, ce qui implique notamment la mixité sociale, et de renouvellement urbain, la reconstruction de la ville sur la ville devant freiner l'étalement urbain et préserver ainsi l'environnement et les ressources publiques (qui n'ont pas à supporter le coût d'une extension des équipements publics par exemple).

D'autre part, le législateur remet en cause les positions du Conseil d'Etat relativement au champ du droit de l'urbanisme. Sans revenir ici longuement sur cette loi[168], on peut

---

[165] PRIET (F) : *La décentralisation de l'urbanisme, Essai sur la réforme de 1983-1985*, LGDJ, 1995, Paris, p. 420.

[166] CONSEIL D'ETAT : *L'urbanisme. Pour un droit plus efficace*, Les Etudes du Conseil d'Etat, La Documentation française, 1992, Paris, p. 29.

[167] CONSEIL D'ETAT : *op. cit.*, p. 32.

[168] Voir, par exemple, les dossiers consacrés à la loi SRU par le DAUH 2001 (numéro spécial) et le DA 2001 (à partir de la page 3).

toutefois rappeler qu'elle procède à l'intégration de documents de planification sectorielle dans la hiérarchie des documents d'urbanisme (article L. 122-1 du Cu dans sa rédaction alors en vigueur) et contraint les documents d'urbanisme à participer à la détermination de ces politiques sectorielles (article L. 122-1 du Cu dans sa rédaction alors en vigueur). La rupture est nette, l'urbanisme ne peut plus être conçu sans que les dimensions transport, habitat, et développement économique soient prises en compte. A une systémisation des difficultés, le droit de l'urbanisme répond par une nouvelle structuration systémique de ses normes.

Avec la loi SRU, le code de l'urbanisme n'apparaît plus comme un simple code de procédures, il fixe des normes juridiques de fond, énonce des politiques transversales que devront suivre les différentes personnes publiques compétentes, dans le cadre de leurs habilitations respectives. En assignant aux compétences d'urbanisme des finalités précises et contraignantes, le législateur contribue à imposer le constat qu'elles ne peuvent être atteintes à l'échelle communale, ce qui pousse au regroupement intercommunal. Par ricochet, le législateur provoque une importante mutation du droit de l'urbanisme.

Les plus éminents auteurs de la matière n'ont pas manqué de relever ces ruptures. C'est ainsi que le professeur Jégouzo indique que « loi SRU marque une étape sans doute décisive dans l'intégration dans le droit de l'urbanisme de pans entiers de législations périphériques. »[169] Il constate alors que « le droit de l'urbanisme désormais ambitionne de régir la ville dans sa globalité et se fixe, pour ce faire, des finalités multiples allant de la maîtrise de la forme et des infrastructures urbaines à l'amélioration de la qualité de la vie, en passant par la cohésion sociale. »[170] En particulier, « le SCOT devient un document d'urbanisme englobant outre ses finalités traditionnelles, des objectifs de régulation économique, sociale, d'organisation des services de transport, etc. »[171] [172]

Le droit de l'urbanisme, en particulier la planification stratégique, a profondément évolué et semble aujourd'hui *conceptuellement* capable de prendre la mesure des défis de l'urbanisation. Les compétences d'urbanisme, *ipso facto,* perdent leur caractère instrumental. Elles devront viser à atteindre les objectifs fixés par la loi SRU, être utilisées afin de mettre en œuvre le modèle d'urbanisme préconisé par cette loi. Dans la limite de leurs compétences respectives, les personnes publiques devront tendre à concrétiser ce modèle. Tel est donc le principal apport de la loi, au-delà de la refonte des outils de l'urbanisme : fixer des finalités à ces instruments, finalités qui, par leur caractère systémique, ne peuvent que rendre inéluctable le regroupement intercommunal pour exercer les compétences d'urbanisme. Même si on aura l'occasion de revenir sur ce point plus tard, on peut dès maintenant relever que la loi ENE s'inscrit pleinement dans cette rupture conceptuelle.

---

[169] JEGOUZO (Y) : L'impact de la loi SRU sur la nature du droit de l'urbanisme, BJDU, 4/2001, p. 232.
[170] JEGOUZO (Y) : article précité, p. 226.
[171] JEGOUZO (Y) : article précité, p. 230.
[172] D'autres éminents auteurs ont pris des positions en ce sens. A ce titre, on peut évoquer le professeur Charles qui relève pour sa part que la planification urbaine « n'est plus seulement un instrument de gestion de l'espace, elle devient un outil de politique globale d'aménagement touchant en vérité toutes les activités exercées dans le périmètre concerné », comme le logement et les déplacements, « données de base du nouvel urbanisme », ou encore « la reconstruction de la ville sur la ville » (CHARLES (H) : De l'urbanisme au renouvellement urbain, le droit des sols dans la tourmente, *in Mouvement du droit public, Du droit administratif au droit constitutionnel, Du droit français aux autres droits, Mélanges en l'honneur de Franck Moderne*, Dalloz, 2004, Paris, p. 75). De la même façon, on peut invoquer le professeur Jacquot qui a souligné que « les textes récents et en particulier la loi SRU du 13/12/2000 ont étendu de manière significative l'objet et le périmètre du droit de l'urbanisme. » Selon lui, « cette tendance à la globalisation qui consiste à utiliser le droit de l'urbanisme pour régir le fonctionnement de la ville et pas seulement sa structure physique ne sera pas, en toute vraisemblance, infléchie. » (JACQUOT (H) : Où va le droit de l'urbanisme ?, Construction-Urbanisme, juillet-août 2007, p. 37)

Après avoir appréhendé l'intercommunalité comme un périmètre de planification, le législateur a ensuite élargi son approche du cadre intercommunal, pour le voir également comme une personne compétente en matière planificatrice. Cette stratégie tendant à lier de façon croissante planification urbaine et intercommunalité doit être évaluée, au regard de l'importance de la finalité qu'elle poursuit, la régulation efficace de l'urbanisation.

Section 3 : La nécessité d'évaluer la stratégie du transfert à l'intercommunalité de la planification urbaine

La stratégie du transfert à l'intercommunalité de la planification urbaine demeure la voie privilégiée du législateur pour réguler l'urbanisation (Paragraphe 1). Du fait de cette actualité, la présente recherche doit viser à évaluer l'efficacité de cette stratégie (Paragraphe 2).

Paragraphe 1 : Le maintien d'une stratégie de renforcement concomitant de l'intercommunalité et de la planification urbaine intercommunale

Le législateur n'est pas revenu sur les deux piliers de sa stratégie de 1999-2000 : les lois ultérieures ont toujours recherché à renforcer l'intercommunalité (A) *et* la planification urbaine intercommunale (B).

A) La recherche permanente d'un renforcement de l'intercommunalité après 1999

On peut relever que les textes postérieurs à la loi Chevènement ont systématiquement recherché à renforcer l'intercommunalité.

Ainsi, la loi n° 2002-276 relative à la démocratie de proximité du 27 février 2002 a consacré la possibilité de créer une CA autour de la commune du chef-lieu ou de la commune la plus importante du département, même si les seuils de 15 000 et 50 000 habitants ne sont pas atteints. C'est une mesure visant à inciter au développement des CA. De même, cette loi étend les règles relatives aux conseils de quartier et aux bulletins d'information générale, notamment, aux EPCI, dans une perspective de légitimation de ces derniers.

De son côté, la loi constitutionnelle n°2003-276 du 28 mars 2003, relative à l'organisation décentralisée de la République, introduit des alinéas 4 et 5 à l'article 72 qui évoquent les groupements de collectivités territoriales. L'intercommunalité fait ainsi son entrée dans la Constitution qui l'habilite à exercer le droit à l'expérimentation et à devenir chef de file.[173]

Par ailleurs, la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales contribue également au renforcement de l'intercommunalité.

[173] D'après l'alinéa 4 de l'article 72, « dans les conditions prévues par la loi organique, et sauf lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti, les collectivités territoriales ou leurs groupements peuvent, lorsque, selon le cas, la loi ou le règlement l'a prévu, déroger, à titre expérimental et pour un objet et une durée limités, aux dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice de leurs compétences. » D'après l'alinéa 5 de l'article 72, « Aucune collectivité territoriale ne peut exercer une tutelle sur une autre. Cependant, lorsque l'exercice d'une compétence nécessite le concours de plusieurs collectivités territoriales, la loi peut autoriser l'une d'entre elles ou un de leurs groupements à organiser les modalités de leur action commune. »

D'abord, elle participe à la rationalisation de la carte intercommunale en instaurant des procédures permettant l'évolution des périmètres, comme les procédures d'extension et de fusion.

Puis, elle cherche à accroître les compétences exercées par les communautés : en favorisant les transformations d'EPCI en des formes plus intégrées, en étendant les compétences susceptibles d'être transférées, comme le pouvoir de police, ou déléguées à l'intercommunalité, comme les aides à la pierre ou des compétences départementales ou régionales.

De plus, elle vise à améliorer le fonctionnement interne de l'institution intercommunale par diverses dispositions comme celles relatives à la mise à disposition des services ou aux fonds de concours.

Enfin, elle met en place des syndicats mixtes plus intégrés en introduisant une distinction au sein de cette catégorie d'établissement public. D'une part, il faut mettre en avant le syndicat mixte ouvert de l'article L. 5721-1 du CGCT qui associe des collectivités territoriales, des groupements de collectivités territoriales et d'autres personnes morales de droit public en vue d'œuvres ou de services présentant une utilité pour chacune de ces personnes morales. D'autre part, découlant de la loi de 2004 et codifié à l'article L. 5711-1 du CGCT, on trouve le syndicat mixte fermé constitué exclusivement de communes et d'EPCI et visant là encore à la réalisation et la gestion d'œuvres d'intérêt commun.

On peut également évoquer la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005, dite de cohésion sociale, qui va pour sa part accroître l'interventionnisme des CC et des CA en la matière.

Pour finir ce panorama législatif, on doit revenir sur la loi RCT, au-delà des éléments techniques précités. En effet, cette loi consacre, notamment, la désignation au suffrage universel direct (SUD) des délégués siégeant au sein des organes délibérants des EPCI-FP, communautés et métropoles. Désormais, l'article L. 5211-6 du CGCT dispose que « les métropoles, communautés urbaines, communautés d'agglomération et communautés de communes sont administrées par un organe délibérant composé de délégués des communes membres élus dans le cadre de l'élection municipale au suffrage universel direct pour toutes les communes dont le conseil municipal est élu au scrutin de liste, dans les conditions fixées par la loi. » C'est une rupture juridique tout à fait majeure, en faveur de la démocratisation du fonctionnement des EPCI.

B) La recherche permanente d'un renforcement de la planification urbaine intercommunale après 2000

Les textes postérieurs à la loi SRU vont rechercher à renforcer la planification urbaine intercommunale, en accroissant les objets qu'elle peut régir et en la confiant aux intercommunalités les plus intégrées.

La loi, d'un côté, va étendre le champ matériel de la planification urbaine intercommunale.

A cet égard, on peut évoquer dans un premier temps la loi Mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion (MOLLE) du 25 mars 2009.[174] Cette loi énonce la vocation du programme local de l'habitat (PLH) à rejoindre le PLU communautaire ; ce document intercommunal voit ainsi son champ matériel élargi quant aux questions liées à l'habitat.

[174] LOI n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion, NOR: LOGX0815554L.

Dans un deuxième temps, il faut évoquer la loi de modernisation de l'économie (LME) du 4 août 2008[175], qui rend possible l'intégration dans le SCOT d'un document d'aménagement commercial (DAC).

Dans un troisième temps, on doit mettre en avant la loi ENE du 12 juillet 2010, votée pour concrétiser la loi du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement. Cette loi amorce le verdissement des SCOT qui doivent, par exemple, poursuivre l'objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre, la maîtrise de l'énergie et la production énergétique à partir de sources renouvelables ainsi que la préservation de la biodiversité. Cela conduit à un enrichissement de la planification stratégique intercommunale. On ne peut manquer également de relever que cette loi vise à promouvoir une compétence de principe des EPCI-FP en matière de planification réglementaire, ce qui marque une vraie rupture avec la philosophie de la LOF. Même si le transfert du PLU aux EPCI-FP n'est pas obligatoire, c'est la création d'une planification réglementaire intercommunale de principe. De même, on doit indiquer que la loi ENE énonce la vocation du plan de déplacements urbains (PDU) à intégrer le PLU intercommunal, tout en imposant la présence du DAC dans le SCOT.

Ces adjonctions successives approfondissent ou enrichissent les objets de la planification intercommunale.

Le législateur, d'un autre côté, va adosser la planification urbaine intercommunale aux établissements de coopération les plus intégrés.

On pense ici à la loi Engagement National pour le Logement (ENL) du 13 juillet 2006[176] qui rend obligatoire pour les CU, CA et CC de plus de 50 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 15 000 habitants l'élaboration d'un PLH, document devant être compatible avec le SCOT.

On peut également rappeler que la loi MOLLE intègre le PLH au PLU communautaire, lorsqu'il existe. Dans cette hypothèse, la politique de l'habitat appartient pleinement aux communautés.

La loi ENE confirme et amplifie substantiellement le mouvement. D'une part, on l'a dit, en esquissant une compétence de principe des EPCI-FP en matière de PLU. D'autre part, en prévoyant que le PLU intercommunal, lorsqu'il existe, tient lieu de PLH et de PDU. Par ricochet, le champ matériel de la planification urbaine intercommunale s'étend d'autant.

Ce raffinement nouveau du droit de l'urbanisme conduit nécessairement à préciser le sens qui sera donné dans cette recherche à la notion de planification urbaine intercommunale. On appréhendera principalement cette dernière comme l'ensemble des documents d'urbanisme intercommunaux. A ce titre, on note que l'article L. 121-1 du Cu énumère les documents d'urbanisme, auxquels il assigne un certain nombre d'objectifs : directive territoriale d'aménagement, SCOT, PLU, carte communale. Parmi ces documents, le SCOT, depuis la loi SRU, et le PLU, depuis la loi ENE, sont en principe des documents intercommunaux. Aussi, par planification urbaine intercommunale, on doit viser principalement les SCOT et les PLU. Cependant, la vocation d'un certain nombre de planifications sectorielles à intégrer progressivement les documents d'urbanisme intercommunaux conduit à ne pas les exclure de l'étude. S'il est bien clair que seuls les SCOT et les PLU intercommunaux sont des documents d'urbanisme intercommunaux, le champ de

[175] LOI n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie, NOR: ECEX0808477L.

[176] LOI n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement, NOR: SOCX0500245L.

la recherche sera étendu aux PLH, PDU et DAC, au titre de la catégorie plus générale des planifications urbaines intercommunales.[177]

Paragraphe 2 : Une stratégie appelant la mesure de l'efficacité de la compétence intercommunale en matière de planification urbaine

Le législateur a mis en œuvre un dispositif complet visant à instaurer une relation plus approfondie entre l'intercommunalité et la planification urbaine.

D'une part, l'intercommunalité est renforcée, théoriquement tout du moins, par la reconnaissance de compétences structurantes, au premier titre desquelles on doit relever l'urbanisme, et de moyens, notamment financiers, pour les exercer.

D'autre part, les compétences d'urbanisme sont désormais destinées à atteindre des objectifs clairement énoncés par le législateur ; les lois SRU, ENL, MOLLE et ENE, notamment, illustrent clairement ce nouveau volontarisme planificateur. Or, ces objectifs, du fait de leur caractère très ambitieux et systémiques, semblent difficilement réalisables sans passer par la coopération intercommunale.

Néanmoins, on ne peut pas dire que la planification urbaine est une planification exclusivement intercommunale. Si l'intercommunalité est promue comme échelon de référence pour l'exercice de certaines planifications, la commune est loin d'être exclue, ni de la planification, ni de l'urbanisme, de manière plus générale. En effet, l'objectif du législateur n'est pas le dessaisissement total de la commune, mais plutôt un partage rationalisé des compétences d'urbanisme entre le niveau communal et le niveau intercommunal. Il s'agit de transférer à l'intercommunalité les compétences d'urbanisme qui doivent être exercées à un niveau intercommunal pour être *efficacement* exercées.

Ceci étant posé, une interrogation essentielle peut alors être mise en exergue : le législateur est-t-il parvenu à constituer un échelon intercommunal à même d'exercer efficacement ses compétences en matière de planification urbaine ? Pour déterminer l'efficacité du droit, sans se limiter à son effectivité,[178] on examinera les conditions d'intervention de l'intercommunalité, ces conditions hypothéquant largement les résultats de la planification. On doit préciser un élément important quant au champ de l'exploration : les propos qui vont suivre évoqueront l'intercommunalité de manière générique, on fait le choix de ne pas aborder les cas spécifiques de l'Ile-de-France[179] et de l'Outre-Mer.[180]

---

[177] Au regard de cette méthode, on exclut du champ de la recherche les autres planifications intercommunales, non dénuées de tout rapport avec l'urbanisme, mais n'ayant pas vocation à intégrer un document d'urbanisme intercommunal. Par exemple, on exclut de cette recherche les plans climat-énergie territoriaux crées par la loi ENE du 12 juillet 2010.

[178] Pour cerner de façon plus approfondie les contours respectifs de ces deux notions, on peut voir, notamment : CARBONNIER (J) : Effectivité et ineffectivité de la règle de droit, L'Année sociologique, 1958, volume 7 ; COMMAILLE (J) : article Effectivité, *in* ALLAND (D) et RIALS (S) (dir.) : *Dictionnaire de la culture juridique*, PUF, 2003, p. 583 ; LASCOUMES (P), SEVERIN (E) : Théories et pratiques de l'effectivité du Droit, Droit et Société, 1986, n° 2, p. 127 ; RANGEON (F) : Réflexions sur l'effectivité du droit, *in* CURAPP : *Les usages sociaux du droit*, PUF, 1989.

[179] L'Ile-de-France se caractérise par un retard certain de la construction intercommunale communautaire due à l'existence de grands syndicats sectoriels, de fortes polarités politiques et le jeu des collectivités publiques supracommunales. A cet égard, on pense notamment à l'Etat, qui réinvestit la scène de la région parisienne. Sur ce point, on peut voir, notamment : MARCOU (G) : La loi sur le Grand Paris : le retour de l'Etat aménageur ?, AJDA 2010, p. 1868. Dans cette perspective, deux options sont possibles : on peut estimer que l'Ile-de-France finira progressivement par rejoindre la moyenne nationale ou considérer qu'elle conservera ses particularismes.

[180] L'Outre-Mer se caractérise également par un retard dans la mise en place d'intercommunalités à fiscalité propre, du fait de la spécificité physique des territoires concernés et de leur histoire. Ainsi, la DGCL relève que

On le voit, le nœud gordien de la recherche réside dans l'étude juridique de l'adéquation de l'institution intercommunale pour atteindre les finalités assignées à la planification urbaine relevant de sa compétence. La perspective qui structurera la recherche apparaît alors résolument classique : il s'agit d'explorer « la région des pouvoirs et des droits »[181] que le droit a instituée au profit de l'intercommunalité, pour réaliser l'œuvre attendue de la planification urbaine intercommunale.

Toutefois, l'exploration à venir ne saurait être uniquement centrée sur l'institution intercommunale. Si on adoptait cette démarche, on négligerait un facteur essentiel esquissé précédemment : l'intercommunalité n'est en aucun cas la seule institution publique susceptible d'intervenir en matière de planification urbaine et, plus généralement, d'urbanisme. D'autres institutions sont présentes sur ces questions, en particulier l'Etat, les communes et les départements. Aussi, il faut bien insister sur le fait que le droit donne naissance et fait coexister de nombreuses institutions dotées de pouvoirs et de droits relativement à la planification urbaine et l'urbanisme.

Or, les « centres d'administration autonomes »[182] crées par le droit dans le cadre de la décentralisation administrative n'ont pas toujours des relations pacifiques caractérisées par la collaboration. En effet, l'existence même de ces institutions découle d'une « idée d'œuvre ou d'entreprise »[183] qui leur est propre. Quant à leur autonomie, elle réside pour partie dans leur détention de fragments, inégalement répartis, du pouvoir administratif.[184] Certes, le système juridique ainsi bâti repose sur l'équilibre. Mais l'équilibre obtenu, sans se prononcer sur sa valeur, est lui-même le résultat du « dépassement vitaliste d'une *opposition* (souligné par nous). »[185] Comme le précise le professeur Rivero, « le système fondé sur des équilibres oscillera perpétuellement, comme le fléau de la balance, entre deux ruptures inverses ; rares et brefs seront les instants où le fléau s'immobilisera. »[186] Il faut donc mettre en avant l'importance fondamentale des rapports de force entre les parties prenantes à l'immixtion intercommunale en matière planificatrice pour comprendre le sort de la planification urbaine intercommunale.

Appréhender l'efficacité de l'exercice d'une compétence à l'aune de rapports institutionnels n'est pas une démarche inédite. La méthode a pu être employée dans d'autres disciplines, comme la sociologie ou la science politique par exemple. Ainsi, on a relevé que « depuis les années 50, les études de pouvoir dans les communautés locales aux Etats-Unis ont porté pour une bonne part sur la relation projets d'urbanisme/systèmes de décision ou de

---

l'année 2010 a vu la création de la première intercommunalité à fiscalité propre dans une collectivité d'outre mer : la CC des Îles Marquises en Polynésie française (http://www.dgcl.interieur.gouv.fr/sections/a_votre_service/statistiques/intercommunalite/bilan_statistique/bilan_statistique_203910/view).

[181] HAURIOU (M) : La puissance publique et le service public, Préface de la onzième édition, *in* HAURIOU (M) : *Précis de droit administratif et de droit public*, Réédition de la 12ème édition de 1933, Dalloz, 2002, p. IX.

[182] HAURIOU (M) : *op. cit.*, p. 84.

[183] HAURIOU (A) : La théorie de l'institution et le droit administratif, Préface, *in* HAURIOU (M) : *op. cit.*, p. VII.

[184] HAURIOU (M) : *op. cit.*, p. 85.

[185] FOURNIE (F) : *Recherches sur la décentralisation dans l'œuvre de Maurice Hauriou*, LGDJ, 2005, p. 85.

[186] RIVERO (J) : Fédéralisme et décentralisation : harmonie ou contradiction ?, *in Pages de doctrine* (t. 1), LGDJ, 1980, p. 220. Citation extraite de FOURNIE (F) : *op. cit.*, p. 86.

pouvoir. »[187] De même, on a souligné depuis longtemps que « la planification urbaine est un compromis entre acteurs en conflits. »[188]

Il semble parfaitement possible de transposer cette méthode dans une recherche juridique. Effectivement, il faut bien insister sur l'idée que le « conflit est toujours une lutte entre des organisations et des institutions, au sens d'ordres sociaux concrets, une lutte entre des *instances* et non pas entre des *substances*. Il faut au préalable que les substances aient trouvé une *forme* (…). »[189] A cet égard, c'est bien le droit qui assure la formation des institutions étudiées. De même, c'est le droit qui va fixer les intérêts propres de ces institutions, les intérêts constituant la source des luttes institutionnelles. On se place donc résolument dans une approche juridique, en repoussant la faute, naguère dénoncée par le Doyen Hauriou, consistant à considérer que « le pouvoir n'est pas une notion juridique, le pouvoir n'est qu'une force, la plus grande force. »[190]

Au regard de ces éléments, on peut désormais affirmer que la présente recherche juridique a pour postulat méthodologique l'appréhension des rapports entre la planification urbaine et l'intercommunalité à partir des luttes entre les centres d'administration autonomes intéressés, ces luttes s'exprimant au sein des mécanismes juridiques permettant l'établissement des planifications.

En vertu de cette méthode, il apparaît que les luttes institutionnelles se manifestent lors des deux grandes étapes de l'existence d'une planification urbaine intercommunale.

On verra ainsi que la détermination des *périmètres* de la planification urbaine intercommunale mobilise les institutions publiques dans des conflits décisifs pour la configuration territoriale des plans et schémas intercommunaux. En effet, la configuration territoriale de la planification urbaine est fondamentale pour jauger son efficacité à faire face à l'urbanisation et aux difficultés qu'elle suscite.

De même, on observera que la détermination du *contenu* de la planification urbaine intercommunale se trouve être à l'origine de nouveaux conflits entre les centres administratifs autonomes concernés. L'écriture normative des documents suscite de nouvelles oppositions entre les institutions publiques. Il apparaît alors essentiel de mesurer les rapports de force, au vu de leur impact fondamental sur le contenu des documents. Ce contenu est bien évidemment tout à fait incontournable pour analyser l'efficacité de la planification urbaine intercommunale, au regard des ambitieux objectifs que le législateur lui assigne.

Dans cette perspective heuristique, on divisera très classiquement la recherche en deux temps.

Dans un premier temps, on mettra en avant l'aspect territorial de la planification urbaine et de l'intercommunalité, en recherchant à identifier leurs périmètres respectifs (Partie 1). Ce déploiement territorial, analysé à l'aune des mécanismes décisionnels animés par les rapports de force, conditionne pour partie l'efficacité de la planification urbaine intercommunale. A ce titre, il est patent que la consistance des périmètres est nécessaire pour que les objectifs assignés à l'intercommunalité et à la planification urbaine soient atteints.

---

[187] COTTEREAU (A) : L'apparition de l'urbanisme comme action collective : l'agglomération parisienne au début du siècle, Sociologie du travail, 1969, n°4, p. 342.

[188] MOTTE (A) : Un renouvellement du mode de gestion des espaces urbanisés français ? Hypothèses exploratoires, *in* MOTTE (A) (dir.) : *Schéma directeur et projet d'agglomération. L'expérimentation de nouvelles politiques urbaines spatialisées*, Les Editions Juris-Service, 1995, Paris, p. 30.

[189] SCHMITT (C) : *Théologie politique*, Editions Gallimard, 1988, p. 164.

[190] HAURIOU (M) : La puissance publique et le service public, Préface de la onzième édition, *in* HAURIOU (M) : *Précis de droit administratif et de droit public*, Réédition de la 12ème édition de 1933, Dalloz, 2002, p. XII.

Dans un second temps, on examinera l'autre aspect conditionnant l'efficacité de la planification urbaine intercommunale : sa substance. Pour cela, on verra le rapport entre le fonctionnement de l'intercommunalité et la détermination de la planification urbaine relevant de sa compétence (Partie 2). On mesurera alors comment les rapports de force au sein de l'intercommunalité contribuent à prédéterminer le contenu de la planification urbaine intercommunale.

Partie 1 : Périmètres de l'intercommunalité et de la planification urbaine

« Tout Etat a la politique de sa géographie. »
Napoléon

La première étape de l'existence d'une planification urbaine réside dans la détermination de son périmètre, c'est-à-dire de son champ territorial. Cette étape est fondamentale. D'une part, au regard du seul droit de l'urbanisme : le périmètre est en effet un révélateur de l'ambition d'une planification et conditionne pour partie son efficacité à atteindre les finalités qui lui seront assignées, notamment au regard de son amplitude. D'autre part, la détermination du périmètre d'une planification est révélatrice des rapports institutionnels au sein du champ territorial concerné. C'est au moment de fixer le périmètre que des luttes institutionnelles peuvent apparaître, en fonction des intérêts locaux en cause. Cela implique, en conséquence, que les rapports institutionnels vont avoir une influence certaine sur la configuration territoriale de la planification et son efficacité. De manière générale, on peut donc dire que l'étape préalable voyant la cristallisation du périmètre d'une planification urbaine prédispose cette dernière à la réussite ou à l'échec, en particulier du fait des luttes d'institutions occasionnées par cette détermination.

La planification urbaine intercommunale s'inscrit pleinement dans cette analyse de l'impact de la détermination des périmètres, entre ambitions urbanistiques et réalités géopolitiques locales. Plus spécifiquement, on peut ajouter que la planification urbaine intercommunale est particulièrement révélatrice de cette centralité de la problématique des périmètres : n'est-ce pas cette dernière qui lui a donné naissance ? On l'a vu dans les propos introductifs, c'est effectivement la question de l'échelle de la planification qui a motivé la création et la sophistication, notamment par un volet institutionnel, d'une planification conçue à l'échelle intercommunale.

Il faut donc débuter l'étude de la pertinence de l'institution intercommunale à exercer avec efficacité sa compétence planificatrice par l'examen de la phase de détermination des périmètres. Il s'agira, plus exactement, de rechercher comment l'échelle intercommunale doit être appréhendée afin de permettre l'efficacité de la planification. Cette recherche passera nécessairement par l'analyse des luttes institutionnelles occasionnées par cette phase d'inscription de la planification dans un champ territorial.

Pour structurer cet examen, on s'appuiera sur la distinction fondamentale introduite par la LOF en 1967, entre la planification urbaine intercommunale stratégique de principe et la planification urbaine intercommunale réglementaire d'exception.

Il est vrai que les dernières évolutions législatives font évoluer la portée de la distinction. D'un côté, en particulier avec la loi ENE, la distinction entre planification stratégique et réglementaire s'amenuise : les fonctions de prévision et de réglementation, qui distinguent traditionnellement les documents, ne sont plus aussi strictement divisées.[191] D'un autre côté, la loi ENE tend à remettre en cause le caractère exceptionnel de la planification urbaine intercommunale réglementaire : sans l'ériger en planification intercommunale de droit, le législateur marque sa préférence pour une généralisation de la formule.

[191] Il faut préciser qu'en dépit de la distinction des fonctions, *stricto sensu*, les deux planifications en cause sont des actes réglementaires, c'est-à-dire des actes « qui contiennent des règles générales et/ou impersonnelles ». (CORNU (G) (dir.) : Entrée « Acte », sous-mot « réglementaire », *in Vocabulaire juridique*, PUF, 2007, p. 20)

Malgré tout, on conservera cette distinction classique pour diviser le propos. En premier lieu, car, même si les planifications tendent à devenir mixtes, elles conservent un caractère principal, d'abord stratégique ou réglementaire. En second lieu, les planifications ne sont pas censées se déployer sur des périmètres identiques. Si la planification réglementaire correspond nécessairement au périmètre d'un EPCI à fiscalité propre, la planification stratégique doit idéalement viser une échelle intercommunale en réunissant plusieurs. On s'appuiera donc sur la distinction classique entre la planification stratégique (Titre 1) et la planification réglementaire (Titre 2) pour identifier les périmètres de la planification urbaine et de l'intercommunalité porteuse.

Titre 1 : Périmètres de l'intercommunalité à fiscalité propre et de la planification stratégique

Il n'y a pas de planification urbaine intercommunale par nature ; il y a une planification urbaine intercommunale par vocation. En effet, ce sont les fonctions assignées à certaines planifications urbaines qui commandent leur transfert à l'échelle intercommunale. L'idée est que les planifications en cause, en particulier la planification stratégique, ne peuvent atteindre leurs objectifs propres que si elles se déploient sur un périmètre intercommunal.

L'idée d'un déploiement territorial commandé par des raisons fonctionnelles étant posée, il faut relever que des interrogations essentielles restent entières : quelles sont les fonctions caractérisant la planification urbaine intercommunale stratégique ? Comment identifier le périmètre idéal permettant d'exercer ses fonctions avec efficacité ? Quelle est l'institution intercommunale censée porter cette planification ? Autant d'interrogations qui conditionnent l'efficacité de la planification et la portée des luttes institutionnelles.

Au regard des questionnements, l'analyse des textes fait ressortir deux constats.

D'une part, le législateur a assigné à la planification urbaine intercommunale stratégique des fonctions nécessitant qu'elle se déploie sur des périmètres consistants, c'est-à-dire des périmètres caractérisés par une réelle ampleur géographique, une importante contenance, au sens d'étendue ou de superficie.[192]

D'autre part, s'agissant du volet institutionnel, on doit relever un paradoxe. D'un côté, le législateur conçoit une planification stratégique ne se confondant pas avec l'échelle communautaire ou métropolitaine, propre à la planification réglementaire. D'un autre côté, pourtant, il marque clairement sa préférence pour un portage par les communautés et les métropoles, en plaçant systématiquement la planification stratégique au sein des compétences transférées en principe à cette intercommunalité à fiscalité propre.

La combinaison de ces deux analyses permettra de voir que l'exigence de consistance territoriale des périmètres se traduit par un objectif de correspondance, à l'échelle de l'aire urbaine, des déploiements territoriaux de la planification stratégique et de l'intercommunalité à fiscalité propre (Chapitre 1). On cherchera ensuite à dégager les motifs de l'échec de cet objectif, à l'aune des dispositions fixées par les lois Chevènement et SRU (Chapitre 2). On terminera en relevant les nouvelles ressources juridiques dégagées, en particulier par les lois ENE et RCT, afin d'optimiser les périmètres et, ainsi, donner un nouveau souffle à l'objectif initial (Chapitre 3).

[192] On emprunte cette formule de « périmètres consistants » à M. Desjardins, qui l'a mis en avant dans sa thèse : DESJARDINS (X) : *Gouverner la ville diffuse. La planification territoriale à l'épreuve*, thèse de géographie, Université Panthéon-Sorbonne - Paris I, 2007. Cependant, il faut préciser que l'on donne à la « consistance » des périmètres un sens plus restreint que l'auteur. Pour M. Desjardins, la consistance permet de « considérer, en même temps, la pertinence géographique de la structure intercommunale par rapport à son objet et sa capacité politique et institutionnelle à agir. » *In* DESJARDINS (X) : Miser sur le binôme Scot-Intercommunalités ?, Intercommunalités, 2007, n° 115, p. 24. Ici, on considérera uniquement la consistance des périmètres à l'aune de leur amplitude géographique, sans s'intéresser, pour le moment, à l'efficacité du pilotage institutionnel. On préfère recourir à l'idée de consistance plutôt qu'à celle, plus classique, de « pertinence », en raison de sa plus grande précision. A ce titre, il faut souligner que la notion de pertinence des périmètres ne renvoie pas à un critère précis d'appréciation.

Chapitre 1 : L'objectif d'une correspondance à l'échelle de l'aire urbaine

L'objectif d'une correspondance des périmètres de la planification stratégique et de l'intercommunalité à fiscalité propre est incontestablement très ambitieux.

Cette ambition se justifie, pour le champ de cette recherche, au regard des fonctions assignées à la planification stratégique. Il convient donc de mettre en avant les finalités particulièrement visées par la planification stratégique, pour comprendre comment l'exigence de périmètres consistants a pu se traduire par une mise en avant de la notion d'aire urbaine (Section 1).

Cependant, si l'aire urbaine peut être l'échelle idéale pour le déploiement du SCOT et de son intercommunalité à fiscalité propre porteuse, encore faut-il démontrer que cette référence est bien celle défendue par l'Etat. Il faut, en conséquence, procéder à une lecture croisée des normes juridiques afin de vérifier si elles font apparaître un modèle, un idéal type de périmètre pour la planification stratégique et, *de facto*, une forme territoriale spécifique pour l'intercommunalité porteuse. On recherchera dans la pensée, voire l'impensé, des autorités compétentes un standard[193] de périmètre de SCOT et d'intercommunalité porteuse qui serait l'aire urbaine (Section 2).

Si on peut d'ores et déjà annoncer que l'objectif de l'aire urbaine comme périmètre idéal est bien réel, il faudra cependant relever l'échec de sa concrétisation (Section 3).

[193] « Mot d'origine anglaise qui signifie étalon, type, modèle » *in* ALLANT (D) et RIALS (S) (dir.) : *Dictionnaire de la culture juridique*, PUF, 2003, Entrée « standard » par BLOUD- REY (C), p. 1439.

Section 1 : Un objectif permettant de mettre en œuvre efficacement les fonctions assignées à la planification stratégique

Les fonctions assignées à la planification urbaine intercommunale stratégique découlent de nombreux textes législatifs successifs. On peut parler, de ce point de vue, d'une véritable sédimentation des vocations poursuivies par le SCOT.[194]

La présentation des fonctions essentielles du SCOT suivra l'ordre chronologique de leur mise en avant. La loi SRU de 2000 a permis l'émergence des fonctions de maîtrise de l'étalement urbain (Paragraphe 1) et de solidarité urbaine (Paragraphe 2). La LME de 2008, dont la portée serait amplifiée en cas d'adoption définitive de la proposition de loi votée le 15 juin 2010 à l'Assemblée nationale et le 31 mars 2011 au Sénat,[195] a assigné à la planification stratégique la régulation du commerce. De son côté, la loi ENE de 2010 a placé la protection de l'environnement au cœur des finalités visées par la planification stratégique (Paragraphe 4).

Paragraphe 1 : La maîtrise de l'étalement urbain

La maîtrise de l'étalement urbain est un des objectifs assignés à la planification stratégique. Il faudra montrer les sources juridiques de cet objectif (A). On tentera, ensuite, de cerner le sens de la notion de maîtrise de l'étalement urbain (B). Cette présentation faite, on pourra alors déterminer en quoi cet objectif exige un périmètre consistant pour sa réalisation (C).

A) Les sources juridiques de l'objectif

L'intitulé même de la loi SRU est clair, le renouvellement urbain doit être une priorité fondamentale des documents d'urbanisme, en particulier de la planification stratégique renouvelée. Il s'agit, par là, de viser à ce que les mutations urbaines se déroulent sur le périmètre déjà urbanisé, sans extension excessive de l'urbanisation.

Cette priorité a, notamment, été traduite à l'article L. 121-1-3° du Cu, dans sa version issue de la loi SRU. D'après cette disposition, le SCOT, au même titre que les autres documents d'urbanisme[196], détermine les conditions permettant d'assurer « une utilisation économe et équilibrée des espaces naturels, urbains, périurbains et ruraux. » Implicitement, la loi SRU assigne au SCOT l'objectif de maîtriser l'étalement urbain, la UH ne revenant pas sur cet objectif.[197]

La loi ENE ne remet pas en cause cet objectif. L'article L. 121-1-1° du Cu, dans sa rédaction issue de la loi de 2010, évoque toujours la nécessité pour les documents d'urbanisme, dont le SCOT, de trouver un équilibre entre, d'une part, le renouvellement

---

[194] Pour une présentation synthétique : CARPENTIER (E) : Les objectifs assignés aux documents d'urbanisme après la loi « Grenelle 2 », RDI, février 2011, n° 2, p. 68.

[195] Assemblée nationale, proposition de loi n° 2490, 3 mai 2010.

[196] En effet, il faut bien souligner que l'article L. 121-1 du Cu présente les objectifs assignés aux SCOT, PLU et cartes communales. C'est un élément qu'il ne faut pas omettre, même si les développements qui suivent s'attacheront spécifiquement aux effets de l'article L. 121-1 du Cu pour la planification stratégique.

[197] Comme l'a indiqué la doctrine à propos des motivations de la loi Urbanisme et Habitat de 2003 réformant la loi SRU, « le gouvernement n'a cependant pas souhaité remettre en cause la réforme opérée en l'an 2000. D'abord, parce qu'ainsi que l'ont souligné le ministre de l'équipement, M. Gilles de Robien, et certains parlementaires, les principes qui l'animent, en particulier la lutte contre l'étalement urbain anarchique, font l'objet d'un consensus. » (SOLER-COUTEAUX (P) : La loi Urbanisme et Habitat du 2 juillet 2003 : point final ou point de départ ?, DAUH 2004, p. 17)

urbain, le développement urbain maîtrisé, la restructuration des espaces urbanisés, la revitalisation des centres urbains et ruraux, la mise en valeur des entrées de ville ainsi que le développement rural et, d'autre part, l'utilisation économe des espaces naturels, la préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières, et la protection des sites, des milieux et paysages naturels. Pour appuyer le propos, on peut également évoquer l'article L. 122-1-5 du Cu, énonçant que le document d'orientations et d'objectifs (DOO) arrête des objectifs chiffrés de consommation économe de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain, qui peuvent être ventilés par secteur géographique.

B) Le sens de l'objectif

L'étalement urbain peut être défini comme le phénomène d'extension des zones urbanisées. Ce phénomène est « l'effet conjugué d'un développement économique et démographique important avec, parallèlement, un déclin du monde rural et de la démographie rurale. Cela provoque, comme une sorte de vase communiquant, une augmentation de la démographie urbaine. »[198]

Deux modalités d'extension des zones urbanisées sont envisageables. L'étalement urbain peut naître de la création de nouvelles zones urbaines ou de l'extension des zones urbanisées existantes qui se développeraient alors en « taches d'huile », en progressant dans les espaces environnants. Il apparaît que la France connaît la seconde modalité d'étalement urbain : « à l'exception de quelques ''villes nouvelles'' créées à la fin des années soixante à l'initiative des pouvoirs publics, le développement de l'urbanisation n'a pas entraîné en France l'apparition de nouvelles villes. Il s'est pour l'essentiel effectué par réaménagement et surtout extension des villes existantes. Ces dernières ont véritablement éclaté au XXe siècle, se répandant dans les espaces ruraux environnants. Le mouvement est d'ailleurs loin d'être achevé ; stimulée par le besoin d'espace accru des citadins et favorisée par le repli de l'agriculture, l'urbanisation se poursuit dans le ''rural périurbain.'' »[199]

En soi, l'étalement urbain est un phénomène naturel. L'accroissement de la démographie, en général, et, en particulier, l'accroissement de la démographie urbaine du fait de l'exode rural conduisent nécessairement à l'extension des zones urbanisées. On ne peut empêcher l'étalement urbain : le monde urbain, tel un corps vivant, évolue et se développe. Prétendre le cristalliser à jamais est un leurre. D'ailleurs, le législateur ne prétend pas s'opposer à cette évolution naturelle : plutôt qu'une lutte contre l'étalement urbain, il a promu l'idée d'un nécessaire contrôle de cet étalement.

C'est ainsi qu'apparaît l'objectif de maîtrise de l'étalement urbain, consistant à promouvoir une gestion économe des sols afin de limiter l'extension des zones urbaines. Il s'agit, somme toute, de mettre en avant l'idée d'une consommation raisonnable des sols, régulée par la planification stratégique. La lettre de la loi reflète cette position, comme le montre l'examen par la doctrine de la genèse de la loi SRU : « j'ai été surprise de voir combien le contenu de la loi a peu perdu par rapport à l'avant-projet de juin 1999. Si les formulations ont parfois changé – on ne parle plus de ''maîtrise de l'étalement urbain'' (*qui avait d'ailleurs remplacé ''la lutte contre l'étalement urbain des premiers travaux'' !*) (souligné par nous) mais de ''privilégier une utilisation économe de l'espace'' -, il s'agit bien

[198] APUMP et IET (sous la direction de) : *La ville étalée en perspectives*, Champ Social Editions, 2003, p. 10.
[199] JACQUOT (H) et PRIET (F) : *Droit de l'urbanisme*, Dalloz, 2008, p. 3.

des mêmes objectifs, formulés plus adroitement, mais assortis des mêmes mesures légales que celles prévues initialement. »[200]

L'objectif est d'importance car il semble que l'extension des zones urbaines n'est pas un phénomène en voie d'épuisement. On l'a dit, « la ville automobile, la ville périurbaine émiettée qui s'étend tout autour de la ville agglomérée pèse (en moyenne) maintenant la moitié de cette ville agglomérée. Dans vingt ou trente ans, elle devrait encore doubler et représenter un poids égal aux villes elles-mêmes. »[201]

C) Un objectif exigeant la consistance territoriale de la planification stratégique pour sa réalisation

L'étalement urbain accroît corrélativement les besoins en équipements collectifs relevant de la responsabilité des pouvoirs publics. Ces derniers doivent répondre aux besoins des espaces nouvellement urbanisés. Il peut s'agir d'étendre les réseaux existants ou de mettre en place de nouveaux réseaux et équipements. Le coût potentiel de telles réalisations peut se révéler considérable pour des finances publiques exsangues ou à l'équilibre fragile. Il faut songer aux coûts d'une extension des réseaux de transports urbains afin de desservir tous les espaces urbanisés, aux coûts consacrés à la construction et l'entretien d'infrastructures routières, sans oublier les équipements relevant des services publics locaux, comme les équipements culturels et éducatifs par exemple.[202] Pour empêcher des dépenses excessives, la maîtrise de l'étalement urbain est primordiale.

Afin d'assurer la maîtrise de l'étalement urbain, il est impératif d'assurer une régulation des déplacements de population et de contrôler le développement spatial de l'habitat. L'étalement urbain commence toujours par la construction d'habitations qui devront être desservies en équipements et en réseaux.

Dans cette perspective, il apparaît que la question de l'habitat ne peut être traitée à la seule échelle d'une ville centre et de quelques communes agglomérées. Il faut élargir les vues puisqu'il s'agit d'empêcher ou de limiter la production de logements dans les espaces périurbains ou rurbains pour proposer de l'habitat dans la zone urbaine proprement dite. On comprend bien que pour mener une telle politique, il faut que le SCOT puisse s'étendre jusqu'aux espaces périurbains et rurbains afin de poser des orientations et prescriptions à leur égard.

De la même façon, la question des déplacements et la régulation du trafic automobile sont très importantes dans la perspective d'une maîtrise de l'étalement urbain. On ne peut prétendre parvenir à une telle maîtrise si l'on n'arrive pas à limiter la longueur des déplacements et l'extension des réseaux permettant de tels déplacements, qu'il s'agisse des réseaux routiers ou de transports publics. Ces problématiques ne peuvent être efficacement

[200] BARBE (C) : La genèse de la loi, DAUH 2001, p. 31.
[201] WIEL (M) : Une rupture conceptuelle, EF, n°86, printemps 2000, p. 10.
[202] A cet égard, on peut évoquer les propos très éclairants du professeur Jégouzo : « l'urbanisation croissante se traduit globalement par une demande accrue d'équipements et de services publics locaux. Outre la nécessité pour les collectivités d'accompagner par leurs équipements ce vaste déménagement de la population française (l'école fermée dans telle ou telle petite commune rurale devra être reconstruite en zone urbaine), il est démontré que la demande sociale en équipements et prestations collectives croît avec la taille des communes. L'école de musique sera mise en place à partir de 8 000 habitants, la piscine couverte devra être créée à partir de 25 000 et, au-delà, la sophistication des demandes qui s'adressent principalement aux collectivités locales s'accroît de façon quasi exponentielle. » (JEGOUZO (Y) : La décentralisation et la ville, AJDA, 20 avril 1992, p. 101)

traitées que si le SCOT a une taille suffisamment grande : le SCOT doit pouvoir embrasser les déplacements de façon systémique, afin de pouvoir les réguler efficacement. Pour le dire autrement, le SCOT doit être consistant territorialement, c'est-à-dire englober les différents réseaux de transport structurant une société locale, afin de pouvoir les influencer dans le sens d'une limitation de l'extension territoriale.

Le SCOT doit éviter la dispersion urbaine : pour y parvenir, il faut qu'il se déploie sur un espace consistant à même d'influencer le devenir urbain. En effet, on ne peut prétendre réguler un phénomène, l'étalement urbain, si l'on n'agit pas sur les origines de ce phénomène.[203] Le développement de la périurbanisation et la rurbanisation conduisent à l'étalement urbain : dans l'idéal, il faut donc une planification stratégique se déployant un périmètre consistant embrassant les espaces urbains, périurbains et rurbains.[204]

Paragraphe 2 : La promotion de la solidarité sociale

Le législateur a fait de la promotion de la solidarité sociale un objectif devant être poursuivi par la planification stratégique. Il faudra le démontrer, au regard du droit positif (A). Toutefois, la notion de solidarité est incontestablement d'un accès difficile pour le juriste. Elle ne renvoie guère, de prime abord, à l'univers normatif qui est le sien pour paraître se référer à la morale.[205] Elle semble plus relever de l'analyse philosophique ou sociologique.[206] Malgré

[203] Comme le relève très justement la doctrine, « pour contenir spatialement la périurbanisation, il faut l'accueillir non la refuser (ou l'ignorer parce qu'elle se manifesterait hors de son territoire de gestion).» En clair, « l'alternative à la périurbanisation dispersée, c'est la périurbanisation organisée, mais encore de la périurbanisation (probablement progressivement ralentie)… » (WIEL (M) : Une rupture conceptuelle, EF, n°86, printemps 2000, p. 12-13)

[204] On doit relever que cette exigence n'a rien de nouvelle puisqu'un rapport parlementaire, notamment, plaidait déjà en ce sens il y a de cela une dizaine d'années : « dans son rapport de 1997-1998, le sénateur Gérard Larcher mettait déjà l'accent sur les espaces ''périurbains'' comme lieu ''d'ignorance mutuelle'' entre population d'origine rurale ou urbaine, habitants de quartiers en difficulté, comme territoire des ''déboires paysagers'' (entrées de villes, etc.), de ''la précarité foncière et de la fragilité agricole'' ; il préconisait une relance vigoureuse des schémas directeurs, prédécesseurs des SCOT, en demandant qu'ils ''prennent en compte globalement l'extension de la ville et son impact sur l'espace rural. '' » (SCHMITT (Rapport) : Mise en cohérence des trois textes relatifs à l'intercommunalité, à l'aménagement du territoire, à la solidarité et au renouvellement urbain. Etat des lieux et propositions, La Gazette des communes, des départements, des régions, 30 juin 2003, Etudes et documents, p. 233)

[205] Pour le comprendre, on peut s'appuyer sur les travaux du professeur Deguergue : « la solidarité n'est pas une notion simple et équivoque : elle comporte étymologiquement l'adjectif solide et elle traduit bien l'idée que ''l'union fait la force''. C'est d'ailleurs juridiquement le sens de la locution latine *in solidum* qui signifie qu'un codébiteur peut être condamné pour le tout ''solidairement'' vis à vis du créancier, et donc au lieu et place des autres codébiteurs. Mais la solidarité ne comporte pas qu'une résonance pécuniaire : elle est difficilement dissociable de notions plus morales comme la fraternité, l'égalité ou l'équité et, en cela, elle puise ses sources dans la morale chrétienne. Laïcisée sous la IIIe République qui en fait son projet politique entre individualisme et socialisme, la solidarité connaît la consécration juridique dans le préambule de la Constitution de 1946, au point que les philosophes voient dans la solidarité le fondement de l'Etat - Providence. Mais dans ce ''contrat de société'', sont implicitement inscrits non seulement un droit à la solidarité pour les plus faibles, mais aussi un devoir de solidarité pour les plus forts, cette dialectique des droits et des devoirs s'inscrivant dans le cadre traditionnel de l'Etat - Nation, rendu par là même plus uni dans son désir de vivre ensemble et de bien vivre. » (DEGUERGE (M) : Brèves réflexions sur la solidarité dans ses rapports avec le renouvellement urbain, *in Les collectivités locales : Mélanges en l'honneur de Jacques Moreau*, Economica, 2002, Paris, p. 84)

[206] On a pu donc mettre en avant l'idée de « la résurgence du thème de la solidarité. » En effet, si « c'est à la fin du XIXe siècle (…) que se développe une véritable idéologie de la solidarité (le solidarisme) », la doctrine relève également un déclin relatif du concept dû à sa complexité avant d'identifier son retour dans les années 70-80, un « retour (qui) s'effectue dans un contexte sensiblement différent, marqué sur le plan idéologique par la réévaluation des acquis de l'Etat providence et l'accent mis sur les droits de l'homme, sur le plan économique par la crise des dispositifs de protection sociale et le développement de pauvreté-précarité, sur le plan social

tout, son intégration à la sphère juridique[207] interdit que l'on écarte l'examen de son sens, plus précisément en ce qui concerne l'urbanisme (B). On pourra alors finir en montrant que cet objectif exige de la planification stratégique une consistance territoriale pour se réaliser (C)

A) Les sources juridiques de l'objectif

Le législateur a souhaité marqué le caractère essentiel de l'objectif de solidarité sociale assigné à la planification stratégique en l'insérant dans l'intitulé même de la loi SRU.

De façon moins symbolique, l'article L. 121-1-3° du Cu, dans sa rédaction issue de la loi SRU, évoque l'exigence pour les documents d'urbanisme, dont le SCOT, de déterminer les conditions permettant d'assurer « la diversité des fonctions urbaines et la mixité sociale dans l'habitat urbain et dans l'habitat rural, en prévoyant des capacités de construction et de réhabilitation suffisantes. »

La loi ENE ne revient pas sur cet objectif, la nouvelle rédaction de l'article L. 121-1-2° évoquant la recherche par les documents d'urbanisme, dont le SCOT, de « la diversité des fonctions urbaines et rurales et la mixité sociale dans l'habitat, en prévoyant des capacités de construction et de réhabilitation suffisantes pour la satisfaction, sans discrimination, des besoins présents et futurs en matière d'habitat, d'activités économiques, touristiques, sportives, culturelles et d'intérêt général ainsi que d'équipements publics et d'équipement commercial, en tenant compte en particulier des objectifs de répartition géographiquement équilibrée entre emploi, habitat, commerces et services, d'amélioration des performances énergétiques, de développement des communications électroniques, de diminution des obligations de déplacements et de développement des transports collectifs. » Pour appuyer le propos, on peut évoquer l'article L. 122-1-7, d'après lequel le DOO définit les objectifs et les principes de la politique de l'habitat au regard, notamment, de la mixité sociale.

B) Le sens de l'objectif

La solidarité sociale peut être appréhendée comme l'objectif politique visant à garantir le lien social en promouvant un discours et des dispositifs matérialisant une interdépendance entre les plus démunis et les mieux dotés du corps social. Plus précisément, comme l'indique le professeur Chevallier, « le principe de solidarité implique que chacun soit garanti contre les risques de l'existence, mais à l'inverse, tous sont tenus de participer au financement de cette protection dans la mesure de leurs facultés contributives. »[208]

Dans cette perspective, on peut dire que le législateur assigne à la planification stratégique de contribuer à la matérialisation de cette garantie contre les risques de l'existence assurée par les plus forts au profit des plus faibles. Clairement, la planification stratégique

---

enfin par l'apparition de nouvelles formes d'exclusion et l'accentuation des inégalités. Dans ce contexte, la solidarité, qui se trouve désormais étroitement liée dans le discours politique à l'idéal de fraternité, acquiert une portée nouvelle. » (CHEVALLIER (J.) : La résurgence du thème de la solidarité, *in* CURAPP : *La solidarité, un sentiment républicain ?*, PUF, 1992, p. 111-116)

[207] Effectivement, on ne peut manquer de relever « la multitude de lois dont l'intitulé ou les titres s'ornent du noble nom de solidarité (…). La loi SRU est en effet loin d'être un cas isolé : précédée d'une loi relative au pacte civil de solidarité, suivie d'une loi de modernisation sociale, dont le titre premier rassemble ''santé, solidarité, sécurité sociale'' dans une même catégorie, et d'une loi relative aux droits des malades et à la qualité du système de soins, laquelle proclame la solidarité envers les personnes handicapées et les victimes d'accidents médicaux. » (DEGUERGE (M) : Brèves réflexions sur la solidarité dans ses rapports avec le renouvellement urbain, *in Les collectivités locales : Mélanges en l'honneur de Jacques Moreau*, Economica, 2002, Paris, p. 83)

[208] CHEVALLIER (J.) : article précité, p. 113.

doit favoriser l'interdépendance sociale des plus démunis et des mieux dotés d'un même corps social.

Pour comprendre la justification de cet objectif, il faut rappeler que l'avenir de la solidarité sociale se joue dans le milieu urbain où se concentrent les populations.

Or, la configuration du milieu urbain peut être antinomique avec l'objectif de solidarité sociale, en particulier quand elle matérialise une séparation physique des plus faibles et des plus forts du corps social.[209] Séparation qui brise le lien social et l'idée même de « corps » social. La perte d'unité du corps social annonce en effet un repli des plus favorisés sur eux-mêmes et un abandon des plus faibles à leur propre sort. Un urbanisme de séparation[210] est l'annonce ou la conséquence d'un délitement de la solidarité sociale et d'un repli des groupes sociaux dans une logique d' « entre soi » qui s'oppose à l'exigence républicaine d'unité du corps social assurée, notamment, par la solidarité sociale.

En conséquence, la planification stratégique doit prévoir une configuration urbaine qui empêche « l'urbanisme de séparation », au profit d'un « urbanisme solidaire ».

C) Un objectif exigeant la consistance territoriale de la planification stratégique pour sa réalisation

Il est très difficile de faire évoluer un milieu urbain construit sur un urbanisme de séparation. Les populations sont concentrées en fonction de critères sociaux qui vont séparer physiquement les plus défavorisés des favorisés. Cette séparation peut concerner une même commune qui voit ainsi son territoire divisé en zones constituées selon les richesses de ses habitants. Cette séparation peut concerner les communes appartenant à une même agglomération ou aire urbaine. Certaines communes accueillent des populations pauvres alors que d'autres sont habitées par les plus favorisés du corps social. Deux solutions sont alors envisageables pour recréer de la solidarité sociale. Elles nécessitent toutes les deux que la planification stratégique se déploie sur un périmètre consistant.

1) L'exigence d'un périmètre consistant dans l'optique d'un développement des zones défavorisées

Le développement des zones défavorisées est un moyen de créer de la solidarité sociale (a) : or, cette volonté de développement exige des périmètres consistants pour la planification (b).

---

[209] « Au Nord comme au Sud, les agglomérations d'aujourd'hui se fragmentent peu à peu sur elles-mêmes. La balkanisation du tissu urbain tend à consacrer l'existence de groupes plus ou moins antagonistes qui au mieux s'ignorent mais souvent se redoutent et parfois se combattent. A l'échelle internationale, l'image de métropoles encerclées par des banlieues inquiétantes ou des bidonvilles inacceptables est devenue familière ; dans de nombreuses villes s'édifient parallèlement des quartiers privés, protégés par des barrières, des vigiles et des règlements intérieurs draconiens. Si la situation en France n'atteint pas le niveau d'exacerbation des conflits de pays comme les Etats-Unis, l'impératif de solidarité et le souci de cohésion sociale nous imposent de lutter de toutes nos forces contre cette tendance à l'apartheid urbain qui risque de mettre certains quartiers définitivement hors circuit par rapport aux mécanismes fondamentaux qui régissent notre société. » (SANTEL (G) : Les enjeux des politiques urbaines, AFDUH, 1998, p. 48)

[210] Pour reprendre une formule du professeur Jacquot : JACQUOT (H) : D'un urbanisme de séparation à un urbanisme de mixité, Droit et Ville, 1992, n°34, p. 87.

a) Le développement des zones défavorisées pour créer de la solidarité sociale

On se place ici dans l'hypothèse d'une stratégie ciblant les populations défavorisées par l'intermédiaire d'actions tendant à accroître leur niveau de vie.

D'un côté, il s'agit de mener une politique de développement économique spécifique pour faire évoluer le niveau de vie des populations concernées. Le développement ainsi insufflé permettra de créer une dynamique sociale nouvelle qui brisera la logique statique jusqu'alors existante. Au sein même des populations défavorisées émergeront des groupes plus forts qui pourront entraîner un cycle vertueux profitable à tous.

D'un autre côté, cette politique de développement économique s'accompagne d'un volet social que l'on nomme généralement « développement social urbain ». Contrairement au développement économique *stricto sensu*, « le développement social passe davantage, d'une part, par l'adaptation des services publics pour une meilleure accessibilité des habitants à l'emploi, aux services, à la ville, d'autre part par le développement d'actions collectives de proximité qui font favoriser les relations entre les habitants et apaiser les tensions. »[211]

La finalité poursuivie est que la zone, jusqu'alors exclue, voit un accroissement du niveau de vie qui créera des groupes plus favorisés qui feront renaître la solidarité sociale. Cette dernière pourra s'étendre géographiquement ultérieurement : un espace enrichi et apaisé n'apparaîtra plus comme une zone d'exclusion pour les populations favorisées des autres parties de la commune ou des communes voisines.

b) Un développement exigeant des périmètres consistants pour la planification stratégique

Le dispositif précédemment décrit, séduisant en principe, présente une faiblesse : il élude l'état physique de la zone défavorisée qu'il s'agit de traiter. On sait que les populations défavorisées sont souvent concentrées au sein d'espaces dégradés, avec des bâtiments anciens et inadaptés, un faible mobilier urbain, des équipements rares ou pour le moins insuffisants. Sans parler de l'absence d'espaces verts. Développer un espace, sur le plan économique et social, implique aussi d'agir sur son armature physique. Or, démolir, reconstruire, implanter des équipements nouveaux, développer des espaces verts sont autant d'opérations consommatrices d'espaces. On ne peut concevoir de maintenir le même niveau de population sur une zone dont on envisage de réduire l'espace habitable au profit des infrastructures nécessaires à sa revitalisation économique et sociale, seule susceptible de recréer de la solidarité sociale. En conséquence, il faut prévoir de reloger ailleurs une partie de la population des espaces à développer, notamment dans des zones favorisées.

Voilà pourquoi une planification stratégique soucieuse de solidarité sociale doit être envisagée sur un périmètre consistant : une logique mono-communale est anti-solidaire. Ou, plus exactement, elle ne peut appuyer efficacement une volonté de développer la solidarité.

En effet, des déplacements de population ne sont guère envisageables sur le territoire d'une seule commune, faute d'espaces suffisants le plus souvent, pour ne pas bouleverser des équilibres sociaux ou politiques parfois. Il faut donc se projeter sur un périmètre consistant. Ainsi, l'effort de construction et de relogement pourra être mieux réparti entre les communes. De même, les difficultés politiques, sociales et économiques naissant de ces efforts de construction et de relogement pourront être partagées. Enfin, la mutualisation des efforts est plus efficace quand elle concerne des communes comptant des populations favorisées. Un

[211] LELEVRIER (C) : Renouvellement urbain et cohésion sociale, Pouvoirs Locaux, n°58, III/2003, p. 77.

périmètre consistant permet d'impliquer ces dernières dans le développement des zones en difficulté, dans une logique solidaire.

2) L'exigence d'un périmètre consistant dans l'optique d'une promotion de la mixité sociale

La promotion de la mixité sociale est un moyen de créer de la solidarité sociale (a). Cependant, cette promotion exige des périmètres consistants pour la planification (b).

a) La promotion de la mixité sociale pour créer de la solidarité sociale

On peut identifier la mixité sociale comme un vecteur de la solidarité sociale. Cet « objectif de mixité dans les lieux de résidence passe essentiellement par une action de transformation du territoire (ses fonctions, l'offre de logements…) et par des politiques de peuplement concertées. »[212] La logique est différente de la précédente. En effet, il ne s'agit plus de miser sur un développement intrinsèque de la zone en difficulté, en escomptant que son développement économique et social permettra l'émergence de groupes favorisés qui recréeront de la solidarité en interne, avant que de nouveaux liens soient établis avec les zones favorisées. L'objectif de mixité relève d'une logique extrinsèque : il s'agit d'installer dans la zone en difficulté des populations favorisées. La coexistence, au sein d'un espace défavorisé, de groupes socialement mixtes doit permettre l'essor de l'espace considéré. Il ne s'agit plus de faire éclore la solidarité de la zone en difficulté mais, en quelque sorte, de la transplanter. On doit relever que la mixité apparaît comme le moyen privilégié par les pouvoirs publics afin d'insuffler de la solidarité sociale.[213]

La conséquence de la notion de mixité sociale est que l'objectif de solidarité poursuivi ne saurait être réalisé en l'état. De la même façon que le développement économique et social des zones défavorisées, l'objectif de mixité exige un effort de construction et de relogement. En effet, il n'est pas envisageable de contraindre des populations favorisées à se loger dans des zones en difficulté. On ne peut prétendre orienter le logement vers plus de mixité que si les zones au sein desquelles on souhaite insuffler plus de solidarité sont revitalisées. Cela passe par des actions de développement économique mais aussi par une profonde transformation physique de la zone, transformation qui va passer, notamment, par la destruction des logements anciens et inadaptés et la construction de nouveaux logements, équipements, ainsi que par le développement des espaces verts. Il s'agit d'attirer vers des zones en difficulté des populations favorisées.

---

[212] LELEVRIER (C) : Renouvellement urbain et cohésion sociale, Pouvoirs Locaux, n°58, III/2003, p. 77.

[213] La doctrine a pu relever qu' « en France, le curseur s'est (…) déplacé de plus en plus du développement social vers la mixité urbaine qui lui donne forme. Et les outils se sont encore radicalisés ces dernières années, avec à la fois la mise au premier plan des opérations de démolition dans le cadre du programme de renouvellement urbain (1999) et du projet de rénovation urbaine (2002), et l'injonction faite aux communes qui ont moins de 20 % de logements sociaux d'en construire (loi Solidarité et renouvellement Urbain de 2000). La notion de mixité, loin de rester un objectif cantonné à la politique de la Ville, est même devenue en 2000 un principe législatif devant guider les nouveaux documents d'urbanisme et le *leitmotiv* de toutes les politiques urbaines. » (*Ibidem*) On ne peut que pencher dans le sens de l'auteur. Les dernières lois prennent en effet manifestement le parti de conforter la mixité urbaine. On pense notamment à la loi ENL dont la doctrine a pu dire qu'elle recherchait « un compromis entre le droit au logement et l'objectif de mixité sociale », compromis auquel elle parvenait « avec un certain succès. » (JEGOUZO (Y) : Une loi pour le logement, AJDA 2006, p. 1538) A cet égard, le professeur Jégouzo pouvait relever que « pour que nul l'ignore, la loi a intitulé ''Renforcer la mixité de l'habitat'' le chapitre V de son titre II. » (JEGOUZO (Y) : article précité, p. 1539)

b) Une mixité exigeant des périmètres consistants pour la planification

Pour que le dispositif fonctionne, il faut que le périmètre de la planification soit consistant car la solidarité par la mixité (comme par le développement social d'ailleurs) exige un effort concerté des communes concernées. Il est impossible qu'une commune seule parvienne à réaliser cet objectif de la solidarité sociale.

Afin de comprendre pourquoi, il faut bien relever que la mixité sociale implique un effort de destruction-reconstruction-construction et induit parallèlement un effort de relogement, d'urbanisation ou de modification de l'urbanisation de nouveaux espaces. En effet, le triptyque destruction-reconstruction-construction conduit généralement à offrir moins de logements disponibles sur l'espace traité. La revitalisation d'une zone, afin d'accroître la mixité sociale, conduit nécessairement à une offre plus réduite de logements. Les logements construits ou reconstruits sont moins nombreux mais de meilleure qualité. L'espace spécifiquement dédié au logement est par ailleurs plus faible qu'auparavant pour permettre la mise en place d'infrastructures, équipements et espaces verts qui permettront d'attirer des populations plus favorisées. Il faut donc reloger des populations ailleurs.

Or, dans le cadre d'une commune qui concentre sur son territoire des populations socialement hétérogènes et qui cohabitent selon le principe de l'urbanisme de séparation, une telle hypothèse de relogement est difficilement réalisable. Effectivement, dans le cadre des communes urbaines, les espaces à urbaniser sont rares. La faiblesse du foncier disponible rend improbable l'éventualité d'actions de destruction-reconstruction-construction et de relogement sur le territoire d'une même commune. De plus, il est parfois politiquement délicat d'envisager de tels relogements en raison de l'opposition des habitants des zones sur lesquelles les actions de relogement sont envisagées. La préoccupation des élus de sauvegarder l'équilibre politique et social de la commune peut être un frein à la mise en œuvre d'une action résolue en faveur de la solidarité sociale. La doctrine a ainsi pu relever un « protectionnisme social et territorial de la part des communes (…) (qui) rend d'autant plus difficile une répartition équilibrée des populations. »[214]

En conséquence, il faut voir largement. Avec un périmètre de planification consistant, il est possible de répartir les efforts à fournir entre de nombreuses communes. Dès lors, les actions nécessaires à la promotion de la solidarité par la mixité deviennent plus facilement réalisables d'un point de vue technique et plus indolores d'un point de vue politique. Il s'agit de répartir l'effort afin que ce dernier soit plus supportable, à tout point de vue. L'absence d'échelle consistante pour la planification risque de priver celle-ci de tout impact quant à l'objectif de solidarité.[215] *A contrario*, la consistance des périmètres de planification permet de le favoriser.[216] On comprend mieux désormais les implications de l'objectif de solidarité,

[214] LELEVRIER (C) : Renouvellement urbain et cohésion sociale, Pouvoirs Locaux, n°58, III/2003, p. 81.

[215] Comme l'a bien relevé la doctrine, « le relogement opère un tri entre des petits ménages solvables qui trouvent facilement à se reloger et peuvent en profiter pour aller dans un quartier ou une commune plus valorisés, et des ménages considérés comme ''à risques'', grandes familles immigrées peu solvables par exemple, que le bailleur local et la commune doivent prendre en charge. D'une part, ce mouvement peut entériner la spécialisation de certaines communes ou bailleurs dans l'accueil des plus démunis. D'autre part, sans priorité pour ces ménages et sans solidarité dans leur accueil à une *échelle extra-communale* (souligné par nous), la question du logement des plus pauvres et leur concentration reste entière et simplement déplacée temporairement. » (*Ibidem*)

[216] Pour appuyer le propos, on peut utilement invoquer ces mots du sénateur Sueur : « il est tout à fait évident que nous sommes complètement revenus de l'illusion selon laquelle on peut changer les choses dans un quartier qui va mal en restant dans le seul périmètre de ce quartier. L'illusion principale de la politique de la ville classique, c'est l'idée de mettre en place, dans un endroit qui va mal, un périmètre, d'instaurer un zonage avec l'octroi de plus de moyens pour que les gens aillent mieux. (…) La seule solution (…) c'est repenser l'ensemble de l'aire urbaine, non pas avec des idées de table rase bien entendu, mais avec l'idée de retisser, de reconstruire, refaçonner et refaire dans chaque agglomération des espaces où on trouve plusieurs fonctions. On ne peut pas

qui vise « à lutter contre l'éclatement urbain et plus précisément contre la ségrégation sociale par l'habitat »,[217] s'agissant des périmètres. Cet objectif milite pour un SCOT au périmètre consistant.

Paragraphe 3 : La régulation du commerce

Comme précédemment, il faudra identifier les sources juridiques de l'objectif de régulation du commerce (A), avant de présenter sa signification (B). On pourra alors justifier en quoi l'objectif en cause exige que la planification stratégique se déploie sur un périmètre consistant (C).

A) Les sources juridiques de l'objectif

L'objectif de régulation du commerce renvoie à l'urbanisme commercial, c'est-à-dire l'« ensemble des mesures techniques, administratives et financières qui visent à permettre un développement des activités commerciales à la fois harmonieux, efficace et cohérent avec les autres choix d'urbanisme (utilisation du sol, répartition des quartiers d'habitat, transports, équipements publics, etc.). »[218] La régulation du commerce implique ainsi de régler les interactions entre les préoccupations sectorielles propres au commerce et les exigences générales posées par le droit de l'urbanisme.

C'est la loi SRU qui va introduire cette problématique commerciale dans la planification urbaine stratégique. Ainsi, l'article L. 121-1-2° du Cu, dans sa rédaction issue de la loi SRU, dispose que les documents d'urbanisme, dont le SCOT, pour assurer la diversité des fonctions urbaines et la mixité sociale dans l'habitat, prévoient des capacités de construction et de réhabilitation permettant, notamment, « la satisfaction, sans discrimination, des besoins présents et futurs en matière (…) d'activités économiques, notamment commerciales. » L'article L. 122-1 du Cu issu de la loi SRU dispose, pour sa part, que le SCOT définit, notamment, « les objectifs relatifs (…) à l'équipement commercial (…) (et) aux localisations préférentielles des commerces. » Enfin, le dernier alinéa de l'article L. 122-1, dans sa rédaction de 2000, énonce que le schéma de développement commercial (SDC) doit être compatible avec le SCOT.

Cependant, il est important de relever que la régulation du commerce, après la loi SRU, relève encore à titre principal d'une planification sectorielle, le SDC. Cette planification spécifiquement commerciale est créée par la loi du 5 juillet 1996 relative au développement et à la promotion du commerce et de l'artisanat, réformant la loi Royer. L'objectif général poursuivi est double : améliorer la régulation spatiale du développement des grandes surfaces et entamer une intégration progressive de l'urbanisme commercial dans l'urbanisme général, notamment en créant un rapport juridique entre les futurs schémas et les documents d'urbanisme.[219] La loi SRU, en établissant un rapport de compatibilité, va situer ces SDC dans

---

sortir du problème des quartiers, et du problème dit de la politique de la ville, s'il n'y a pas de renouvellement urbain. Et il ne peut y avoir de renouvellement urbain que si on raisonne sur la base d'une aire urbaine, donc d'une agglomération. »[216] (SUEUR (J.-P.) : Intervention lors de la table ronde « L'obligation faite aux communes de créer au moins 20 pour cent de logements sociaux est-elle réaliste pour assurer la mixité sociale ? », DAUH, 2001, p. 185)

[217] JACQUOT (H) et PRIET (F) : *Droit de l'urbanisme*, Dalloz, 2008, p. 48.

[218] MERLIN (P), CHOAY (F) (dir.) : Entrée « Urbanisme Commercial », *in Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement*, PUF, 2009, p. 918.

[219] GRABOY-GROBESCO (A) : *Droit de l'urbanisme commercial*, LGDJ, 1999, p. 294.

la hiérarchie des normes et, ainsi, les entériner.[220] La planification urbaine stratégique contribue à la régulation du commerce grâce à la loi SRU, mais à côté de SDC disposant bientôt d'un régime juridique propre.[221]

La loi de modernisation de l'économie (LME) du 4 août 2008 va faire très sensiblement évoluer les choses, en renforçant fortement le rôle du SCOT en matière commerciale.

A ce titre, la LME crée le document d'aménagement commercial (DAC). Quand ce document existe, la lettre de la loi révélant son caractère facultatif,[222] il est intégré au SCOT, en vertu de l'article L. 752-1-II du code de commerce.[223] Ce DAC intégré au SCOT identifie des zones d'aménagement commercial en considération des exigences d'aménagement du territoire, de protection de l'environnement ou de qualité de l'urbanisme spécifiques à certaines parties du territoire couvert par le schéma. Leur délimitation ne peut reposer sur l'analyse de l'offre commerciale existante ni sur une mesure de l'impact sur cette dernière de nouveaux projets de commerces.[224]

Cependant, de façon paradoxale, au regard de la pression du droit communautaire, le législateur précise l'article L. 121-1-2° du Cu en énonçant que la planification urbaine doit tendre à maintenir la diversité commerciale et la préservation des commerces de détail et de proximité.

La loi ENE du 12 juillet 2010 continue de façonner l'objectif de régulation du commerce assigné, notamment, à la planification stratégique.

D'abord, elle confirme l'intégration du DAC dans le SCOT et rend obligatoire l'existence d'un tel document dans le schéma.[225]

Ensuite, la loi finit par renoncer à mentionner la diversité commerciale et la préservation des commerces de détail et de proximité à l'article L. 121-1-2°. Désormais, elle énonce l'exigence pour la planification de prévoir des capacités de construction et de réhabilitation suffisantes pour la satisfaction, sans discrimination, des besoins présents et futurs en matière commerciale.

Enfin, la loi précise les facultés offertes aux auteurs de la planification stratégique en matière de régulation du commerce. Ainsi, l'article L. 122-1-9 du Cu dispose : « le document d'orientation et d'objectifs précise les *objectifs* relatifs à l'équipement commercial et artisanal et aux localisations *préférentielles* des commerces afin de répondre aux exigences d'aménagement du territoire, notamment en matière de revitalisation des centres-villes, de cohérence entre équipements commerciaux, desserte en transports, notamment collectifs, et maîtrise des flux de marchandises, de consommation économe de l'espace et de protection de l'environnement, des paysages, de l'architecture et du patrimoine bâti. Il comprend un document d'aménagement commercial défini dans les conditions prévues au II de l'article L.

---

[220] MORENO (D) : Le commerce dans la nouvelle planification, DAUH 2001, p. 103.

[221] GRABOY-GROBESCO (A) : Les schémas de développement commercial, AJDA 2003, p. 169 ; MORENO (D) : Vers des schémas de développement commercial, analyse du décret du 20 novembre 2002, DAUH 2003, p. 65.

[222] D'après la loi, « Les schémas prévus au chapitre II du titre II du livre Ier du code de l'urbanisme *peuvent* (souligné par nous) définir des zones d'aménagement commercial. »

[223] MORENO (D) : Le nouvel aménagement commercial : dans l'attente d'une vraie réforme, BJDU, 3/2008, p. 155 ; BOUYSSOU (F) : La réforme de l'urbanisme commercial : une loi (presque) pour rien, AJDA 2008, p. 1947.

[224] L'exclusion des dispositions de nature économique découle de la pression du droit communautaire, qui a conduit au vote de la LME pour échapper à la censure des dispositions afférentes à l'urbanisme pour violation des règles de concurrence. Pour une étude sur la genèse de la LME : JACQUOT (H) : Vers une profonde réforme du droit de l'urbanisme commercial, *in Etudes offertes au professeur René Hostiou*, LexisNexis, 2008, p. 259.

[225] Le SCOT « *comprend* (souligné par nous) un document d'aménagement commercial ».

752-1 du code de commerce, qui délimite des zones d'aménagement commercial en prenant en compte ces exigences d'aménagement du territoire. Dans ces zones, il peut prévoir que l'implantation d'équipements commerciaux est subordonnée au respect de conditions qu'il fixe et qui portent, notamment, sur la desserte par les transports collectifs, les conditions de stationnement, les conditions de livraison des marchandises et le respect de normes environnementales, dès lors que ces équipements, du fait de leur importance, sont susceptibles d'avoir un impact significatif sur l'organisation du territoire. »

La proposition de loi relative à l'urbanisme commercial, votée le 15 juin 2010 par l'Assemblée nationale et le 31 mars 2011 par le Sénat, ne revient pas sur l'intégration du DAC dans le DOO du SCOT. Elle conserve globalement les fonctions du DAC fixées par la loi ENE, tout en introduisant la diversité commerciale et le maintien du commerce de proximité parmi les exigences découlant de l'aménagement du territoire.[226] L'innovation majeure de la proposition de loi réside cependant ailleurs, dans une délimitation nouvelle assurée au niveau du SCOT, via le DAC. En effet, c'est le DAC qui va distinguer : « 1° les centralités urbaines, centres-villes et centres de quartier où les implantations commerciales ne sont réglementées que par le PLU. (…) 2° en dehors des centralités urbaines, centres-villes et centres de quartier, les zones où peuvent être autorisées, selon des conditions qu'il définit, les implantations commerciales d'une surface SHON (au sens du code de l'urbanisme) supérieure à 1000 m², en tenant compte de la typologie des commerces mentionnée ci-après. Les règles et les seuils supérieurs à 1000 m² de SHON peuvent être différents dans une même zone, selon qu'il s'agit de commerce de détail, d'ensembles commerciaux continus ou discontinus ou de commerce de gros, en tenant compte notamment de la fréquence et de l'importance des déplacements que ces commerces induisent. »[227]

B) Le sens de l'objectif

Au-delà d'un dépassement des limites intrinsèques d'une régulation spécifiquement commerciale,[228] l'intégration de la régulation du commerce dans la planification stratégique poursuit l'objectif de régler le fonctionnement du commerce de telle sorte qu'il s'intègre de façon cohérente à la nouvelle configuration du fait urbain voulue par le législateur, voire même qu'il contribue à cette reconfiguration de l'espace urbain, vers la limitation du mitage, la solidarité sociale et la protection de l'environnement. En effet, l'implantation d'équipements commerciaux peut être régulée de façon à ce qu'elle ne contribue pas à l'étalement urbain. De plus, elle contribue à briser l'isolement des habitants et à créer une nouvelle dynamique locale, favorable à la solidarité sociale. Enfin, les normes relatives à l'implantation peuvent mettre en avant des critères environnementaux, comme la performance écologique et énergétique des équipements. Comme l'indique la doctrine, « ce sont les objectifs de développement durable, de renouvellement urbain, de mixité qui permettent au droit de s'emparer de la gestion d'activités qui échappaient jusqu'à présent à la règle d'urbanisme : objectifs du logement social, régulation du trafic automobile, déplacement des personnes et des marchandises et diversité commerciale des quartiers. Précisément, les

[226] MORENO (D) : Quand l'urbanisme redécouvre le commerce. Proposition de loi relative à l'urbanisme commercial votée en première lecture par l'Assemblée nationale le 15 juin 2010, BJDU, 4/2010, p. 249.
[227] *Ibidem.*
[228] Plusieurs critiques ont pu être formulées à l'encontre de la loi Royer. D'abord, des critiques européennes, notamment du fait d'une atteinte à la liberté d'établissement. Ensuite, on a mis en avant les limites constatées du dispositif, comme l'efficacité très relative des instruments pour réguler le commerce selon les objectifs du législateur. Enfin, on a pu critiquer le développement de la corruption. Tout cela a conduit à s'interroger sur la pérennité du système Royer. Pour une présentation générale du contexte et des enjeux : JOYE (J.-F.) : Intégrer l'urbanisme commercial dans l'urbanisme général, AJDA 2007, p. 1063.

activités commerciales ont toujours entretenu des rapports imbriqués avec la ville, l'urbanisation se « nourrissant » du commerce et *vice-versa*. Au moment du vote de la loi Royer, faire droit aux revendications des défenseurs du petit commerce justifiait que l'on plaçât le règlement des questions décisionnelles en matière d'implantation de grandes surfaces parmi les outils du code de commerce. Or, le droit public n'a cessé de s'intéresser aux logiques commerciales afin de tenter de les maîtriser. »[229] En d'autres termes, il s'agit de mobiliser l'ensemble des fonctions urbaines, dont le commerce, en faveur du nouveau modèle urbain promu par la loi. Cela passe par la reconnaissance juridique de l'intégration de l'urbanisme commercial au sein de l'urbanisme général, afin que cette fonction urbaine particulière soit régulée de façon à être en cohérence avec les objectifs assignés à l'ensemble des fonctions urbaines.

C) Un objectif exigeant la consistance territoriale de la planification stratégique pour sa réalisation

Intégrer l'urbanisme commercial à l'urbanisme général ne résout pas la question de l'échelle territoriale à laquelle il faut assurer concrètement cette intégration, pour garantir son efficacité. A cet égard, on peut affirmer que ce sont deux phénomènes relativement récents qui sont à l'origine d'une exigence de consistance territoriale de la planification stratégique portant par principe régulation du commerce.

D'une part, il faut souligner un phénomène économique : le développement des « grandes surfaces », c'est-à-dire, très simplement, les commerces s'étendant sur des surfaces importantes. On l'a relevé, « dans le prolongement du mouvement de concentration urbaine (exode rural, explosion de la natalité, urbanisation) qui accompagne l'augmentation du pouvoir d'achat des ménages, la France entre progressivement dans l'ère de la consommation de masse (croissance et diversification de la consommation) : avec l'enseigne *Carrefour*, le *discount* va alors s'étendre sur des surfaces importante en libre-service (celui-ci étant rendu possible grâce à la fabrication en série de biens standardisés et finis, l'homogénéisation des produits pré-emballés et, également, aux progrès du conditionnement et des appareils ménagers), ce qui va retirer au commerçant son rôle de prescripteur pour en faire un répartiteur. »[230]

D'autre part, on doit mettre en avant un phénomène sociologique, la diffusion de la voiture individuelle comme mode de transport privilégié. Effectivement, cette diffusion va « mener à la concentration spatiale de la desserte, en fonction d'aires de chalandise accrues par la motorisation des déplacements. Ainsi, la voiture a-t-elle joué un rôle majeur dans l'évolution de la distribution, en contribuant à l'explosion du centre des villes et à l'installation dans les périphéries désertées par les usines, de centres commerciaux visant à incorporer et rassembler en un seul site, tous les moyens de satisfaction des consommateurs. »[231]

En raison de ces deux phénomènes, il y a un véritable mouvement d'extension territoriale de la couverture commerciale, avec des implantations commerciales périphériques toujours plus nombreuses et plus étendues, révélant un nouveau mode de consommation permis par la diffusion du véhicule individuel. L'idée d'implantations périphériques doit être entendue très largement : la doctrine a souligné que « la zone périphérique (…) peut aller des limites des villes ou de tout regroupement urbain, jusqu'à des zones semi-rurales que l'on

[229] JOYE (J.-F.) : Intégrer l'urbanisme commercial dans l'urbanisme général, AJDA 2007, p. 1068.
[230] MORENO (D) : *Urbanisme et équipement commercial*, Economica, 1999, p. 4.
[231] *Ibidem.*

pourrait qualifier d'espaces ''rurbains''. »[232] Le résultat est logique : « les grandes surfaces commerciales sont très consommatrices d'espace (…) : le COS est généralement de 0,15 à 0,20 (sauf stationnement à étages ou en sous-sol, ce qui n'est pratiqué, pour des raisons de coût, qu'en centre-ville). On adopte généralement des normes de 15 à 20 places de stationnement pour 100 m² de surface de vente et on estime qu'en superpointe, la durée de rotation est d'un peu plus d'une heure, ce qui nécessite une piste d'autoroute pour 20 000 m² de surface de vente (gros hypermarché ou petit centre régional). L'aire de chalandise d'un supermarché correspond approximativement à 10 000 habitants, celle d'un hypermarché à 50 000 habitants ou plus (vingt minutes en automobile), celle d'un centre commercial régional à plus de 200 000 habitants (jusqu'à trente minutes de trajet). »[233] Cette grande consommation d'espace est bien évidemment néfaste, notamment au regard de la lutte contre le mitage et de la protection de l'environnement. Plus précisément, on a pu évoquer l'« enlaidissement des entrées d'agglomération, (le) développement des friches commerciales, (l') accentuation du trafic automobile, (les) difficultés en matière de desserte et de voirie, (l') affaiblissement du commerce traditionnel urbain… »[234]

En conséquence, une régulation efficace du commerce ne saurait s'exonérer d'une action normative concernant les équipements commerciaux situés en périphérie urbaine : cela suppose que la planification stratégique, habilitée à assurer cette régulation, couvre des périmètres consistants, englobant ces périphéries.

Paragraphe 4 : La protection de l'environnement

Placer la protection de l'environnement parmi les objectifs de la planification stratégique exige une justification à l'aune du droit positif (A). Ce dernier permettra d'éclairer le sens de l'objectif assigné à la planification stratégique (B), ainsi que d'expliquer la nécessité de périmètres consistants pour cette planification (C).

A) Les sources juridiques de l'objectif

Depuis leur création, les SCOT doivent poursuivre l'objectif de protection de l'environnement. Cependant, il faut relever la montée en puissance de cet objectif, entre la loi SRU de 2000 et la loi ENE de 2010.[235]

Sous l'empire de la loi SRU, l'article L. 121-1-1° du Cu évoque le rôle des documents d'urbanisme, notamment le SCOT, pour la « préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières et la protection des espaces naturels et des paysages », dans le respect des « objectifs du développement durable ». L'article L. 121-1-3° du code, toujours sa

[232] GRABOY-GROBESCO (A) : *Droit de l'urbanisme commercial*, LGDJ, 1999, p. 259.
[233] MERLIN (P), CHOAY (F) (dir.) : Entrée « Urbanisme Commercial », *in Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement*, PUF, 2009, p. 919.
[234] GRABOY-GROBESCO (A) : *op. cit.*, p. 258.
[235] On restera ici sur les rapports entre SCOT et environnement, sans évoquer l'état du droit applicable à la planification stratégique antérieure à la loi SRU ni, de façon plus générale, les rapports entre urbanisme et environnement. On peut se limiter ici à relever que les relations entre l'urbanisme et l'environnement sont *systématiquement* prévues depuis la loi du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature. Effectivement, selon l'article 2 de cette loi, «les travaux et projets d'aménagement qui sont entrepris par une collectivité publique ou qui nécessitent une autorisation ou une décision d'approbation doivent respecter les préoccupations d'environnement. » Pour une étude plus approfondie sur les rapports historiques entre l'urbanisme et l'environnement, on peut renvoyer, notamment, à l'étude suivante : PRIEUR (M) : Urbanisme et environnement, AJDA, 1993, p. 80.

rédaction issue de la loi SRU, évoque, pour sa part, la poursuite par les documents d'urbanisme, dont le SCOT, de « la préservation de la qualité de l'air, de l'eau, du sol et du sous-sol, des écosystèmes, des espaces verts, des milieux, sites et paysages naturels ou urbains, la réduction des nuisances sonores, la sauvegarde des ensembles urbains remarquables et du patrimoine bâti, la prévention des risques naturels prévisibles, des risques technologiques, des pollutions et des nuisances de toute nature. » Sur le fondement de la loi SRU, le SCOT peut ainsi contribuer à la protection de l'environnement.

Cependant, deux remarques critiques peuvent être formulées à l'égard des dispositions issues de la loi de 2000.

D'une part, elles ne sont pas individualisées : les dispositions fixant les objectifs environnementaux ne font pas l'objet d'un regroupement autonome, au sein d'un *item* spécialement dédié. On relève ainsi que les articles précités sont ceux évoqués lorsqu'on a présenté plus haut l'objectif de maîtrise de l'étalement urbain. Il découle de cette présentation mêlée une certaine confusion et l'impression que la protection de l'environnement est un sous-objectif, au service d'objectifs plus généraux.

D'autre part, si les habilitations sont importantes, elles se caractérisent par une énumération excluant *a priori* une fonction générale de garantie de l'environnement.

La loi ENE va marquer une montée en puissance patente de la prise en compte de la protection de l'environnement par la planification stratégique[236], l'intitulé martial de la loi marquant bien la centralité de l'objectif.

Première innovation, la protection de l'environnement fait désormais l'objet d'un *item* spécifique parmi les objectifs assignés à la planification stratégique. Le nouvel article L. 121-1-3° du Cu dispose ainsi que le SCOT, au même titre que les autres documents d'urbanisme, détermine les conditions permettant d'assurer « la réduction des émissions de gaz à effet de serre, la maîtrise de l'énergie et la production énergétique à partir de sources renouvelables, la préservation de la qualité de l'air, de l'eau, du sol et du sous-sol, des ressources naturelles, de la biodiversité, des écosystèmes, des espaces verts, la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques, et la prévention des risques naturels prévisibles, des risques technologiques, des pollutions et des nuisances de toute nature. » Il n'y a plus de confusion possible avec d'autres objectifs : la protection de l'environnement est bien une finalité particulière à atteindre pour les documents.

Seconde innovation, résultant de l'évocation de l'article L. 121-1-3°, le champ des objectifs du SCOT s'élargit de façon importante, notamment avec la mise en avant des gaz à effet de serre, de l'énergie et de la biodiversité. Autant de notions nouvelles caractérisées par

[236] Il faut bien préciser qu'au-delà de la planification stratégique et du droit de l'urbanisme, c'est l'ensemble du droit qui est concerné par ce nouvel objectif, véritable impératif catégorique. La doctrine a bien mis en avant cette dimension systémique, totalisante du législateur, pour assurer cette protection de l'environnement et la promotion du développement durable. Ainsi, le professeur Jégouzo a souligné que l' « on retrouve dans la loi du 12 juillet les objectifs énoncés dans les principaux titres de la loi Grenelle I : lutter contre le changement climatique, maintenir et restaurer la biodiversité, prévenir les risques pour l'environnement et la santé et améliorer la gouvernance de l'environnement. Ces objectifs sont repris dans les six titres que la loi Grenelle II consacre successivement aux bâtiments et à l'urbanisme (titre Ier), aux transports (titre II), à l'énergie et au climat (titre III), à la biodiversité (titre IV), aux risques, à la santé et aux déchets (titre V) et à la gouvernance (titre VI). Tout cela donne 257 articles qui, même en faisant abstraction des ajustements rendus nécessaires par la codification, modifient plus ou moins largement 19 codes allant du code de l'environnement au code du cinéma et au code monétaire et financier en passant bien évidemment par le code de l'urbanisme, le code général des collectivités territoriales, le code de la construction et de l'habitation, le code rural, le code du patrimoine et le code général des propriétés des personnes publiques. Sans compter la bonne trentaine de textes législatifs non codifiés (législation sur les transports, sur l'énergie, sur la copropriété, etc.) que modifie la loi du 12 juillet. » (JEGOUZO (Y) : L'ambitieuse loi portant engagement national pour l'environnement, AJDA, 2010, p. 1682)

une certaine indétermination de leur contenu, d'où une large palette normative offerte aux auteurs des SCOT pour les traduire juridiquement en objectifs à atteindre par les destinataires du document.

B) Le sens de l'objectif

L'objectif général de préservation de l'environnement peut lui-même être décomposé en sous-objectifs permettant de regrouper les différents éléments évoqués par l'article L. 121-1-3° du code de l'urbanisme issu de la loi ENE. On pourra successivement présenter la réduction des émissions des gaz à effet de serre (1), la maîtrise de l'énergie (2), la lutte contre les pollutions et les nuisances de toute nature (3) et la préservation de la biodiversité (4).

1) La réduction des émissions des gaz à effet de serre

D'après les auteurs, l'effet de serre est l'« expression qui désigne une série de processus qui ont lieu dans l'atmosphère et qui détermine la température de celle-ci. L'effet de serre existe du fait même de la présence d'une enveloppe gazeuse autour de la terre : il rend la vie possible sur celle-ci. »[237] La vie est donc, pour partie, le résultat d'un équilibre terre/atmosphère reposant, notamment, sur un mélange de gaz atmosphériques constituant un effet de serre.

Toutefois, l'enveloppe gazeuse permettant la vie est sensible aux activités humaines rejetant des gaz dans l'atmosphère. L'effet de serre naturel est alors atteint par les gaz découlant des activités humaines et qui sont dits, en conséquence, à effet de serre. Effectivement, « les sociétés humaines ont eu recours massivement, depuis la révolution industrielle, aux combustibles fossiles. L'utilisation du charbon et du pétrole a restitué à l'atmosphère des masses énormes de carbone fixées parfois depuis des centaines de millions d'années ; si bien que la proportion de gaz carbonique a indiscutablement augmenté de façon significative depuis un siècle, et que le rythme de cette augmentation s'accélère. Une dernière catégorie de gaz à effet de serre doit sa présence uniquement aux actions humaines ; c'est le cas par exemple des chlorofluorocarbures (CFC), dont l'intervention dans les mécanismes de formation et de destruction de l'ozone dans la haute atmosphère fait parfois oublier qu'ils jouent aussi un rôle dans les niveaux où se fait l'absorption des infrarouges. »[238]

Les activités humaines ont pour conséquence « l'augmentation de l'effet de serre (qui) peut provoquer un réchauffement de la température moyenne de l'atmosphère. »[239] C'est donc le fragile équilibre terre/atmosphère permettant la vie sur terre qui est menacé par l'atteinte ainsi portée à l'enveloppe gazeuse. « L'action des sociétés humaines semble capable de modifier son ampleur et de provoquer des changements considérables dans la répartition des climats et des conditions de vie sur la terre. »[240]

La loi ENE assigne à la planification stratégique la fonction de contribuer à la réduction des émissions des gaz à effet de serre. Avec cette finalité, la loi se place dans la lignée des conférences internationales, fixant l'objectif de stabiliser les concentrations de gaz à effet de serre dans l'atmosphère à Rio en 1992, puis posant des objectifs mondiaux chiffrés

[237] MERLIN (P), CHOAY (F) (dir.) : Entrée « Effet de serre », *in Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement*, PUF, 2009, p. 321.
[238] MERLIN (P), CHOAY (F) (dir.) : *op. cit.*, p. 322.
[239] *Ibidem.*
[240] MERLIN (P), CHOAY (F) (dir.) : *op. cit.*, p. 321.

de réduction des gaz à effet de serre à Kyoto en 1997. Afin de réaliser l'objectif législatif, les auteurs des SCOT reçoivent un certain nombre d'habilitations. On peut citer l'article L. 122-1-5-III du Cu à cet égard : d'après lui, le DOO peut déterminer des secteurs dans lesquels l'ouverture de nouvelles zones à l'urbanisation est subordonnée à leur desserte par les transports collectifs. Il s'agit là de limiter la circulation automobile et donc le rejet de gaz à effet de serre.

2) La maîtrise de l'énergie

L'énergie recouvre l'ensemble des forces susceptibles de mouvoir les machines nécessaires à la production industrielle ou à la vie domestique.

Il a été relevé que « la production d'énergie est sans doute l'activité humaine qui pose le plus de problèmes pour la protection de l'environnement en raison : de sa croissance très rapide : multiplication par 12 depuis le début du siècle, avec en particulier un doublement entre 1960 et 1973, avant la crise de l'énergie, puis une croissance beaucoup plus lente depuis celle-ci (environ 40 %) ; de l'importance des sources d'énergie susceptibles de produire les plus fortes atteintes à l'environnement : charbon (33 % à l'échelle mondiale), produits pétroliers (37 %), gaz naturel (23 %) et surtout énergie nucléaire (5 %) (…) ; de la concentration de la production et de la conservation (pour plus de 80 % aux Etats-Unis, en Europe occidentale et en ex-URSS). »[241]

L'impact sur l'environnement de la production et, peut-on ajouter, de la consommation d'énergie, réside dans les diverses pollutions occasionnées, sur lesquelles on reviendra ci-dessous, et la production de gaz à effet de serre. Dans cette perspective, la maîtrise de l'énergie visée par le législateur recouvre deux dimensions distinctes.[242]

D'une part, les économies d'énergie. Il s'agit, par là, de réduire la consommation d'énergie afin de limiter les pollutions et la production de gaz à effet de serre. On ne saurait négliger l'impératif économique sous-jacent, le coût de l'énergie devenant plus imposant avec l'épuisement progressif des combustibles fossiles (charbon, gaz, pétrole).

D'autre part, le développement des énergies renouvelables. On vise ainsi à la mise en avant de nouvelles énergies, non menacées d'épuisement, respectueuses de l'environnement, notamment car non productrices de gaz, et plus économiques. On peut, à titre d'illustrations, évoquer l'énergie solaire, l'énergie éolienne ou l'énergie des eaux courantes.

Pour illustrer concrètement les habilitations reconnues aux auteurs des SCOT pour assurer cette maîtrise de l'énergie, on peut évoquer l'article L. 122-1-5-V-1° du Cu. D'après cette disposition, le SCOT peut définir des secteurs dans lesquels l'ouverture de nouvelles zones à l'urbanisation est subordonnée à l'obligation pour les constructions, travaux, installations et aménagements de respecter des performances énergétiques et environnementales renforcées. On vise clairement les économies d'énergie.

3) La lutte contre les pollutions et les nuisances de toute nature

Le droit des pollutions et nuisances est bien identifié en droit de l'environnement. On pourra s'appuyer sur la présentation du professeur Prieur[243] pour l'exposer brièvement, afin de

[241] MERLIN (P), CHOAY (F) (dir.) : Entrée « Energie et Environnement », *in Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagemen*t, PUF, 2009, p. 329.
[242] JEGOUZO (Y) : L'ambitieuse loi portant engagement national pour l'environnement, AJDA, 2010, p. 1683.
[243] PRIEUR (M) : *Droit de l'environnement*, Dalloz, 2004.

matérialiser les axes pouvant être empruntés par la planification stratégique pour préserver l'environnement des pollutions et nuisances de toute nature.

D'abord, on doit mettre en avant la pollution des milieux. Cela recouvre trois éléments : la pollution de l'air[244], la pollution des eaux[245], la pollution des sols.[246]

Ensuite, il convient de citer les nuisances acoustiques.[247]

Par ailleurs, on doit évoquer la nuisance des produits[248], comme les déchets ou produits chimiques par exemple.

De plus, on a distingué les pollutions issues des centrales nucléaires.[249]

Enfin, il existe des pollutions propres à l'environnement du travail[250], comme les poussières d'amiante par exemple.

La lutte contre les pollutions et les nuisances de toute nature figure déjà au sein de la loi SRU, la loi ENE n'innove pas avec cette mention. On constate, malgré tout, une présentation plus rationalisée des choses. Ainsi, sous l'empire de la loi SRU, l'article L. 121-1-3° évoque les nuisances sonores. On ne retrouve plus cet élément après la réécriture de l'article à la suite de la loi ENE : c'est très logique puisqu'il est admis en droit de l'environnement que les nuisances sonores relèvent des pollutions et nuisances de toute nature, toujours citées par la loi.

Il y a toutefois une hypothèque sur la concrétisation des différents éléments précités : on ne trouve pas, cette fois, des normes d'habilitation précises relatives à la lutte contre les pollutions et les nuisances de toute nature au niveau du DOO. Il semble qu'on doit se limiter, ici, à la détermination des conditions permettant la lutte contre les pollutions et nuisances de toute nature, dans le respect des autres planifications et autorités pouvant intervenir sur ces questions.

4) La préservation de la biodiversité

D'après le professeur Romi, « la biodiversité s'entend comme la diversité des écosystèmes y compris la diversité des paysages et la diversité interne de chaque écosystème. »[251] Ainsi, « l'objectif de maintien d'une diversité biologique fournit une recette de traitement principal de la nature et des éléments des écosystèmes ; il s'agit de rendre moins anthropocentrique le droit de l'environnement, au moyen d'une autre définition du rapport aux écosystèmes et aux espèces voisines, plus respectueuse de la nature et des ressources naturelles. »[252]

De façon plus concrète, on peut s'appuyer sur la stratégie mondiale de la biodiversité publiée en 1992 qui « vise à montrer que la conservation de la biodiversité ne consiste pas simplement à protéger la faune et la flore dans des réserves naturelles. Il s'agit aussi de sauvegarder les systèmes naturels de la terre, de purifier l'eau, de réguler l'oxygène, le carbone et d'autres éléments essentiels, de maintenir la fertilité des sols, de produire des

[244] PRIEUR (M) : *Droit de l'environnement*, Dalloz, 2004, p. 542.
[245] PRIEUR (M) : *op. cit.*, p. 562.
[246] PRIEUR (M) : *op. cit.*, p. 588.
[247] PRIEUR (M) : *op. cit.*, p. 601.
[248] PRIEUR (M) : *op. cit.*, p. 624.
[249] PRIEUR (M) : *op. cit.*, p. 681.
[250] PRIEUR (M) : *op. cit*, p. 697.
[251] ROMI (R) : *Droit et administration de l'environnement*, Montchrestien, 2007, p. 319.
[252] ROMI (R) : *op. cit.*, p. 22.

médicaments et de sauvegarder la richesse génétique dont nous dépendons pour le succès du processus de développement et pour améliorer plantes cultivées et animaux domestiques. »[253]

La loi ENE a multiplié les habilitations au profit des auteurs de SCOT afin d'atteindre cet objectif de préservation de la biodiversité. Ainsi, on peut évoquer l'article L. 122-1-5-II qui énonce que le DOO détermine les espaces et sites naturels, agricoles, forestiers ou urbains à protéger, dont il peut en définir la localisation ou la délimitation. Le DOO précise également les modalités de protection des espaces nécessaires au maintien de la biodiversité et à la préservation ou à la remise en bon état des continuités écologiques.

C) Un objectif exigeant la consistance territoriale de la planification stratégique pour sa réalisation

L'observation des vecteurs permettant d'assurer la protection de l'environnement par la planification laisse apparaître, en filigrane, l'origine des menaces pesant sur lui : le secteur économique, en particulier l'industrie rejetant des gaz à effet de serre et polluant ; le secteur résidentiel, l'habitat étant, notamment, consommateur d'énergie et dévoreur d'espace, en particulier naturel ; les transports, qui conjuguent les rejets de gaz à effet de serre, l'atteinte physique aux écosystèmes et la création de pollutions et nuisances.

Dans cette perspective, l'idée d'une planification stratégique communale est d'une totale inanité : la taille des communes est insuffisante pour embrasser les différentes sources des menaces pesant sur l'environnement. Les transports s'étendent à une échelle intercommunale, les centres économiques sont souvent en périphérie des communes, l'habitat se diffuse. Comme les menaces pesant sur l'environnement sont d'origine intercommunale, la planification tendant à le protéger doit nécessairement être intercommunale.

Cependant, se limiter à invoquer une échelle intercommunale est insuffisant : on ne peut se satisfaire de planifications stratégiques regroupant uniquement quelques communes voisines. Il faut impérativement plaider pour une échelle intercommunale *consistante*. La consistance des périmètres de SCOT, en raison de l'impératif environnemental, est fondamentale car elle est la condition *sine qua non* pour prendre en compte toutes les menaces possibles et envisager les meilleures solutions idoines. Protéger l'environnement implique une planification susceptible de prendre en compte l'environnement en question mais également les facteurs susceptibles de menacer cet environnement. La condition de l'efficacité de la planification stratégique en matière environnementale réside dans l'adéquation entre le déploiement territorial de la planification et l'échelle où les atteintes à l'environnement se font système. Au regard de la dispersion géographique des sources des atteintes à l'environnement, cela exige des périmètres consistants pour la planification stratégique.

De façon plus précise, on peut dire que l'efficacité environnementale de la planification stratégique réside dans la couverture des espaces naturels et/ou éléments environnementaux à protéger, mais aussi des espaces urbanisés, périurbanisés et rurbanisés qui les côtoient, les avoisinent, les enserrent ou les atteignent, lorsqu'ils ne se matérialisent pas par une emprise au sol (comme l'air). Consacrer la planification à une protection purement statique d'un élément naturel, sans prise en compte de la dynamique à l'origine des atteintes à l'environnement, revient à priver cette protection de toute efficacité à terme. En effet, les intérêts des hommes et des collectivités, qui poussent au développement,

[253] PRIEUR (M) : *Droit de l'environnement*, Dalloz, 2004, p. 44.

économique, résidentiel, des infrastructures, l'emporteront toujours sur l'exigence de protection. Voilà pourquoi il est nécessaire de faire coexister au sein d'un même périmètre les espaces/éléments à protéger et les espaces en développement pouvant les menacer. En régulant l'extension de ces derniers, les premiers verront leur sauvegarde mieux garantie. Cela implique un périmètre consistant pour la planification stratégique, son efficacité dépend d'un déploiement consistant, à une échelle où le local se fait système, en embrassant l'habitat, les transports, l'économie et l'environnement.

*

L'examen des objectifs assignés à la planification stratégique par le législateur montre leur très grande diversité et, surtout, leur propension à mettre en avant l'exigence de périmètres consistants afin d'assurer une mise en œuvre efficace de leurs finalités.

Cette consistance territoriale apparaît clairement comme un impératif commun à l'ensemble des objectifs évoqués, ce qui s'explique aisément : si les objectifs sont divers, ils ne sont pas pour autant autonomes. Au contraire, ils se caractérisent par leur connexité et leur interdépendance, ce que l'on peut illustrer à travers quelques exemples. Ainsi, la maîtrise de l'étalement urbain et la protection de l'environnement nécessitent toutes deux une action en direction de la limitation de la circulation automobile. Plus fondamentalement encore, la maîtrise de l'étalement urbain peut constituer, en elle-même, un mode de protection de l'environnement. De la même façon, la promotion de la solidarité sociale et la protection de l'environnement sont liées, la construction étant un vecteur essentiel de mixité sociale, mais aussi le moyen de fixer des normes relatives à la performance écologique et énergétique des bâtiments. Enfin, on peut souligner que la régulation du commerce permet de limiter l'étalement urbain et donc, *de facto*, de protéger l'environnement. A travers ces quelques exemples, non limitatifs car les combinaisons sont multiples, on voit la cohérence de l'œuvre législative. Cette cohérence plaide manifestement en faveur de la consistance territoriale des périmètres, pour des raisons d'efficacité. Il faut maintenant voir comment le législateur a traduit cet impératif logique en normes juridiques.

Section 2 : Un objectif soutenu par l'Etat

Le pouvoir politique a traduit juridiquement l'exigence de consistance territoriale des périmètres des SCOT, afin d'assurer la plus grande efficacité possible à la planification stratégique. Cette consistance territoriale, théoriquement présentée jusqu'à maintenant, est concrètement l'aire urbaine (Paragraphe 1).

On verra, ensuite, que les gouvernants suggèrent un périmètre consistant à la planification stratégique en tentant d'influer sur la consistance territoriale de l'intercommunalité porteuse, normalement l'intercommunalité à fiscalité propre compétente en principe en la matière. En effet, on retrouve pour les EPCI-FP une incitation juridique à se déployer à l'échelle de l'aire urbaine (Paragraphe 2).

De tout cela ressort un objectif manifeste de correspondance de la planification stratégique et de l'intercommunalité à fiscalité propre à l'échelle de l'aire urbaine, même si on doit constater que les gouvernants manifestent leur volonté de façon implicite ou via des actes unilatéraux non décisoires.

Paragraphe 1 : SCOT et aire urbaine

Si l'objectif d'une consistance territoriale de la planification stratégique est avéré, au regard des fonctions reconnues à cette planification, on doit relever sa faible traduction juridique. On verra que la loi reste relativement vague sur le périmètre idéal du SCOT (A) et qu'il faut se tourner vers les circulaires d'application pour obtenir des indications plus précises (B), mais nécessairement dotées d'une force normative plus faible.

A) L'absence d'échelle de grandeur explicite du SCOT dans la loi

Les lois SRU (1) et ENE (2) n'énoncent pas une échelle grandeur explicite du SCOT.

1) La loi SRU

D'après l'article L. 122-3-II du Cu, dans sa rédaction issue de la loi SRU, « le périmètre de SCOT délimite un territoire d'un seul tenant et sans enclave. Lorsque ce périmètre concerne des EPCI compétents en matière de SCOT, il recouvre la totalité du périmètre de ces établissements. Toutefois, lorsque le périmètre d'un de ces établissements n'est pas d'un seul tenant, le périmètre de schéma peut ne pas comprendre la totalité des communes membres de cet établissement à condition de comprendre la totalité de la partie ou des parties d'un seul tenant qui le concerne. Il tient notamment compte des périmètres des groupements de communes, des agglomérations nouvelles, des pays et des parcs naturels, ainsi que des périmètres déjà définis des autres schémas de cohérence territoriale, des plans de déplacements urbains, des schémas de développement commercial, des programmes locaux de l'habitat et des chartes intercommunales de développement et d'aménagement. Il prend également en compte les déplacements urbains, notamment les déplacements entre le domicile et le lieu de travail et de la zone de chalandise des commerces, ainsi que les déplacements vers les équipements culturels, sportifs, sociaux et de loisirs. »

La leçon que l'on tire de cet article est le refus du législateur de fixer impérativement des dimensions types de SCOT ou des seuils dimensionnels qui permettraient de ciseler des catégories de périmètres. Comme le relève la doctrine, « les textes législatifs et réglementaires n'imposent (…) que des conditions minimales à respecter lors de la délimitation de leur

périmètre et laissent aux communes ou à leurs groupements le soin de la proposer au préfet compétent pour l'arrêter. »[254]

On ne relève pas, parmi les conditions de la légalité du périmètre d'un SCOT, des conditions dimensionnelles mais uniquement des conditions fonctionnelles : cela signifie que la loi n'impose pas un SCOT d'une certaine dimension mais un SCOT configuré de telle sorte qu'il puisse accomplir les fonctions qui lui sont assignées. Peu importe l'échelle retenue si « le périmètre est d'un seul tenant et sans enclave et inclut la totalité des communautés à compétence SCOT dès lors qu'elles sont d'un seul tenant » et s'il « respecte également l'impératif de cohérence et permet de mettre en œuvre les éléments prévus par la loi. »[255] Le législateur n'évoque donc pas explicitement et de façon impérative un périmètre idéal à atteindre.

Cependant, le législateur manifeste implicitement sa volonté de consistance des périmètres de la planification stratégique lorsqu'il énumère les éléments dont les auteurs des SCOT doivent « tenir compte » et « prendre en compte ». On pense particulièrement aux facteurs à « prendre en compte », comme les déplacements domicile-travail. Effectivement, les différents éléments en cause incitent à une projection large des périmètres. Surtout, ils rappellent les éléments constitutifs de la notion d'aire urbaine, comme on le verra ci-dessous. Mais il faut bien constater que le législateur procède de façon implicite et sans imposer impérativement ces éléments comme conditions contraignantes de la constitution des périmètres. La souplesse des notions de « tenir compte » et « prendre en compte » l'illustre.

2) La loi ENE

La loi ENE ne modifie pas les éléments précités de l'article L. 122-3-II du Cu, relatifs à la configuration territoriale de la planification stratégique. Les éléments d'analyse précédents restent donc valables.

Cette stabilité a fait l'objet de critiques de la part de la doctrine. On pense notamment à Monsieur Degron, d'après lequel, « alors que l'aire urbaine paraît l'échelle la plus adaptée pour penser la relation entre ville campagne et tenter de gérer les dynamiques d'étalement urbain, le législateur reste dans le flou sur l'espace de cohérence territoriale à considérer. Cette incertitude est d'autant plus gênante sur le plan théorique qu'émerge, au niveau européen, un consensus sur la nécessité de réfléchir au développement de la ville durable à l'échelle de la ''région fonctionnelle urbaine''. Comme le soulignent la Charte de Leipzig et l'Agenda territorial européen adoptés en 2007 par le Conseil de l'Union européenne, l'urbanisme doit désormais pleinement intégrer la gestion des espaces périurbains. Cette préoccupation européenne est d'ailleurs partagée au niveau national par la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale qui promeut à travers les ''Nouvelles priorités de l'aménagement du territoire'' présentées en octobre 2009 par le ministre de l'espace rural et de l'aménagement du territoire, l'alliance des territoires urbains et ruraux. »[256]

[254] COULAUD (D), FRANCOIS (M) et JACQUOT (H) : La détermination des périmètres des SCOT : premières tendances, DAUH 2002, p. 15.
[255] COULAUD (D), FRANCOIS (M) et JACQUOT (H) : article précité, p. 28.
[256] DEGRON (R) : La réforme des collectivités territoriales et le Grenelle de l'environnement… Deux piliers du développement durable territorial, Pouvoirs Locaux, n° 88, 1/2011, p. 27.

Toutefois, l'Etat fait clairement montre de ses préférences relativement à l'échelle idéale de la planification stratégique au niveau des circulaires.

B) La référence à l'aire urbaine dans les dispositions des circulaires d'application de la loi SRU

Même si la loi ne la mentionne pas directement, on rencontre des références à l'aire urbaine dans les circulaires d'application de la loi SRU (1). Cela suppose de s'arrêter sur la portée de cette notion (2) et de rapporter les critiques soulevées à son encontre (3).

1) L'apparition de la notion d'aire urbaine

Si la loi n'indique aucun ordre de grandeur pour le SCOT, une circulaire d'application, notamment, apporte de très précieuses précisions sur cette question. On fait ici référence à la circulaire Equipement du 6 septembre 2001 relative au rôle de l'Etat dans la relance de la planification.[257]

S'agissant de la délimitation des périmètres de SCOT, après avoir rappelé la nécessité d' « une échelle suffisamment large pour aborder les questions de développement urbain de manière cohérente », la circulaire devient plus précise : « l'aire urbaine, pondérée par des données plus fines sur le fonctionnement de l'agglomération et par l'application de la règle des 15 km ci-dessus, pourra constituer dans une majorité des cas la référence autour de laquelle vous inciterez les élus à s'engager dans une réflexion commune, sachant qu'il appartient aux communes et à leurs groupements de délibérer sur une proposition de périmètre. Vous transmettrez à ces derniers les informations nécessaires à leurs décisions. »[258]

L'échelle pertinente en matière de SCOT serait ainsi l'aire urbaine. On trouve une définition de l'aire urbaine, notion forgée par l'INSEE, dans le rapport de la Cour des Comptes consacrée à l'intercommunalité. L'aire urbaine doit ainsi être entendue comme « un ensemble de communes, d'un seul tenant et sans enclave constitué par : un pôle urbain, qui est une unité urbaine offrant au moins 5000 emplois ; une couronne périurbaine, composée de communes dont au moins 40% de la population résidente ayant un emploi travaille dans le pôle urbain. »[259]

2) Portée de la notion d'aire urbaine

La notion d'aire urbaine permet le dépassement d'une approche s'appuyant sur une notion d'agglomération entendue uniquement comme une « continuité de l'habitat et pouvant contenir plusieurs communes. »[260] L'INSEE confirme par son zonage en aire urbaine une méthodologie d'identification de l'urbain tenant nécessairement compte du périurbain. Une

[257] Circulaire publiée sur le site circulaires.gouv.fr. Au regard du décret n° 2008-1281 du 8 décembre 2008 relatif aux conditions de publication des instructions et circulaires et instituant le site du premier ministre « www.circulaires.gouv.fr », la circulaire citée est toujours applicable. Elle n'a pas été abrogée au 1er mai 2009, du fait de son enregistrement sur le site. Pour aller plus loin sur cette question, on peut, notamment, se référer à KOUBI (G) : La date de la mise en ligne d'une circulaire, AJDA 2011, p. 529.

[258] Circulaire UHC/PS/18 n° 2001-63 du 6 septembre 2001 relative au rôle de l'État dans la relance de la planification (BO min. Équip. n° 2001/18) ; Lien internet : http://www.circulaires.gouv.fr/pdf/2009/03/cir_28675.pdf.

[259] COUR DES COMPTES : *L'intercommunalité en France*, Les éditions des Journaux Officiels, novembre 2005, p. 70.

[260] LE JEANNIC (T) : La délimitation des nouvelles aires urbaines, *in* PUNAIN (D) et GODARD (F) (dir.) : *Données urbaines*, Anthropos, 1996, p. 165.

telle démarche a été initiée dès les années 60 avec les zones de peuplement industriel et urbain. Le zonage en aire urbaine mis en place en 1996 affine la méthode, mais il ne revient pas sur la donnée essentielle de la prise en compte du périurbain dans l'examen du phénomène urbain.

L'aire urbaine se construit en deux temps.

D'une part, un pôle urbain, une unité urbaine. Cette dernière fait référence à ce que l'on définissait primitivement comme l'agglomération : « la notion d'unité urbaine repose sur la continuité de l'habitat : est considéré comme telle un ensemble d'une ou plusieurs communes présentant une continuité du tissu bâti (pas de coupure de plus de deux mètres entre deux constructions) et comptant au moins 2 000 habitants. Les communes rurales sont celles qui n'appartiennent pas à une unité urbaine. Lorsqu'une unité urbaine comprend plus d'une commune on parle aussi d'agglomération. »[261]

D'autre part, une couronne périurbaine. Thomas Le Jeannic présente cette dernière de la façon suivante : « à chaque pôle urbain on agrège les communes qui y envoient plus de 40% de leurs actifs résidents ayant un emploi et dans un processus itératif on y adjoint d'autres communes qui envoient 40 % de leurs actifs vers cet ensemble en cours de constitution. L'ensemble de ces communes attirées par le pôle urbain constitue sa couronne périurbaine. »[262]

On note un changement de paradigme majeur s'agissant de l'identification de l'urbain, avec un dépassement résolu de l'agglomération morphologique ou bâtie pour une prise en compte de l'agglomération vécue. Comme l'explique Monsieur Julien, « tout porte à penser que, même si les déplacements domicile-travail (qui déterminent les aires urbaines) ne constituent aujourd'hui qu'une fraction minoritaire des déplacements, ce sont eux, qui organisent essentiellement la vie de la plus grande partie de nos concitoyens : soit qu'ils régissent d'une façon ou d'une autre la vie des autres membres de la famille, soit qu'ils correspondent, au moins pour une partie du trajet à d'autres déplacements (culturels, de loisirs, de chalandise…). »[263] Avec l'aire urbaine, une synthèse est réussie, car on a là « un instrument de mesure combinant approches morphologique et fonctionnelle. »[264]

En faisant référence à l'aire urbaine comme périmètre souhaité des SCOT, la circulaire Equipement du 6 septembre 2001 relative à la relance de la planification tient compte des changements profonds connus par la France en termes de configuration territoriale. Ou, plutôt, elle prend acte d'une réalité incontestable : « dans les réalités de l'espace géographique, la limite franche entre territoires urbains et territoires ruraux a depuis longtemps déjà disparu, au profit de la généralisation du mode de vie urbain et d'une mobilité quotidienne homogénéisatrice sur le plan territorial. »[265]

---

[261] JULIEN (P) : L'évolution des périmètres des aires urbaines 1968-1999, *in* PUMAIN (D) et MATTEI (M-F) (coord.) : *Données urbaines*, Anthropos, 2003, p. 12.

[262] LE JEANNIC (T) : La délimitation des nouvelles aires urbaines, *in* PUNAIN (D) et GODARD (F) (dir.) : *Données urbaines*, Anthropos, 1996, p. 166.

[263] JULIEN (P) : article précité, p. 18.

[264] LEVY (J) : Quelle échelle pour gouverner la ville ?, Pouvoirs Locaux, n° 37 II/1998, p. 20.

[265] BEAUCIRE (F) : Trois lois, la décentralisation et l'Etat, *in* PUMAIN (D) et MATTEI (M-F) (coord.) : *Données urbaines*, Anthropos, 2003, p. 8.

3) Approche critique de la notion d'aire urbaine

L'indicateur « aire urbaine » a pu être critiqué. On pense notamment au professeur Lévy qui a pu dénoncer la mise en place d'un outil destiné selon lui à minorer le phénomène urbain, en particulier le taux d'urbanisation, et à conserver une place démesurée au monde rural : « toute l'expansion sub et périurbaine des dernières décennies, sans parler du récent regain des communes - centres, se trouve ainsi effacé par ce jeu de chaises musicales. (…) Est-il raisonnable de faire en sorte que des centaines d'agglomérations, souvent dynamiques et qui constituent des pôles urbains particulièrement décisifs dans des zones à faible densité, soient désormais considérées comme ''ruraux'' et disparaissent purement et simplement du paysage urbain statistiquement visible ? »[266]

On ne débattra pas ici de la pertinence de l'aire urbaine comme outil statistique de référence pour délimiter « le monde de l'urbain. » De la même façon que Philippe Estèbe, on prendra l'outil tel qu'il est en relevant l'intérêt qu'il constitue comme étalon, instrument de mesure et base de recherche : « on ne s'étendra pas sur tout ce que cette définition a de contestable : l'intérêt l'emporte à notre avis largement sur les inconvénients. »[267]

Aussi, on se contentera de relever que le droit, même discrètement via des circulaires, en théorie des actes unilatéraux non décisoires, semble avoir consacré cette échelle comme étant l'échelle de référence pour la détermination du périmètre du SCOT.

Ce glissement du « statistique au juridique » est un phénomène intéressant car il voit la transformation d'un « zonage de savoir » en zonage quasi-normatif, transformation que la doctrine appréhende comme logique car « les zonages de savoir sont élaborés pour cerner des territoires qui aient du sens au regard du phénomène étudié. Il est donc prévisible que certaines mesures réglementaires ou législatives, voulant prendre en compte des situations réelles, trouvent un cadre plus approprié dans les zonages de savoir que dans les zonages de pouvoir qui, dans la tradition française, restent très figés. »[268]

A l'exigence fonctionnelle d'un SCOT consistant fait écho la référence à une notion d'aire urbaine à même de permettre à la planification stratégique de remplir ses objectifs. Reste à mesurer l'impact de cette aire de référence du SCOT sur la nature de l'intercommunalité porteuse.

Paragraphe 2 : Intercommunalité à fiscalité propre et aire urbaine

On observera ici comment les gouvernants ont conçu la consistance territoriale de l'intercommunalité à fiscalité propre, pour démontrer l'idée d'une correspondance recherchée des périmètres de planification et des communautés/métropoles à l'échelle de l'aire urbaine. Avant cela, on doit d'abord justifier le choix de se focaliser sur l'intercommunalité à fiscalité propre (A). On observera ensuite successivement le contenu des lois (B) et des textes préparatoires/circulaires d'application de ces lois (C) pour voir la mise en avant de l'aire urbaine en matière d'intercommunalité à fiscalité propre. On pourra alors parler d'une volonté apparente de faire correspondre les périmètres de la planification stratégique et de l'intercommunalité à fiscalité propre (D).

[266] LEVY (J) : Mesurer la ville ou casser le thermomètre ?, Pouvoirs Locaux, n° 33 II/1997, p. 60.
[267] ESTEBE (P) : Le périurbain à l'écart des « grandes manœuvres territoriales, Pouvoirs Locaux, n°56, mars 2003, p. 1.
[268] TERRIER (C) : L'aire urbaine : territoire de la ville ?, Pouvoirs Locaux, n° 37 II/1998, p. 35.

A) Le choix de viser les périmètres de l'intercommunalité à fiscalité propre

Le code de l'urbanisme n'attribue pas la compétence SCOT à une intercommunalité particulière. Il se contente, ce qui est déjà une avancée par rapport au SD, d'exiger que le SCOT soit porté par un établissement public pérenne en son article L. 122-4, disposition qui n'a pas varié entre la loi SRU et la loi ENE. D'après cet article, « le SCOT est élaboré par un établissement public de coopération intercommunale ou par un syndicat mixte constitué exclusivement des communes et établissements publics de coopération intercommunale compétents compris dans le schéma. Cet établissement public est également chargé de l'approbation, du suivi et de la révision du SCOT. » On note ainsi une indifférence quant à la nature de l'intercommunalité porteuse du SCOT dans le code de l'urbanisme. Il doit s'agir d'une intercommunalité, mais peu importe qu'elle soit ou non à fiscalité propre.

Malgré tout, on va décider d'axer la recherche d'un standard de périmètre, c'est-à-dire un modèle ou une référence de périmètre, sur l'intercommunalité à fiscalité propre. En effet, en droit de l'intercommunalité, on doit relever que c'est cette intercommunalité à fiscalité propre qui est en principe compétente en matière de SCOT. A ce titre, les articles L. 5214-16-I-1°, L. 5215-20-I-2°-a, L. 5216-5-I-2° et L. 5217-4-I-2°-a du CGCT consacrent respectivement la compétence des CC, CU, CA et métropoles en matière d'aménagement de l'espace et de planification urbaine stratégique, sous réserve d'une définition idoine de l'intérêt communautaire pour les CC.

B) L'absence d'une superficie de référence dans les dispositions de la loi

Les lois Chevènement (1) et RCT (2) sont toutes deux silencieuses quant à une superficie de référence pour l'intercommunalité à fiscalité propre.

1) La loi Chevènement

A partir de la loi Chevènement, on peut relever que l'aire urbaine n'est pas la référence pour la constitution des intercommunalités à fiscalité propre, compétentes en principe en matière de SCOT, sous réserve d'une définition adéquate de l'intérêt communautaire pour les CC. La lecture du CGCT est à cet égard tout à fait révélatrice.

Le premier critère permettant de constituer les communautés créées ou réformées par la loi Chevènement est un critère démographique : la CU doit regrouper un ensemble de plus de 500 000 habitants (article L. 5215-1 du CGCT) ; la CA doit regrouper un ensemble de plus de 50 000 habitants autour d'une ou plusieurs communes centre de plus de 15 000 habitants, sauf si la communauté comprend le chef-lieu du département ou la commune la plus importante du département (article L. 5216-1 du CGCT) ; la CC, quant à elle, n'est pas soumise à un seuil démographique pour être constituée.

Le second critère posé par le CGCT pour la constitution des intercommunalités à fiscalité propre est un critère que l'on pourrait qualifier de « cohérence territoriale » : on vise ici l'exigence d'un périmètre d'un seul tenant et sans enclave, exigence que l'on retrouve pour la CU (article L. 5215-1 du CGCT), la CA (article L. 5216-1 du CGCT) et la CC (article L. 5214-1 du CGCT).

On note ainsi que la loi n'évoque pas une dimension idéale pour la constitution des communautés, aucun critère tenant à la superficie des périmètres ne peut être relevé. Certains auteurs ont regretté un tel choix : « la superficie, par exemple, aurait pu constituer un autre

critère susceptible d'être combiné avec le critère purement démographique. »[269] Ce silence met en exergue « le faible niveau d'exigence qualitative imposé jusque là dans la constitution d'EPCI à fiscalité propre par le législateur. »[270]

En guise de comparaison, on peut relever une différence d'approche avec la loi Voynet visant une intercommunalité non dotée de la fiscalité propre. Ainsi, la doctrine a pu relever que « le périmètre de l'agglomération ''loi Voynet'' est le seul à faire expressément référence à la notion d'aire urbaine. »[271] L'article 23 de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire dispose en effet : « dans une aire urbaine comptant au moins 50 000 habitants et dont une ou plusieurs communes centre comptent plus de 15 000 habitants, le ou les établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière d'aménagement de l'espace et de développement économique et les communes de l'aire urbaine qui ne sont pas membres de ces établissements mais qui souhaitent s'associer au projet élaborent un projet d'agglomération. »

2) La loi de réforme des collectivités territoriales

La loi RCT ne bouleverse pas la logique introduite par la loi Chevènement : la constitution des périmètres est toujours appréhendée à partir d'un seuil démographique couplé à un critère de cohérence territoriale du périmètre.

Ainsi, on relève que l'article L. 5214-1 du CGCT consacré aux CC n'est pas modifié.

S'agissant des CU, on relève un abaissement du seuil démographique, à 450 000 habitants.

Concernant les CA, l'article L. 5216-1 prévoit des éléments nouveaux relativement aux seuils démographiques théoriques. Ainsi, le texte ajoute que le seuil démographique de 50 000 habitants est réduit à 30 000 habitants lorsque la communauté d'agglomération comprend le chef-lieu du département. Le seuil démographique de 50 000 habitants peut également être apprécié en prenant en compte la population telle que définie à l'article L. 2334-2, à la double condition que cette dernière excède ce seuil d'au moins 20 % et qu'elle excède la population totale de plus de 50 %. »

L'innovation que constituent les métropoles s'inscrit pleinement dans la logique applicable aux communautés. L'article L. 5217-1 dispose en effet que « la métropole est un établissement public de coopération intercommunale regroupant plusieurs communes d'un seul tenant et sans enclave et qui s'associent au sein d'un espace de solidarité pour élaborer et conduire ensemble un projet d'aménagement et de développement économique, écologique, éducatif, culturel et social de leur territoire afin d'en améliorer la compétitivité et la cohésion. Peuvent obtenir le statut de métropole les établissements publics de coopération intercommunale qui forment, à la date de sa création, un ensemble de plus de 500 000 habitants et les communautés urbaines instituées par l'article 3 de la loi n° 66-1069 du 31 décembre 1966 relative aux communautés urbaines. Le présent article ne s'applique pas à la région d'Ile-de-France. » La démographie et la cohérence territoriale persistent comme critères de référence.

En conséquence, on doit constater l'absence de tout critère renvoyant à l'échelle de grandeur de l'intercommunalité à fiscalité propre.

---

[269] BAGHESTANI-PERREY (L), VERPEAUX (M) : La nouvelle intercommunalité ou le régime des communautés, Annuaire 2000 des Collectivités Locales, p. 28.

[270] BOULAY (F) et DEGRON (R) : Les périmètres de l'intercommunalité : entre simplicité juridique et cohérence administrative, AJDA, 2009, p. 2044.

[271] DE FENOYL (E) : L'articulation des projets territoriaux : questions juridiques et institutionnelles. Les périmètres des projets, Séminaire Datar-Gridauh du 21 novembre 2003, ressource internet, p. 8.

C) La référence à l'aire urbaine dans les travaux préparatoires de la loi

Il faut souligner que les travaux préparatoires de la loi Chevènement font explicitement référence à la notion d'aire urbaine (1), même si une telle référence ne se retrouve pas pour la loi RCT (2).

1) Une apparition dans les travaux préparatoires de la loi Chevènement

On peut évoquer les références à l'aire urbaine figurant dans les travaux préparatoires de la loi Chevènement (a), avant d'en mesurer les conséquences quant au déploiement territorial des communautés (b).

a) Les références à l'aire urbaine

De la même façon que pour le SCOT, si on ne trouve pas de référence à la notion d'aire urbaine dans la loi même, on la retrouve dans les travaux préparatoires de la loi.

On pense, notamment, à l'étude d'impacts juridique, institutionnel, fiscal et financier du projet de loi relatif à l'organisation urbaine et à la simplification de la coopération intercommunale qui annonce la future loi Chevènement. Ce projet renvoie explicitement à la notion d'aire urbaine telle que l'INSEE la définit. On peut en effet y lire qu' « il y a en France métropolitaine 361 aires urbaines regroupant près des trois quarts de la population totale du pays, soit 41 millions d'habitants. Elles constituent la base du projet de loi sur l'intercommunalité urbaine articulée autour des bassins d'emploi. »[272] Seulement, il apparaît nettement que l'aire urbaine n'est pas une fin en soi. La DGCL est désireuse de classifier les différentes aires en fonction de leur démographie et d'assurer leur cohérence territoriale par un certain nombre de critères objectifs, telle que la continuité territoriale de la structure intercommunale en cause.

En faveur de l'aire urbaine, on peut également relever l'exposé des motifs du projet de loi déposé par le gouvernement : « à la réalité physique des agglomérations et aux relations entre la ville-centre et les communes périphériques qui les composent ne correspond aujourd'hui aucune entité politique et juridique capable de prendre au niveau pertinent les décisions qui permettraient d'élaborer et de mettre en œuvre des politiques d'ensemble engageant à long terme. » Cet exposé des motifs, même s'il ne se réfère pas directement à la notion d'aire urbaine, en reprend schématiquement les éléments constitutifs.

Enfin, l'intention gouvernementale de mettre en avant l'aire urbaine comme échelle de référence des communautés se dégage des déclarations du ministre de l'Intérieur lors de la présentation du projet de loi devant l'Assemblée nationale. D'après le ministre, « quant au périmètre, il est aussi logique qu'il corresponde à celui de l'aire urbaine au sens de l'INSEE (…). Il convient de prendre en compte non seulement la continuité de l'espace bâti comme pour les autres unités urbaines, mais aussi un flux de déplacement domicile-travail d'au moins 40%. Les seuils ont été fixés pour déterminer 141 aires urbaines qui concentrent 75% de la taxe professionnelle et 70% de la taxe d'habitation. »[273]

Finalement, la démarche de la loi Chevènement tend à constater l'existence d'aires urbaines définies par l'INSEE et à classer ces aires urbaines en fonction de seuils démographiques eux-mêmes tempérés par l'exigence de périmètres d'un seul tenant et sans

[272] MINISTRE DE L'INTERIEUR, DIRECTION GENERALE DES COLLECTIVITES LOCALES : Etude d'impact du projet de loi relatif à l'organisation urbaine et à la simplification de la coopération intercommunale, La Gazettes des communes, 14 décembre 1998, p. 56.

[273] Citation extraite de BOINO (P) : Logique de champ et intercommunalité, *in* BOINO (P) et DESJARDINS (X) (dir.) : *Intercommunalité : politique et territoire*, La documentation française, 2009, p. 19.

enclave. On peut parler, s'agissant de ces intercommunalités à fiscalité propre, d'un syncrétisme des critères de constitution : les déplacements domicile – travail (fondement de la définition de l'aire urbaine), la démographie, la continuité territoriale.

b) Aires urbaines et communautés

Sur les bases théoriques précitées, on constate l'existence de 361 aires urbaines en 1999.

Parmi ces 361 aires urbaines, « 142 d'entre elles dépassent le seuil des 50 000 habitants »[274]. Ces 142 aires ont ainsi vocation à être couvertes par une CA.

S'agissant des CU, « les études de l'INSEE montrent que seules 9 aires urbaines obéissent à ces critères de population (les 500 000 habitants), réservant les nouvelles communautés urbaines à un très petit nombre d'agglomérations urbaines. »[275]

On déduit, *a contrario*, que les aires urbaines restantes doivent être logiquement être couvertes par des CC.

Ainsi, la loi Chevènement semble viser la couverture de chaque aire urbaine par un EPCI-FP, chaque catégorie d'aire urbaine devant correspondre à un type d'EPCI-FP spécifique.

2) Une apparition non confirmée dans les travaux préparatoires de la loi RCT

On a recherché en vain un renvoi explicite *et* positif à la notion d'aire urbaine dans les différents travaux qui ont mené à l'adoption de la loi RCT.[276]

L'exposé des motifs du projet de loi, les études d'impact, les travaux des commissions ne font jamais explicitement de l'aire urbaine une référence quant à l'échelle idéale de l'intercommunalité à fiscalité propre.

Les seules mentions à l'aire urbaine sont négatives et tendent à écarter la notion comme référentiel relatif à la superficie des communautés et métropoles. On peut évoquer, par exemple, le rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur le projet de loi (n° 2280) adopté par le Sénat, de réforme des collectivités territoriales, en date du 14 mai 2010. De façon plus précise, il faut relever un amendement proposé par le député Blessig, qui « vise à prendre en compte, pour la constitution d'une communauté d'agglomération, l'existence d'une aire urbaine de plus de 15 000 habitants, c'est-à-dire, au sens INSEE du terme, un ensemble de communes d'un seul tenant sans enclave autour duquel s'organise la communauté d'agglomération. » D'après le rapporteur, Monsieur Perben, « Cet amendement déstabiliserait le système actuel. Avis défavorable. »[277]

Ainsi, contrairement à 1999, l'aire urbaine n'a pas fait l'objet d'une mise en avant lors de la préparation de la loi RCT. Les résultats de la loi Chevènement, sur lesquels on reviendra longuement plus loin, ont peut être conduit à cet état de fait.

---

[274] MINISTRE DE L'INTERIEUR, DIRECTION GENERALE DES COLLECTIVITES LOCALES : Etude d'impact du projet de loi relatif à l'organisation urbaine et à la simplification de la coopération intercommunale, La Gazettes des communes, 14 décembre 1998, p. 56.

[275] BAGHESTANI-PERREY (L), VERPEAUX (M) : La nouvelle intercommunalité ou le régime des communautés, Annuaire 2000 des Collectivités Locales, p. 30.

[276] On retrouvera le dossier législatif complet grâce au lien suivant : http://www.assemblee-nationale.fr/13/dossiers/reforme_collectivites_territoriales.asp.

[277] On retrouvera le rapport à l'adresse suivante : http://www.assemblee-nationale.fr/13/rapports/r2516-tI.asp La référence se situe à la page 211.

D) L'apparence d'un objectif de correspondance entre les périmètres de la planification stratégique et de l'intercommunalité à fiscalité propre

La référence commune à la notion d'aire urbaine pour les périmètres des SCOT et des EPCI-FP peut laisser penser à une volonté juridique de faire correspondre leurs périmètres. La planification stratégique doit s'étendre sur une aire urbaine. Selon les classifications opérées par la loi Chevènement, ces aires urbaines peuvent être couvertes par *une* CU, *une* CA ou *une* CC. Les périmètres des SCOT et des EPCI-FP doivent ainsi se recouper.

Il est intéressant de constater une différence d'approche avec la loi Voynet. Cette dernière considère comme tout à fait envisageable la coexistence de plusieurs intercommunalités à fiscalité propre sur une même aire urbaine. On peut citer à nouveau l'article 23 de la loi Voynet qui, dans une aire urbaine considérée, vise « le ou les établissements publics de coopération intercommunale compétents. » Là où la loi Chevènement entend la mise en place d'un EPCI-FP unique, la loi Voynet admet la juxtaposition de différents établissements sur une même aire urbaine. Cette désynchronisation, d'autant plus étonnante que les deux lois ont été élaborées en même temps, semble pouvoir s'expliquer par les finalités distinctes qu'elles poursuivent. Avec le professeur Marcou, on doit en effet relever que la loi Chevènement vise la mise en place de structures administratives nouvelles, alors que la loi Voynet poursuit l'établissement de périmètres de projet.[278] Cette différence est essentielle : la recherche d'une rationalisation de la carte administrative justifie un haut degré d'exigence en termes de déploiement territorial des EPCI-FP, afin de dépasser effectivement le morcellement communal et ses incidences négatives quant à la gestion administrative. Par contre, lorsque l'optique est plus axée sur la détermination de réseaux de projet, on peut admettre une plus grande souplesse dans l'identification des acteurs pouvant y prendre part.

*

L'Etat ne peut se désintéresser de la configuration territoriale des périmètres de la planification stratégique et de l'intercommunalité à fiscalité propre. En effet, on vient de montrer que la consistance de ces périmètres conditionne en partie la concrétisation des objectifs assignés à la planification stratégique.

Toutefois, l'Etat n'a pas pu ou n'a pas voulu fixer *a priori* les périmètres en cause : l'irréalisme d'une fixation bureaucratique de périmètres idéaux, dû à l'inexistence de périmètres par essence pertinents, et la possible inconstitutionnalité d'une telle tentative, du fait de la libre administration des collectivités territoriales, ont rendu impossible cette détermination *a priori*.

Aussi, l'Etat a fait le choix d'un compromis : s'il n'impose pas des périmètres donnés pour la planification stratégique et l'intercommunalité à fiscalité propre, il cherche à influencer les choix locaux et l'action de ses représentants locaux en mettant en avant une échelle de référence, l'aire urbaine.

Cependant, on doit constater l'échec de l'Etat pour promouvoir cette échelle.

[278] MARCOU (G) : La loi d'orientation du 25 juin 1999 pour l'aménagement et le développement durable du territoire, AFDUH 2000, p. 35.

Section 3 : Un objectif non atteint

Pour marquer l'échec de l'objectif tendant à faire correspondre les périmètres de la planification stratégique et de l'intercommunalité à fiscalité propre à l'échelle de l'aire urbaine, on présentera successivement la réalité du déploiement territorial des SCOT et des EPCI-FP.

On débutera par l'analyse du sort de l'intercommunalité à fiscalité propre. En effet, c'est cette institution qui est en principe compétente en matière de SCOT. Ainsi, ce sont les conditions de mise en place de l'intercommunalité à fiscalité propre qui vont directement influer sur la mise en œuvre des SCOT quant à la question du périmètre.

On verra donc successivement l'état des périmètres des intercommunalités à fiscalité propre (Paragraphe 1) et des SCOT (Paragraphe 2).

Paragraphe 1 : Le déploiement territorial des intercommunalités à fiscalité propre

L'analyse de l'état des périmètres des EPCI-FP montre clairement que la couverture de l'aire urbaine n'est pas assurée. Plusieurs EPCI-FP coexistent à cette échelle (A). Le déploiement des EPCI-FP n'est cependant pas chaotique ; effectivement, on relève une tendance manifeste à la couverture des pôles urbains (B).

A) L'absence de couverture de l'aire urbaine par une intercommunalité à fiscalité propre unique

L'absence de couverture de l'aire urbaine par une intercommunalité à fiscalité propre unique a pu être relevée par la Cour des Comptes (1) et l'ADCF (2). Cela conduit à constater que si le développement de l'intercommunalité à fiscalité propre est indéniable, il s'opère cependant de façon fragmentée (3).

1) Une absence relevée par la Cour des Comptes

On partira, pour ce bilan *in concreto* de la mise en œuvre des intercommunalités à fiscalité propre, du rapport rendu par la Cour des Comptes en 2005 et consacré à l'intercommunalité.

La Cour commence par exposer ses sources et la méthodologie suivie pour obtenir les données qui fonderont ses conclusions : « l'observatoire des territoires, qui regroupe diverses administrations, a établi un tableau de bord national par aire urbaine en 2004. Pour chaque aire urbaine, ce tableau fait notamment apparaître le taux de couverture par l'intercommunalité à fiscalité propre en pourcentage de population et en pourcentage de communes. Il indique également les modalités de couverture par les EPCI à fiscalité propre : le nombre d'EPCI présents sur l'aire urbaine et le pourcentage de l'aire urbaine, en population, couverte par l'EPCI le plus important. »[279]

Après avoir exposé la méthode, la Cour établit deux constats.

[279] COUR DES COMPTES : *L'intercommunalité en France*, Les éditions des Journaux Officiels, novembre 2005, p. 71.

D'une part, la « forte progression de la couverture des aires urbaines par l'intercommunalité à fiscalité propre. Près de 80 % des aires urbaines ont leur population quasi-intégralement couverte par l'intercommunalité à fiscalité propre. »[280]

D'autre part, la Cour relève que « le périmètre de la communauté urbaine ou d'agglomération ne couvre la quasi-totalité totalité de l'aire urbaine que dans seulement 14 % des cas. Il n'est pas rare de trouver plus d'une dizaine d'EPCI à fiscalité propre sur une même aire urbaine. La dimension insuffisante des périmètres des communautés d'agglomération conduit ainsi à un émiettement de l'intercommunalité à fiscalité propre. »[281] Le constat n'est pas seulement applicable à la CU ou à la CA. Même dans une aire urbaine moins peuplée *a priori* destinée à être couverte par une CC, on note que la couverture par un EPCI-FP unique n'est pas la règle : « la présence de plusieurs EPCI à fiscalité propre sur une même aire urbaine n'est pas propre aux aires de plus de 50 000 habitants. Le même constat peut être formulé pour les aires moins peuplées. »[282] La Cour illustre cela en évoquant le cas d'une aire urbaine de 15 900 habitants comportant 29 communes. Cette aire urbaine est couverte par pas moins de trois CC.

On peut alors faire la remarque suivante : alors que la statistique et la théorie conçoivent la couverture d'une aire urbaine par un EPCI-FP unique adapté à la taille de l'aire urbaine en cause, grâce aux seuils démographiques distinguant les EPCI-FP[283], la pratique de la mise en œuvre de ces derniers conduit à relever la juxtaposition de plusieurs EPCI-FP sur une même aire urbaine. Il n'y a donc pas un EPCI-FP unique correspondant à une seule aire urbaine.

Le constat fait par la Cour des Comptes n'est pas isolé. On peut, pour renforcer sa portée, se référer aux données établies par l'association regroupant les EPCI-FP français, l'ADCF.

---

[280] COUR DES COMPTES : *L'intercommunalité en France*, Les éditions des Journaux Officiels, novembre 2005, p. 71.

[281] *Ibidem.*

[282] COUR DES COMPTES : *op. cit.*, p. 74.

[283] Le professeur Boino a bien illustré l'échec de la correspondance entre la population d'une aire urbaine et le seuil démographique caractérisant une communauté : « en 1999, treize aires urbaines avaient une population supérieure à 500 000 habitants et étaient donc *a priori* concernées par le dispositif communauté urbaine. Au 1er janvier 2007, six toutefois étaient dotés d'une telle structure, dont quatre existaient déjà avant 1999 (Lyon, Lille, Bordeaux, Strasbourg). Seuls Nantes et Marseille ont vu se former un groupement de ce type après le vote de la loi Chevènement. Le succès est donc modeste. Il l'est d'autant plus que ces établissements ne regroupent en moyenne que 23% des communes de leur aire urbaine. Les sept autres grandes villes ont préféré la formule communauté d'agglomération. Ce choix d'une intégration politique plus modérée n'a pas abouti à une meilleure intégration territoriale. Ces établissements ne regroupent en moyenne que 24% des communes de leur aire urbaine. (…) Si l'on observe maintenant la structuration des 123 aires urbaines dont la population totale est comprise entre 50 000 et 500 000 habitants et ayant un pôle urbain de plus de 15 000 habitants, soit les villes potentiellement concernées par la formule communauté d'agglomération, le bilan n'est guère plus brillant. Sept d'entre elles sont dotées de communautés urbaines. Toutes antérieures à la loi Chevènement, elles ne regroupent que 15% des communes en moyenne de leur aire urbaine. La formule communauté d'agglomération est présente dans 96 autres aires urbaines avec une couverture territoriale à peine supérieure à celle des grandes villes : 27%. Enfin, 17 aires urbaines ont préféré la formule communauté de communes pourtant censées être destinées aux zones rurales. » (BOINO (P) : Logique de champ et intercommunalité, *in* BOINO (P) et DESJARDINS (X) (dir.) : *Intercommunalité : politique et territoire*, La documentation française, 2009, p. 27)

2) Une absence confirmée par l'ADCF

Il faut préalablement indiquer que les données qui suivent sont tirées d'une enquête menée par l'ADCF qui vise théoriquement à tempérer les conclusions du rapport de la Cour des Comptes.[284]

Pourtant, l'ADCF confirme globalement le constat de la Cour des Comptes : « les données de l'observatoire de l'ADCF relèvent en effet que les aires urbaines de plus de 50 000 habitants comptent en moyenne : 9 communautés dont 1,3 à statut spécifiquement urbain et 7,7 communautés de communes ; 67 % de la population au sein du groupement urbain, 28,5 % dans les communautés de communes environnantes, 4,5 % hors intercommunalité ; 33,5 % des communes au sein du groupement urbain, 57, 5 % dans les communautés de communes environnantes, 9 % hors intercommunalité. On constate en outre que cet ''émiettement'' intercommunal est fortement corrélé à la taille des aires urbaines. Si on dénombre, en moyenne générale, 9 communautés par aire urbaine, celles de moins de 70 000 habitants n'en comprennent que 4 là où elles sont au nombre de 17 dans les aires urbaines de plus de 200 000 habitants. »[285]

3) Une intercommunalité à fiscalité propre en expansion mais de façon fragmentée

La mise en œuvre de l'intercommunalité à fiscalité propre est un succès incontestable s'agissant du nombre de communautés créées et de la part de population regroupée au sein des communautés. Comme le relève la DGCL, au 1er janvier 2011, la France compte 35 041 communes regroupées dans les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, soit 267 communes de plus qu'un an auparavant (34 774). Au cours de l'année, ce sont 125 communes isolées qui ont adhéré à des regroupements existants. Le nombre d'EPCI à fiscalité propre s'élève à 2 599 au 1er janvier 2011 contre 2 611 un an auparavant. Ainsi, 95,5 % des communes et 89,9 % de la population appartiennent à un des types de groupements à fiscalité propre. [286]

Dans la perspective étudiée, c'est plutôt le mode de déploiement territorial de cette intercommunalité à fiscalité propre qui soulève des difficultés. A partir des standards juridiques dégagés précédemment, on devait parvenir au schéma d'une aire urbaine couverte par une intercommunalité à fiscalité propre elle-même porteuse de la planification stratégique. Le constat de la couverture d'une aire urbaine par plusieurs EPCI-FP complexifie la donne. Toutefois, les déploiements territoriaux ne sont pas chaotiques.

B) La couverture apparente du pôle urbain par l'intercommunalité à fiscalité propre

Si l'exigence systématique d'une couverture intégrale de l'aire urbaine par un EPCI-FP unique semble peu réaliste (1), on note que le déploiement territorial des EPCI-FP n'est pas pour autant chaotique, puisqu'il semble se structurer autour des pôles urbains (2). Cette structuration est cependant préjudiciable pour la planification stratégique (3).

[284] ADCF : Les territoires de l'intercommunalité. Périmètres et pertinence, Les notes de l'Observatoire, janvier 2006, site Internet de l'ADCF, p. 1.
[285] ADCF : étude précitée, p. 13.
[286]http://www.dgcl.interieur.gouv.fr/sections/a_votre_service/statistiques/intercommunalite/bilan_statistique/bilan_statistique_203910/view.

1) L'irréalisme d'une correspondance systématique entre périmètres de l'EPCI-FP et de l'aire urbaine

L'enquête menée par l'ADCF sur les territoires de l'intercommunalité a mis en avant l'impossibilité de la couverture de l'aire urbaine par une intercommunalité à fiscalité propre unique : « l'analyse des réalités géographiques montre qu'il est sans doute irréaliste d'envisager la coïncidence exacte et systématique des communautés d'agglomération (ou urbaines) avec le périmètre des aires urbaines au sein desquelles elles se déploient. Utiles en tant qu'échelles de réflexion voire de planification, les aires urbaines sont en général des ensembles beaucoup trop vastes pour être fédérées au sein d'institutions uniques. »[287]

La Cour des comptes ne dit pas autre chose lorsqu'elle reconnaît « qu'il n'est certes pas réalistes d'exiger systématiquement que la communauté d'agglomération comprenne la totalité de la population et des communes de l'aire urbaine, surtout pour les agglomérations situées dans les espaces urbains complexes, composés d'une grande aire urbaine ou de plusieurs aires urbaines contiguës (littoral méditerranéen, Nord-Pas-de-Calais, Ile-de-France). »[288]

Cela ne signifie pas pour autant que l'intercommunalité à fiscalité propre se constitue de façon anarchique et sans aucun lien avec les standards juridiques précédemment rencontrés. Il apparaît en effet que cette intercommunalité à fiscalité propre, si elle ne couvre pas l'aire urbaine, se déploie de telle sorte qu'elle assure la couverture de l'unité urbaine ou du pôle urbain.

2) L'apparence d'une structuration territoriale des EPCI-FP sur les pôles urbains

On se souvient de la définition de l'aire urbaine donnée par l'INSEE : une aire urbaine est un ensemble de communes, d'un seul tenant et sans enclave, constitué par un pôle urbain et par une couronne périurbaine dont au moins 40 % de la population résidente ayant un emploi travaille dans le pôle ou dans des communes attirées par celui-ci.

Les données relatives au déploiement de l'intercommunalité à fiscalité propre laissent apparaître que les communautés couvrent majoritairement les pôles urbains au sens de l'INSEE, c'est-à-dire les unités urbaines offrant au moins 5 000 emplois et qui ne sont pas situées dans la couronne périurbaine d'un autre pôle urbain. L'unité urbaine se définit elle-même comme une commune ou un ensemble de communes qui comporte sur son territoire une zone bâtie d'au moins 2 000 habitants où aucune habitation n'est séparée de la plus proche de plus de 200 mètres ; en outre, chaque commune concernée possède plus de la moitié de sa population dans cette zone bâtie.[289]

L'ADCF, après avoir mis en avant l'impossibilité pour un EPCI-FP de couvrir l'intégralité d'une aire urbaine, considère en effet qu' « il importe de vérifier leur capacité (aux intercommunalités de projet) à fédérer *a minima* l'ensemble des communes de l'agglomération physique, unité urbaine ou pôle urbain. » A cet égard, l'enquête montre « des taux moyens de recouvrement beaucoup plus élevés et relativement satisfaisants des pôles urbains par le groupement intercommunal de la ville centre. 47 groupements recouvrent à 100

[287] ADCF : Les territoires de l'intercommunalité. Périmètres et pertinence, Les notes de l'Observatoire, janvier 2006, site Internet de l'ADCF, p. 16.
[288] COUR DES COMPTES : *L'intercommunalité en France*, Les éditions des Journaux Officiels, novembre 2005, p. 74.
[289] Définitions tirées du site internet de l'INSEE.

% leur pôle urbain de nos aires urbaines et de très nombreux groupements le recouvrent à hauteur de plus de 95 %. »[290]

Sans aborder maintenant les motifs de l'échec de l'objectif étatique, on peut toutefois s'interroger sur la validité d'une hypothèse avancée par Xavier Desjardins, hypothèse selon laquelle la couverture des EPCI-FP se limiterait aux pôles urbains en raison « des ambiguïtés de la loi Chevènement qui a surtout pensé à structurer les pôles urbains et moins le périurbain. »[291] On a vu plus haut que le standard juridique pour le déploiement territorial des EPCI-FP est bien l'aire urbaine, quand bien même ce standard ne ressort pas de la lettre de la loi mais de son esprit. Ce n'est donc pas l'intention du législateur qui est en cause, mais bien les conditions de mise en œuvre de la loi.

3) Une structuration préjudiciable pour la planification stratégique

On peut relever dès maintenant le caractère préjudiciable du cantonnement des EPCI-FP à un « réduit pôle urbain » pour l'urbanisme en général et pour le SCOT en particulier. Le hiatus avec la conception juridique tendant à faire correspondre chaque catégorie d'aires urbaines à une catégorie d'EPCI-FP n'est effectivement pas neutre pour la planification stratégique.

De façon très générale, la Cour des comptes souligne l'impact du déploiement des EPCI-FP sur l'urbanisme, en indiquant que « l'aménagement de l'espace pâtissait de cette incohérence des périmètres. »[292] La doctrine a pu préciser cet élément tout à fait fondamental, notamment quant à la question particulière de l'étalement urbain : « dans la plupart des cas, la communauté d'agglomération ne représente, au mieux, que le cœur de l'aire urbaine, ce qui signifie qu'elle ne pourra pas contrôler l'expansion de la périurbanisation. »[293]

On peut alors dire de façon synthétique que la couverture des aires urbaines par de multiples EPCI-FP hypothèque la réussite des SCOT. En effet, les objectifs assignés par la loi aux SCOT nécessitent pour ces derniers un déploiement territorial consistant, notamment à l'échelle de l'aire urbaine. Dès lors, l'absence d'une couverture efficace des aires urbaines par les EPCI-FP, compétents en principe en matière de planification stratégique, va se répercuter sur le déploiement territorial des SCOT.

Paragraphe 2 : Le déploiement territorial des SCOT

Les études menées sur le déploiement territorial effectif de la planification stratégique montre l'existence de nombreuses configurations possibles, configurations résultant des choix locaux. Chaque choix de périmètre de SCOT marque une certaine conception de la planification stratégique, conception qui aura un impact direct sur l'intercommunalité porteuse du document d'urbanisme. On peut voir, à partir des données recueillies sur les premiers périmètres de SCOT, les différents choix locaux constatés quant au déploiement territorial du SCOT et leur impact quant à l'intercommunalité compétente. On en dressera une

[290] ADCF : Les territoires de l'intercommunalité. Périmètres et pertinence, Les notes de l'Observatoire, janvier 2006, site Internet de l'ADCF, p. 16.
[291] BOINO (P), ESTEBE (P), DESJARDINS (X) (coord.) : L'intercommunalité en débat, synthèse d'un cycle de séminaires, Séminaire du 8 mars 2007, Les régimes de solidarité, PUCA, 2007.
[292] COUR DES COMPTES : *L'intercommunalité en France*, Les éditions des Journaux Officiels, novembre 2005, p. 76.
[293] MARCOU (G) : L'application de la loi du 12 juillet 1999. Stratégies et problèmes de mise en œuvre, Annuaire 2000 des Collectivités Locales, p. 70.

typologie et on essaiera de mettre en avant leurs traits majeurs. Pour accomplir cette tâche, le rôle des enquêtes de terrain s'avère tout à fait essentiel, en particulier celles réalisées par le GRIDAUH. Ces travaux mettent en avant des SCOT métropolitains (A), des SCOT communautaires (B), des SCOT de Pays (C) et des SCOT contraints (D).

A) Le choix d'un SCOT métropolitain porté par un syndicat mixte

Après avoir présenté ce que l'on entend par SCOT métropolitain (1), on pourra revenir sur l'intercommunalité porteuse de ce type de SCOT (2).

1) L'identification du SCOT métropolitain

La fragmentation d'une même aire urbaine entre de multiples EPCI-FP ne conduit pas nécessairement le SCOT à se déployer sur une échelle inférieure à celle de l'aire urbaine, grâce au recours au syndicat mixte fédérant de multiples EPCI. Les recherches consacrées au déploiement territorial des SCOT relèvent en effet que de nombreux SCOT visent à couvrir l'aire urbaine, voire plusieurs aires urbaines : on qualifiera ces SCOT de « SCOT métropolitains » car ils visent à couvrir des espaces métropolitains.

Parmi ces SCOT métropolitains, on peut distinguer entre les SCOT visant la couverture de l'aire urbaine et ceux se déployant sur plusieurs aires urbaines, selon une distinction introduite par la première étude sur les périmètres des SCOT.[294]

Selon les auteurs de l'étude, « les SCOT proches de l'aire urbaine représentent sans doute les projets les plus nombreux à l'heure actuelle. »[295] Ils citent à leur appui un certain nombre d'exemples de SCOT, tels que les SCOT de Reims, Saint-Omer ou de Strasbourg.[296]

La catégorie des SCOT métropolitains, à côté des SCOT conçus à l'échelle de l'aire urbaine, contient aussi les documents de planification stratégique se « déployant sur de grands territoires, au-delà de l'aire urbaine. »[297] Ici encore, l'étude invoque de nombreuses illustrations pour appuyer sa typologie : les SCOT du Territoire de Belfort ou de Meurthe et Moselle par exemple.[298]

Le choix d'un SCOT couvrant l'aire urbaine ou plusieurs aires urbaines a une conséquence institutionnelle directe : vu l'échec de l'intercommunalité à fiscalité propre à se déployer sur l'aire urbaine et son cantonnement à la couverture du pôle urbain, il faut recourir au syndicat mixte pour porter ces planifications stratégiques élaborés à l'échelle métropolitaine.

2) L'identification du syndicat mixte porteur

Le recours au syndicat mixte pour porter la planification stratégique est prévu par le code de l'urbanisme : l'article L. 122-4 disposant en effet que « le SCOT est élaboré par un EPCI ou par un syndicat mixte. »

[294] COULAUD (D), FRANCOIS (M) et JACQUOT (H) : La détermination des périmètres des SCOT : premières tendances, DAUH 2002, p. 15.
[295] COULAUD (D), FRANCOIS (M) et JACQUOT (H) : article précité, p. 30.
[296] *Ibidem.*
[297] COULAUD (D), FRANCOIS (M) et JACQUOT (H) : article précité, p. 31.
[298] *Ibidem.*

La loi SRU n'a pas apporté de précision quant à la nature du syndicat mixte en cause. On en déduisait que les syndicats mixtes ouverts et fermés peuvent procéder à l'élaboration d'un SCOT. La loi Urbanisme et Habitat du 2 juillet 2003 va modifier cet état du droit et compléter l'article L. 122-4 en précisant que les syndicats mixtes compétents pour élaborer un SCOT sont ceux « constitués exclusivement des communes et EPCI compétents compris dans le périmètre du schéma. » La loi consacre ainsi la compétence des seuls syndicats mixtes fermés pour porter les SCOT et exclut de cette fonction les syndicats mixtes ouverts qui « comprennent d'autres collectivités et établissements publics que les communes et les EPCI. »[299]

Cette présence du syndicat s'inscrit dans un contexte où la forme syndicale n'est guère soutenue : avec la loi Chevènement, la priorité du législateur va à la mise en place des EPCI-FP porteurs de projets communs de développement et d'aménagement. Dans cette optique, les EPCI-FP doivent remplacer les syndicats et, corrélativement, en baisser le nombre.[300] La réduction significative du nombre de structures syndicales doit conduire à la rationalisation de la carte intercommunale. De la même façon, la jurisprudence a pu apparaître comme hostile à la forme syndicale, en limitant les possibilités d'adhésions réciproques et élargissant dans le temps les possibilités de recours contre leur création.[301]

Toutefois, les conditions du déploiement de l'intercommunalité à fiscalité propre ont pour résultat le maintien du recours à la forme syndicale lorsque le SCOT veut couvrir un périmètre consistant. D'où une carte intercommunale complexifiée par la persistance syndicale. La complexité est d'autant plus présente que cette carte est d'ailleurs incertaine. A cet égard, la Cour des Comptes relève « une information insuffisante sur les syndicats intercommunaux » et cite le recensement de 1999 pour avancer le chiffre de 18 504 syndicats intercommunaux, dont 1 454 syndicats mixtes.[302]

En dépit d'un contexte juridique défavorable, les conditions de constitution des périmètres des EPCI-FP et des SCOT laissent au syndicat mixte la possibilité de prospérer s'agissant de l'élaboration de la planification stratégique. On peut citer à cet égard le CGCT 2007 qui, en s'appuyant sur une réponse ministérielle, a pu indiquer en commentaire de l'article L. 5711-1 qu' « au 1er janvier 2004, on dénombrait 110 nouveaux syndicats mixtes crées pour l'élaboration d'un SCOT, alors que 52 avaient été crées dans les années 70 à 1980 pour les schémas directeurs. »[303]

---

[299] LEBRETON (J.-P.) : Syndicats mixtes et politiques intercommunales, AJDA 2004, p. 913.

[300] DEGOFFE (M) : La rationalisation des périmètres des EPCI, AJDA 2007, p. 1862.

[301] « le Conseil d'Etat par l'arrêt Société des eaux du Nord a entendu stopper de façon prétorienne la prolifération des syndicats mixtes en jugeant qu'un syndicat mixte ne pouvait adhérer à un syndicat mixte ouvert ou fermé. Conjugué avec la jurisprudence Commune de Laveyron (CE, 3 mai 2002), cela fragilise l'existence de bon nombre de syndicats mixtes. Dans ce dernier arrêt, le Conseil d'Etat qualifie d'acte réglementaire l'arrêté portant création d'un EPCI ou plus généralement modification de ses compétences. Cela emporte la conséquence que l'exception d'illégalité peut être soulevée à tout moment. » (*Ibidem*)

[302] COUR DES COMPTES : *L'intercommunalité en France*, Les éditions des Journaux Officiels, novembre 2005, p. 77.

[303] MOREAU (J) (dir.) : *Code général des collectivités territoriales 2007*, LexisNexis Litec, commentaire sous l'article L. 5711-1 à partir de la réponse ministérielle n° 40527 (JOAN, Q 19 octobre 2004, p. 8125), p. 837.

B) Le choix d'un SCOT communautaire

Par SCOT communautaire, on entend un SCOT élaboré à l'échelle d'une communauté par une communauté. Là encore, il s'agit d'une hypothèse prévue par le Cu puisque l'on peut rappeler que l'article L. 122-4 prévoit que le SCOT peut être élaboré par une communauté.

Les enquêtes menées sur la constitution des périmètres de SCOT montrent que cette hypothèse n'a rien de marginale. Ainsi, on a pu relever que « plusieurs SCOT paraissent s'engager dans cette voie. »[304] Une enquête menée par le GRIDAUH a pu mettre en avant plusieurs cas de SCOT communautaires : ainsi, les SCOT de Montpellier, Plaine Commune, Orléans ou Loches sont portés par une communauté.[305]

On peut légitimement parler de SCOT communautaire au sens générique puisqu'il apparaît que toutes les formes de communautés peuvent porter la planification stratégique. Ainsi, ce sont des CA qui élaborent le SCOT à Montpellier, Plaine Commune ou Orléans. C'est une CC qui est compétente à Loches. On peut évoquer la CU Marseille Provence Métropole pour rencontrer un cas de SCOT porté par une CU.

Le choix d'un SCOT communautaire est parfaitement légal. Néanmoins, il peut apparaître comme un choix paradoxal après avoir vu comment l'intercommunalité à fiscalité propre se déploie *in concreto*. En effet, dire que l'intercommunalité à fiscalité propre a échoué, peut-être provisoirement, à couvrir l'aire urbaine pour limiter son extension au pôle urbain a une conséquence directe : le SCOT porté par la communauté se limitera aussi à la couverture du pôle urbain. En conséquence, échappera aux dispositions de la planification stratégique l'espace périurbain qui représente pourtant un enjeu fondamental au regard de la planification stratégique. Le SCOT communautaire serait ainsi un SCOT « trop petit » au regard des ambitions posées par la loi quant à ce document d'urbanisme.

C) Le choix d'un SCOT de Pays

Avant toute chose, il faut rappeler que la loi RCT du 16 décembre 2010 supprime la possibilité de constituer des pays pour l'avenir, sans remettre en cause, cependant, l'existence des structures existantes. Cela signifie, notamment, que ces dernières pourront continuer à contracter, même si le régime spécifique de leurs contrats disparaît.[306]

Un SCOT de Pays est un SCOT élaboré à l'échelle d'un Pays et porté par la structure porteuse du Pays. L'intercommunalité chargée de la politique du Pays est la même que celle chargée d'élaborer la planification stratégique. On peut citer à titre d'illustration le SCOT de Marennes-Oléron qui voit cette assimilation territoriale et institutionnelle entre les démarches de SCOT et de Pays.

Pour comprendre cette forme de SCOT, il faut rappeler ici quelques éléments afférents au Pays.

---

[304] COULAUD (D), FRANCOIS (M) et JACQUOT (H) : La détermination des périmètres des SCOT : premières tendances, DAUH 2002, p. 31.

[305] COQUIERE (A), EDDAZI (F) : Le partenariat institutionnel du schéma, *in* LEBRETON (J.-P.) (dir.) : *Evaluation juridique des premiers SCOT*, Les Cahiers du GRIDAUH, série Droit de l'urbanisme, n° 19-2009, La Documentation française, Paris 2009, p. 26.

[306] PONTIER (J.-M.) : L'intercommunalité, hier, aujourd'hui et demain, JCP-A, 26 juillet 2010, n° 30-34, p. 20.

S'agissant de son principe même, « la loi de 1995 (loi d'orientation du 4 février 1995 pour l'aménagement et le développement du territoire ou encore loi Pasqua), modifiée en 1999 (loi d'orientation du 25 juin 1999 pour l'aménagement et le développement durable du territoire ou encore loi Voynet), a ouvert la possibilité pour les territoires de s'organiser au sein d'un espace présentant une cohésion géographique, culturelle, économique et sociale, en vue de permettre la définition et la mise en œuvre de stratégies locales de développement, répondant à la diversité des problématiques d'activité et d'emploi de chaque bassin d'emploi. »[307] La finalité du Pays est la détermination d'un projet commun de développement durable, encore nommé charte de développement du pays. L'exécution de cette charte passe par la conclusion d'un contrat, dit contrat de pays, passé « avec l'Etat, la Région et, le cas échéant, le Département. Ce contrat particulier est signé en application du contrat de plan Etat/Région. »[308]

Concernant son organisation institutionnelle, il faut d'abord relever que le Pays n'est pas nécessairement personnifié. En effet, « en supprimant l'obligation posée par la loi Voynet de créer une nouvelle personne morale, la loi du 2 juillet 2003 a largement simplifié le fonctionnement des pays. »[309] Ensuite, si le Pays est personnifié, il peut prendre différentes formes : « les pays peuvent être organisés sous la forme d'une association, d'un EPCI, d'un GIP de développement local ou d'un syndicat mixte. »[310] [311]

Le Pays peut être compétent en matière de SCOT dans deux cas.

D'une part, lorsque le Pays est institutionnalisé sous la forme d'un syndicat mixte fermé. Les dispositions législatives consacrées au Pays ont varié quant à la nature du syndicat mixte compétent pour mener la politique du Pays. D'après la LOADT de 1995 modifiée par la loi Voynet en 1999, il s'agit nécessairement d'un syndicat mixte fermé, comme le montre l'article 22 de la loi.[312] Le syndicat visé a seulement vocation à regrouper les communes et les EPCI qui constituent le Pays, il s'agit donc bien d'un syndicat mixte fermé. La loi UH va revenir sur cette formulation contraignante et poser le principe de la liberté des acteurs locaux pour organiser le Pays.[313] Désormais, le syndicat mixte portant le Pays peut être un syndicat mixte fermé ou ouvert. Or, on sait que l'élaboration du SCOT peut être confiée à un syndicat mixte fermé en vertu de l'article L. 122-4 du Cu. Si le périmètre du SCOT et le périmètre du Pays sont identiques, alors un même syndicat mixte fermé peut avoir en charge la politique du Pays et la planification stratégique. Tel est le cas à Marennes-Oléron, le syndicat mixte du Pays Marennes-Oléron ayant en charge la politique du Pays ainsi que l'élaboration et la gestion du SCOT. La LME a pu donner une assise légale à cette possibilité, pour un même

---

[307] SCHMITT (Rapport) : Mise en cohérence des trois textes relatifs à l'intercommunalité, à l'aménagement du territoire, à la solidarité et au renouvellement urbain. Etat des lieux et propositions, La Gazette des communes, des départements, des régions, 30 juin 2003, Etudes et documents, p. 237.

[308] SCHMITT (Rapport) : rapport précité, p. 238.

[309] CONNETABLE (F), PISSALOUX (J.-P.) : Pays et intercommunalités : la coopération locale au service d'un territoire, Cahiers de droit de l'intercommunalité, juillet-août-septembre 2008, n° 3, p. 13.

[310] FERSTENBERT (J), PRIET (F), QUILICHINI (P) : *Droit des collectivités territoriales*, Dalloz, 2009, p. 175

[311] Au 1er janvier 2008, « sur les 371 pays, il y a : 177 syndicats mixtes (118 syndicats mixtes fermés, 59 syndicats mixtes ouverts) ; 114 associations ; 29 EPCI ou fédérations d'EPCI ; 17 GIP AT et 34 ''informels'' ». (CONNETABLE (F), PISSALOUX (J.-P.) : article précité, p. 13)

[312] « En vue de conclure un contrat particulier portant sur les principales politiques qui concourent au développement durable du pays, les communes et les groupements de communes qui constituent le pays devront, sauf si le pays est préalablement organisé sous la forme d'un ou plusieurs établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre intégrant l'ensemble des communes inscrites dans son périmètre, soit créer un groupement d'intérêt public de développement local, soit se constituer en syndicat mixte. »

[313] L'article 22, paragraphe VII, de la loi est désormais ainsi rédigée : « Les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre concernés définissent librement les modalités d'organisation du pays. »

syndicat mixte, de porter le SCOT *et* la politique du pays, en procédant à la réécriture de l'article L. 122-4-1 du Cu.[314] [315]

D'autre part, le Pays peut être compétent en matière de SCOT quand il est institutionnalisé sous la forme d'un EPCI-FP. L'EPCI-FP peut être le mode d'institutionnalisation du Pays et on sait que c'est ce même EPCI-FP qui est compétent en principe en matière de SCOT, d'après la lecture croisée de l'article L. 122-4 du Cu et du CGCT. On a alors un EPCI-FP compétent pour porter la planification stratégique et élaborer la politique de Pays.

Trois hypothèses rendent impossible le cumul de la politique de Pays et du SCOT par une même institution : celles du portage du Pays par un syndicat mixte ouvert, un groupement d'intérêt public de développement local ou une association. Le code de l'urbanisme, à travers son article L. 122-4 précité, ne prévoit pas qu'un SCOT puisse être porté par ces personnes morales. Ce qui s'explique aisément au regard de la volonté du législateur de privilégier les institutions engagées dans une coopération intercommunale intégrée pour élaborer la planification stratégique.[316]

D) Le choix d'un SCOT contraint

L'intitulé peut paraître ici contradictoire : parler dans la même formule de choix et de contrainte sonne comme un oxymore juridique.

Toutefois, il ressort des recherches menées sur le terrain relativement à la constitution des périmètres de SCOT que les choix locaux ne sont pas toujours totalement libres et qu'un certain nombre de contraintes pesant sur les décideurs locaux obligent ces derniers à retenir des périmètres imposés par la force des circonstances. On vise ici le cas des périmètres retenus faute de mieux, le cas des meilleurs périmètres *possibles*.

On peut classifier ces SCOT contraints de deux façons.

D'une part, on peut mettre en avant les SCOT qui ne correspondent à aucune des catégories énumérées ci-dessus mais qui tendent ou visent à rejoindre une de ces catégories.

D'un côté, il peut s'agir d'un SCOT visant la couverture de l'aire urbaine, de nombreuses aires urbaines ou d'un Pays mais qui ne pourra être qualifié comme tel que s'il parvient à obtenir l'adhésion de nouveaux membres qui font actuellement défaut.

D'un autre côté, il peut s'agir d'un SCOT constitué sur une échelle restreinte et pourtant portée par un syndicat mixte : ici, ce sont les lacunes de l'intercommunalité à fiscalité propre qui expliquent l'absence de rattachement de ces SCOT à la catégorie des SCOT communautaires. A ce titre, on pense au SCOT de Chartres, cas rencontré lors d'une

[314] « Lorsque la majorité des communes comprises dans le périmètre du schéma de cohérence territoriale sont incluses dans le périmètre d'un syndicat mixte, celui-ci peut, par dérogation à l'article L. 122-4, exercer la compétence d'élaboration, de suivi et de révision du schéma de cohérence territoriale, à condition que les autres communes comprises dans le périmètre du schéma de cohérence territoriale adhèrent au syndicat mixte pour cette compétence. Seuls les communes et les établissements publics de coopération intercommunale qui adhèrent au syndicat mixte pour la compétence d'élaboration, de suivi et de révision du schéma de cohérence territoriale prennent part aux délibérations concernant le schéma. »

[315] FAURE (E) : Pays et intercommunalité : un ajustement progressif, Cahiers de droit de l'intercommunalité, juillet-août-septembre 2008, n° 3, p. 21.

[316] En effet, le syndicat mixte ouvert, le GIP et l'association peuvent comprendre des membres autres que des communes ou des EPCI-FP. Il apparaît, de ce fait, juridiquement impossible que ces structures puissent assurer la direction de la politique de pays et l'élaboration d'un SCOT concomitamment.

recherche conduite par le GRIDAUH.[317] Le SCOT de Chartres est porté par un syndicat mixte et non par une communauté alors qu'il se déploie sur un périmètre relativement modeste, en tout cas sur un périmètre qui interdit de le qualifier de SCOT métropolitain. Il est question de faire évoluer le portage institutionnel de ce SCOT. En effet, l'idée d'une grande communauté d'agglomération (celle de Chartres ne comportant que 7 communes) qui aurait le périmètre du syndicat porteur du schéma commence à se manifester. Ce projet pourrait se réaliser dans les années à venir si le contexte politique reste favorable.

D'autre part, on doit mettre en exergue les SCOT dont le périmètre est arrêté en fonction de contraintes naturelles, physiques et d'un environnement (au sens large du terme) qui empêchent un rattachement à une des catégories arrêtées et qui rendent délicate toute évolution ultérieure du périmètre. Ici encore, on peut invoquer la recherche menée par le GRIDAUH et le cas particulier du SCOT d'Annemasse. Comme l'enquête a pu le relever, « le périmètre de la planification a été arrêté en fonction des contraintes physiques, naturelles caractérisant l'espace couvert par le document et de l'environnement institutionnel de ce dernier. »[318] Il a été relevé « que le périmètre est bordé sur un côté par la frontière suisse et à ses deux extrémités par des massifs montagneux boisés. De la même façon, le SCOT s'insère dans un environnement où les espaces voisins disposent d'une identité forte qui a facilité leur structuration. A l'inverse, le SCOT d'Annemasse ne bénéficie pas de cette légitimité qui aurait rendu évident un déploiement territorial plus important. »[319]

Tous les SCOT se déploient en fonction de contraintes qui vont déterminer leur assise territoriale. Certaines planifications, toutefois, se heurtent à des contraintes telles qu'elles peuvent apparaître inabouties. Cependant, les périmètres, par la volonté du législateur, ne sont jamais figés et conservent de larges possibilités d'évolution. Ces évolutions de périmètres, si elles sont juridiquement possibles, dépendent, quant à leur sens, des motivations des décideurs locaux à l'égard de la planification stratégique.

*

L'aire urbaine, modèle pour les périmètres de l'intercommunalité à fiscalité propre et de la planification stratégique, n'est globalement pas la configuration territoriale effective des collectivités et planifications mises en place à la suite des lois Chevènement et SRU. Cette donnée interroge évidemment sur la possibilité d'atteindre et de réaliser efficacement les objectifs assignés à la planification urbaine stratégique.

[317] COQUIERE (A), EDDAZI (F) : Le partenariat institutionnel du schéma, *in* LEBRETON (J.-P.) (dir.) : *Evaluation juridique des premiers SCOT*, Les Cahiers du GRIDAUH, série Droit de l'urbanisme, n° 19-2009, La Documentation française, Paris 2009, p. 29.
[318] COQUIERE (A), EDDAZI (F) : article précité, p. 32.
[319] *Ibidem.*

Conclusion du Chapitre 1

La consistance territoriale des périmètres apparaît clairement comme une condition de l'efficacité de la planification stratégique portée par une intercommunalité compétente. Effectivement, la nature des objectifs assignés à la planification stratégique a pour conséquence que la réussite des SCOT dépend, pour partie, d'une étendue territoriale conséquente. En effet, ces objectifs induisent la régulation de phénomènes divers mais totalement interdépendants, se manifestant sur des échelles territoriales relativement larges. La planification stratégique doit impérativement couvrir ces échelles, si elle souhaite les réguler. Si les phénomènes la dépassent, territorialement parlant, la planification stratégique ne pourrait que feindre d'en être l'organisatrice.

A cette fin, l'Etat a cherché à promouvoir l'aire urbaine comme échelle consistante de référence, mais de façon incitative, en usant de la normativité la plus souple.

Cependant, cette démarche est un échec. L'objectif d'une correspondance des périmètres de la planification stratégique et de l'intercommunalité à fiscalité propre à l'échelle de l'aire urbaine n'est pas atteint, comme le montrent les études examinant les modalités de la mise en place des SCOT et des EPCI-FP.

Il convient maintenant de déterminer pourquoi.

Chapitre 2 : La mise en échec de l'objectif lors de la détermination des périmètres

L'échec de l'objectif d'une correspondance des périmètres de la planification stratégique et de l'intercommunalité à fiscalité propre à l'échelle de l'aire urbaine survient essentiellement sous l'empire des dispositions des lois Chevènement et SRU. Plus précisément, l'échec se cristallise au moment où les normes juridiques issues de ces lois ont régi la détermination originaire des périmètres des communautés et des SCOT.

L'échec de l'objectif de correspondance est d'autant plus problématique que le déploiement territorial des communautés et des SCOT est largement avancé au moment du vote des lois ENE et RCT en 2010. En effet, au 1er janvier 2011, les statistiques relatives au déploiement territorial des communautés et des SCOT sont édifiantes.

En ce qui concerne les communautés, la DGCL relève qu' « au 1er janvier 2011, la France compte 35 041 communes regroupées dans les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre, soit 267 communes de plus qu'un an auparavant (34 774). Au cours de l'année, ce sont 125 communes isolées qui ont adhéré à des regroupements existants. Le nombre d'EPCI à fiscalité propre s'élève à 2 599 au 1er janvier 2011 contre 2 611 un an auparavant. Ainsi, 95,5 % des communes et 89,9 % de la population appartiennent à un des quatre types de groupements à fiscalité propre. »[320]

S'agissant des SCOT, une réponse ministérielle du 26 octobre 2010 donne les indications suivantes : « au 1er janvier 2010, le ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer, en charge des technologies vertes et des négociations sur le climat, a comptabilisé le nombre de schémas de cohérence territoriale (SCOT) existants comme suit : 87 SCOT approuvés ; 28 projets de SCOT arrêtés ; 188 SCOT en cours d'étude ; 51 SCOT en projet ; 41 schémas directeurs (SD) restants, non mis en révision. Au total, 395 SCOT et SD sont approuvés, en cours ou en projet, représentant 45 millions d'habitants, 18 000 communes, sur une superficie de 250 000 km². »[321]

Au regard des données statistiques, il semble fondamental d'examiner la mise en échec de l'objectif de correspondance selon les dispositions du droit en vigueur au moment de la mise en place des périmètres, sans intégrer les nouveautés portées par les lois ENE et RCT en 2010. Ce choix se justifie, d'une part, car ces dispositions sont à l'origine de l'immense majorité des périmètres existants. D'autre part, l'étude des conditions de la détermination originaire des périmètres, si elle permet d'éclairer leur état présent, contribuera plus loin à mieux évaluer la portée des nouveautés législatives.

La mise en échec de l'objectif étatique se produit alors même que l'Etat dispose d'un certain nombre de prérogatives, essentiellement issues des lois Chevènement et SRU, pour l'atteindre. Aussi, on étudiera l'échec étatique à l'aune de ces prérogatives, dont la nature juridique diverge. Effectivement, si le rôle de l'Etat en matière d'intercommunalité à fiscalité propre semble viser à *imposer* un périmètre particulier (Section 1), son rôle pour la planification stratégique apparaît comme recherchant à *inciter* à l'adoption d'un périmètre déterminé (Section 2).

---

[320] Site internet de la DGCL : http://www.dgcl.interieur.gouv.fr/sections/a_votre_service/statistiques/intercommunalite/bilan_statistique/bilan_statistique_203910/view.

[321] Réponse ministérielle n° 85991 : JOAN Q, 26 octobre 2010, p. 11677 ; Site internet de l'Assemblée nationale : http://questions.assemblee-nationale.fr/q13/13-85991QE.htm.

Section 1 : L'échec de l'Etat pour imposer l'intercommunalité à fiscalité propre sur l'aire urbaine

L'analyse des prérogatives de l'Etat, s'agissant de la détermination du périmètre de l'intercommunalité à fiscalité propre, dessine un Etat en apparence très directif, voire autoritaire.[322] L'Etat semble en mesure d'imposer des périmètres institutionnels aux acteurs locaux : il dispose d'une ressource juridique lui permettant de réinvestir, au moins théoriquement, le champ local afin d'influencer de façon décisive le devenir de sa configuration territoriale (Paragraphe 1).

Cependant, un examen affiné de l'état du droit issu des lois Chevènement et SRU fait apparaître une situation plus nuancée : loin d'être le résultat de l'*imperium* préfectoral, les périmètres découlent en réalité d'une négociation entre le représentant de l'Etat et les acteurs locaux (Paragraphe 2).

Le caractère négocié des périmètres, en lui-même, porte atteinte à l'idée d'une réalisation parfaite de l'objectif étatique d'une inscription des communautés à l'échelle de l'aire urbaine, en raison de l'impératif de transaction porté par le processus de négociation. La relative faiblesse du préfet au cours de ce dernier diminue d'autant la possibilité de la réalisation de l'objectif (Paragraphe 3).

Alors que la forme des périmètres des communautés semblait seulement devoir dépendre de l'autorité des préfets, on peut en réalité dire, *in fine*, qu'elle va principalement découler des rapports entre les acteurs locaux, rapports eux-mêmes conflictuels (Paragraphe 4).

Paragraphe 1 : L'apparence d'un Etat en mesure d'imposer son objectif

Entre la loi Chevènement et la loi RCT, le droit positif n'a eu de cesse d'enrichir la ressource juridique préfectorale, afin d'attribuer au représentant de l'Etat les moyens nécessaires pour imposer l'objectif de consistance territoriale des périmètres, à l'aune de l'aire urbaine. Le constat doit être établi : le préfet dispose effectivement de pouvoirs étendus et variés au moment de la détermination du périmètre des communautés (A). Ces pouvoirs donnent l'apparence d'un Etat ordonnateur de la carte intercommunale (B), cet ordonnancement devant évidemment pencher en faveur de la consistance territoriale des périmètres.

A) Les pouvoirs de l'Etat pour déterminer le périmètre de l'intercommunalité à fiscalité propre

Au moment de la détermination des périmètres des communautés, le représentant de l'Etat dispose de prérogatives étendues et variées. Ainsi, il peut intervenir de sa propre initiative pour lancer le processus de constitution des périmètres (1). Il dispose aussi du pouvoir de bloquer certains choix locaux au moment de cette constitution, via un droit de veto (2). Au-delà de cette faculté d'opposer son veto, le préfet peut également contraindre à l'intégration communautaire (3) et s'assurer de la viabilité des ensembles constitués en régulant de façon discrétionnaire le retrait d'une structure communautaire (4).

[322] La doctrine a bien souligné la mise en avant du préfet en matière intercommunale. A titre d'illustrations, on peut évoquer, notamment : DE LAVERRIE (A) et MONTAIN-DOMENACH (J.) : Le pouvoir discrétionnaire du préfet et les périmètres des EPCI, Pouvoirs Locaux, n°58, III/2003, p. 137 ; LACHAUME (J.-F.) : Préfet et intercommunalité, Cahiers de droit de l'intercommunalité, juillet-août-septembre 2008, n° 3, p. 22 ; NGAMPIO-OBELE-OBELE (U) : Le préfet, acteur principal de l'intercommunalité, RGCT, 2009, n° 45, p. 29.

1) L'initiative préfectorale

L'initiative préfectorale doit être distinguée selon son champ, qui peut être général (a) ou particulier (b). Ce droit d'initiative est un apport majeur de la loi Chevènement (c).

a) L'existence d'un droit d'initiative général

Ce droit d'initiative peut s'exercer relativement à la constitution de la communauté (a-1), son extension (a-2) et à la fusion impliquant au moins une communauté (a-3).

a-1) Un droit d'initiative relatif à la constitution de la communauté

On vise l'hypothèse où le représentant de l'Etat prend l'initiative de fixer le périmètre d'une communauté à créer. Ce droit d'initiative, prévu à l'article L. 5211-5 du CGCT, dans sa rédaction issue de la loi Chevènement,[323] se matérialise par un arrêté fixant la liste des communes que le préfet compte regrouper dans l'EPCI concerné.

Les communes concernées par l'arrêté préfectoral doivent donner leur consentement à leur intégration dans un EPCI. Effectivement, l'article L. 5211-5 du CGCT, dans sa rédaction issue de la loi Chevènement, énonce explicitement que les communes doivent donner leur accord selon une majorité représentant les deux tiers au moins des conseils municipaux des communes intéressées représentant plus de la moitié de la population totale de celles-ci ou la moitié au moins des conseils municipaux des communes représentant les deux tiers de la population. Les collectivités les plus importantes démographiquement disposent d'un droit de veto spécifique en raison de leur poids démographique ; la communauté ne pourra être créée si elles s'y opposent.[324]

a-2) Un droit d'initiative relatif à l'extension de la communauté

On veut examiner les procédures d'extension ménageant un rôle décisionnel au préfet[325] quant au droit d'initiative relatif à l'extension de la communauté. Dans cette perspective, deux éléments peuvent être distingués.

---

[323] « Le périmètre de l'EPCI peut être fixé par arrêté du représentant de l'Etat dans le département lorsque les communes font partie du même département ou par arrêté conjoint des représentants de l'Etat dans les départements concernés dans le cas contraire (…) à l'initiative du ou des représentants de l'Etat (…). Cet arrêté dresse la liste des communes intéressées. »

[324] L'article L. 5211-5 du CGCT dispose que « la création de l'EPCI peut être décidée par arrêté du ou des représentants de l'Etat dans le ou les départements concernés après accord des conseils municipaux des communes intéressées sur l'arrêté dressant la liste des communes. Cet accord doit être exprimé par deux tiers au moins des conseils municipaux des communes intéressées représentant plus de la moitié de la population totale de celles-ci, ou par la moitié au moins des conseils municipaux des communes représentant les deux tiers de la population. Cette majorité doit nécessairement comprendre : 1. Pour la création d'un syndicat ou d'une communauté de communes, les conseils municipaux des communes dont la population est supérieure au quart de la population totale concernée ; 2. Pour la création d'une communauté d'agglomération ou d'une communauté urbaine, le conseil municipal de la commune dont la population est supérieure à la moitié de la population totale concernée ou, à défaut, de la commune dont la population est la plus importante. »

[325] Dans cette perspectives, on écarte l'examen de la procédure d'extension des CU provenant de l'initiative d'un conseil de communauté désireux d'admettre de nouvelles communes ou de communes souhaitant leur adjonction au périmètre communautaire. Dans cette hypothèse, prévue par l'article L. 5215-40 du CGCT issu de la loi du 21 février 1996 relative à la partie Législative du code général des collectivités territoriales, l'initiative est purement locale, le préfet se contente de prendre l'arrêté matérialisant cette extension s'il y a accord des parties à l'extension pour y procéder, toute partie pouvant neutraliser une initiative à laquelle elle s'opposerait. En effet,

D'une part, en vertu de l'article L. 5211-18 du CGCT, dans sa rédaction issue de la loi du 13 août 2004, le préfet peut prendre l'initiative de l'extension d'une communauté déjà constituée et souhaitant conserver sa nature. Cet article vise une procédure d'extension générique pouvant concerner l'ensemble des communautés.[326] Selon l'article L. 5211-18-I-3°, le préfet peut prendre l'initiative d'une telle extension de la communauté par adjonction de communes nouvelles. L'extension ne sera effective que si l'organe délibérant de la communauté et les communes dont l'adjonction est envisagée y consentent. Par ailleurs, l'adjonction ne doit pas susciter l'opposition de plus du tiers des conseils municipaux des communes membres représentant au moins la moitié de la population de ces communes. En cas d'accord, le préfet étend le périmètre communautaire par arrêté.

D'autre part, il faut évoquer l'hypothèse prévue par l'article L. 5211-41-1 du CGCT, dans sa rédaction issue de la loi du 13 août 2004. On se place, dans ce cas de figure, dans la perspective d'une communauté souhaitant changer de nature (une CC voulant devenir une CA ou une CA souhaitant se transformer en CU) et dont l'extension à des communes voisines contribuerait à accroître l'efficacité de sa transformation.[327] L'article L. 5211-41-1 reconnaît au préfet le droit de prendre l'initiative d'une telle extension. L'initiative préfectorale ne suffit toutefois pas à emporter l'extension-transformation car le représentant de l'Etat doit nécessairement recueillir un certain nombre d'accords : celui des communes visées par l'extension appartenant à une CC à DGF bonifiée ; celui de l'organe délibérant de l'établissement public ; celui des conseils municipaux de l'ensemble des communes incluses dans le futur périmètre selon une majorité représentant plus de la moitié de la population totale de celles-ci ou la moitié au moins des conseils municipaux de ces communes

---

l'article L. 5215-40 du CGCT dispose : « Le périmètre de l'agglomération dans laquelle la communauté urbaine exerce ses compétences peut être ultérieurement étendu, par arrêté du représentant de l'Etat dans le département, par adjonction de communes nouvelles, soit à la demande de leurs conseils municipaux, soit sur l'initiative du conseil de communauté. La modification est subordonnée dans le premier cas à l'accord du conseil de communauté et dans le second cas à celui du ou des conseils municipaux intéressés. »

[326] L'article L. 5211-18-I dispose : I.-Sans préjudice des dispositions de l'article L. 5215-40, le périmètre de l'établissement public de coopération intercommunale peut être ultérieurement étendu, par arrêté du ou des représentants de l'Etat dans le ou les départements concernés, par adjonction de communes nouvelles :

1° Soit à la demande des conseils municipaux des communes nouvelles. Par dérogation à l'obligation de former un ensemble d'un seul tenant et sans enclave prévue par les articles L. 5214-1, L. 5215-1 et L. 5216-1, le représentant de l'Etat peut autoriser l'adhésion d'une ou plusieurs communes à un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, dès lors que ces communes sont empêchées d'adhérer par le refus d'une seule commune. La modification est alors subordonnée à l'accord de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale ;

2° Soit sur l'initiative de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale. La modification est alors subordonnée à l'accord du ou des conseils municipaux dont l'admission est envisagée ;

3° Soit sur l'initiative du représentant de l'Etat. La modification est alors subordonnée à l'accord de l'organe délibérant et des conseils municipaux dont l'admission est envisagée.

Dans les trois cas, à compter de la notification de la délibération de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale au maire de chacune des communes membres, le conseil municipal de chaque commune membre dispose d'un délai de trois mois pour se prononcer sur l'admission de la nouvelle commune, dans les conditions de majorité qualifiée requises pour la création de l'établissement public de coopération intercommunale. A défaut de délibération dans ce délai, sa décision est réputée favorable. Les mêmes règles s'appliquent pour les conseils municipaux des communes dont l'admission est envisagée. Dans les cas visés aux 1° et 3°, l'organe délibérant dispose d'un délai de trois mois à compter de la réception de la demande. »

[327] L'article L. 5211-41-1 dispose : « le périmètre de l'EPCI à fiscalité propre qui a décidé de se transformer peut être étendu aux communes dont l'inclusion dans le périmètre communautaire est de nature à assurer la cohérence spatiale et économique ainsi que la solidarité financière et sociale qui sont nécessaires au développement d'une communauté d'agglomération et à son évolution en pôle urbain de développement ou au développement d'une communauté urbaine et à son évolution en métropole régionale selon le cas. Il ne peut toutefois inclure, sans leur accord, les communes membres d'une communauté de communes dont l'éligibilité à la dotation prévue au onzième alinéa de l'article L. 5211-29 a été constatée dans les conditions fixées à l'article L. 5214-23-1. »

représentant les deux tiers de la population, le conseil municipal de la commune la plus peuplée devant nécessairement être partie à cette majorité.[328]

a-3) Une droit d'initiative relatif à la fusion impliquant au moins une communauté

Mutatis mutandis, on peut établir un parallèle entre les pouvoirs du préfet au moment de la délimitation des périmètres de l'intercommunalité à fiscalité propre et ceux qu'il détient pour assurer la fusion des EPCI. Dans les deux cas, en effet, on doit relever l'importance des prérogatives détenues par l'Etat, comme le montre l'article L. 5211-41-3 du CGCT, dans sa rédaction issue de la loi du 13 août 2004, consacré à la fusion des EPCI.

Au titre des prérogatives préfectorales, on doit noter que le représentant de l'Etat détient un pouvoir d'initiative en matière de fusion des EPCI, comme le dispose l'article L. 5211-41-3 du CGCT.[329] Le représentant de l'Etat peut prendre l'initiative de proposer un projet de périmètre pour un nouvel EPCI-FP, cette communauté étant nécessairement le résultat d'une fusion impliquant au moins un EPCI-FP.

A la suite de son initiative, pour pouvoir décider la fusion, le préfet devra recueillir l'accord des conseils municipaux et des organes délibérants des établissements publics de coopération intercommunale à propos de l'arrêté dressant la liste des établissements publics et des communes. Cet accord doit être exprimé par les organes délibérants des établissements publics et par deux tiers au moins des conseils municipaux de toutes les communes incluses dans le projet de périmètre représentant plus de la moitié de la population totale de celles-ci, ou par la moitié au moins des conseils municipaux des communes représentant les deux tiers de la population. Par ailleurs, l'article L. 5211-41-3-I-2° du CGCT précise que le projet de périmètre ne peut inclure sans leur accord des communes appartenant à une communauté.

b) L'existence de droits d'initiative particuliers

Des droits d'initiative sont particuliers pour deux raisons. D'une part, du fait des conditions temporelles de leur mise en œuvre. Ils font montre d'« originalité puisqu'ils peuvent être renouvelés tous les 12 ans à compter de l'expiration du délai de 3 ans, soit tous les 2 mandats municipaux. »[330] D'autre part, ils sont particuliers car ils sont déclinés selon la communauté en cause.

---

[328] L'article L. 5211-41-1 précise que « le projet d'extension du périmètre de l'établissement public est arrêté par le représentant de l'Etat dans le département lorsque les communes font partie du même département, ou par arrêté conjoint des représentants de l'Etat dans les départements concernés lorsque le périmètre projeté s'étend au delà d'un seul département. » L'initiative préfectorale ne suffit toutefois pas car l'extension effective du périmètre dépend de l'accord « du conseil de l'établissement public ainsi que des deux tiers au moins des conseils municipaux de toutes les communes incluses dans le futur périmètre et représentant plus de la moitié de la population totale de celles-ci ou de la moitié au moins des conseils municipaux de ces communes représentant les deux tiers de la population. Cette majorité doit nécessairement comprendre le conseil municipal de la commune dont la population est supérieure à la moitié de la population totale concernée ou, à défaut, de la commune dont la population est la plus importante. »

[329] Le projet de périmètre du nouvel EPCI envisagé peut être fixé « à l'initiative du ou des représentants de l'Etat, après avis de la ou des commissions départementales de la coopération intercommunale compétentes. » En cas d'initiative préfectorale, le périmètre du nouvel établissement est « fixé par arrêté du représentant de l'Etat dans le département lorsque les communes font partie du même département, ou par arrêté conjoint des représentants de l'Etat dans les départements concernés dans le cas contraire. »

[330] CHRISTIANY (D) : Etude sur les contentieux de création et d'extension des EPCI, Collectivités territoriales – Intercommunalité, mars 2006, p. 8.

Le législateur a prévu la mise en place de ces initiatives préfectorales spécifiques pour « tenir compte à la fois du décalage entre les aires urbaines et les périmètres qu'il était possible d'arrêter, et de la dynamique propre des agglomérations, qu'il est vain d'espérer contenir dans des limites administratives. D'autres considérations peuvent motiver une procédure d'extension : inclure des communes périphériques dotées de bases de taxe professionnelle importantes, ou atteindre le seuil de 100 000 habitants qui entraîne l'augmentation du taux du versement destiné aux transports en commun (art. L. 2333-64 à 2333-67 du Code général des collectivités territoriales). »[331]

Ces droits d'initiative se distinguent selon qu'ils sont relatifs à l'extension des CA (b-1) ou des CU (b-2).

b-1) Un droit d'initiative relatif à l'extension des communautés d'agglomération

D'après l'article L. 5216-10 du CGCT, dans sa rédaction issue de la loi Chevènement, dans un délai de trois ans suivant son vote, le préfet peut prendre l'initiative de proposer l'inclusion de communes dans une CA, quand cette extension peut améliorer l'efficacité du groupement.[332] En effet, c'est le représentant de l'Etat qui arrête le projet d'extension du périmètre communautaire, après avis de la commission départementale de la coopération intercommunale compétente. Cela implique clairement que le représentant de l'Etat dispose d'un *pouvoir d'initiative*.

Cependant, l'initiative préfectorale n'emporte pas *de facto* l'extension de l'EPCI en cause. Le représentant de l'Etat doit obtenir l'accord du conseil de la CA ainsi que des deux tiers au moins des conseils municipaux de toutes les communes incluses dans le futur périmètre et représentant plus de la moitié de la population totale de celles-ci ou de la moitié au moins des conseils municipaux de ces communes représentant les deux tiers de la population. Cette majorité doit nécessairement comprendre le conseil municipal de la commune dont la population est supérieure à la moitié de la population totale concernée ou, à défaut, de la commune dont la population est la plus importante. La loi précise que l'extension ne peut inclure sans leur accord les communes membres d'une CC à DGF bonifiée.

Ce droit d'initiative est renouvelé tous les douze ans, après l'expiration du délai de trois ans après le vote de la loi Chevènement.

b-2) Un droit d'initiative relatif à l'extension des communautés urbaines

D'après l'article L. 5215-40-1 du CGCT, dans sa rédaction issue de la loi Chevènement, dans un délai de trois ans suivant son vote, le préfet peut prendre l'initiative de proposer l'inclusion de communes dans une CU, quand cette extension peut améliorer

[331] MARCOU (G) : La réforme de l'intercommunalité : quelles perspectives pour les agglomérations urbaines ?, AJDA 2002, p. 317.

[332] L'article L. 5216-10 du CGCT dispose : « dans un délai de 3 ans à compter de la publication de la loi n°99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, le périmètre des communautés d'agglomération peut être étendu aux communes dont l'inclusion dans le périmètre communautaire est de nature à assurer la cohérence spatiale et économique ainsi que la solidarité financière et sociale qui sont nécessaires au développement de la communauté d'agglomération. (...) Le projet d'extension du périmètre communautaire est arrêté par le représentant de l'Etat dans le département (…) ou par arrêté conjoint des représentants de l'Etat dans les départements concernés. »

l'efficacité du groupement.[333] Comme précédemment, il faut effectivement relever que c'est le représentant de l'Etat qui arrête le projet d'extension du périmètre communautaire, après avis de la commission départementale de la coopération intercommunale (CDCI) compétente. On comprend alors que le représentant de l'Etat dispose d'un *pouvoir d'initiative*.

De la même façon que pour l'extension des CA, le représentant de l'Etat doit obtenir l'accord du conseil de la CU et des deux tiers au moins des conseils municipaux de toutes les communes incluses dans le futur périmètre et représentant plus de la moitié de la population totale de celles-ci ou de la moitié au moins des conseils municipaux de ces communes représentant les deux tiers de la population. Cette majorité doit nécessairement comprendre le conseil municipal de la commune dont la population est supérieure à la moitié de la population totale concernée ou, à défaut, de la commune dont la population est la plus importante. La loi précise à nouveau que l'extension ne peut inclure sans leur accord les communes membres d'une CC à DGF bonifiée.

Ce droit d'initiative est renouvelé tous les douze ans, après l'expiration du délai de trois ans après le vote de la loi Chevènement.

c) Un droit d'initiative découlant de la loi Chevènement

Il faut relever que le droit d'initiative du préfet découle directement de la loi Chevènement : sous l'empire de la loi ATR, seules les communes peuvent proposer un périmètre d'EPCI. En effet, d'après l'article L. 167-1 du code des communes, issu de l'article 71 de la loi du 6 février 1992, « sur l'initiative d'un ou plusieurs conseils municipaux demandant la création d'une communauté de communes, le ou les représentants de l'Etat dans le ou les départements concernés fixent par arrêté la liste des communes intéressées. »

Le droit d'initiative n'est nullement négligeable au vu des conséquences juridiques attachées à la prise de l'arrêté déterminant le périmètre d'une intercommunalité à fiscalité propre.[334] Effectivement, un tel arrêté lance la procédure de création de l'EPCI, pose le cadre territorial au sein duquel la majorité nécessaire à la création de l'établissement devra être réunie et lie le représentant de l'Etat qui ne peut prendre un arrêté de création de l'EPCI qui serait différent de l'arrêté fixant le périmètre de l'EPCI s'agissant de la configuration territoriale et des communes concernées.[335]

---

[333] L'article L. 5215-40-1 dispose : « dans un délai de 3 ans à compter de la publication de la loi n°99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunales, le périmètre des communautés urbaines peut être étendu aux communes dont l'inclusion dans le périmètre communautaire est de nature à assurer la cohérence spatiale et économique ainsi que la solidarité financière et sociale qui sont nécessaires au développement de la communauté urbaine et à son évolution en métropole régionale. (…) Le projet d'extension du périmètre communautaire est arrêté par le représentant de l'Etat dans le département ou par arrêté conjoint des représentants de l'Etat dans les départements concernés. »

[334] TOUVET (L), FERSTENBERT (J), CORNET (C) : *Les grands arrêts du droit de la décentralisation*, Dalloz, 2001, Paris, décision n°28, p. 200.

[335] Cela découle de l'arrêt du Conseil d'Etat du 2 octobre 1996, Commune de Boncourt – Le – Bois, Rec. p. 764. D'après les auteurs, « dans l'arrêt Commune de Boncourt-le-Bois, les juges du Palais-Royal décident que le préfet est lié par la liste des communes qu'il a incluse dans son premier arrêté. La décision Commune de Boncourt-le-Bois pose une limite au pouvoir préfectoral. L'arrêté de création ne peut envisager un périmètre différent de celui arrêté dans la première décision administrative. » (CHRISTIANY (D) : Etude sur les contentieux de création et d'extension des EPCI, Collectivités territoriales – Intercommunalité, mars 2006, p. 8)

2) Le veto préfectoral

Le préfet dispose d'un droit de veto, qu'il peut exercer à propos de la constitution (a), de l'extension (b) ou de la fusion (c) d'une communauté. Il convient, après cette présentation, de mettre en exergue les fondements du veto préfectoral (d).

a) Le veto opposé à la constitution d'une communauté

Le représentant de l'Etat n'est pas la seule autorité pouvant prendre l'initiative de la constitution d'un EPCI-FP : les communes disposent également d'un tel droit d'initiative, ainsi que le dispose l'article L. 5211-5 du CGCT, dans sa rédaction issue de la loi Chevènement.[336] L'initiative communale se matérialise par l'adoption d'un arrêté par le préfet, arrêté qui fixe la liste des communes demandant leur regroupement au sein d'un EPCI. Comme dans le cas de figure de l'initiative préfectorale, les conseils municipaux doivent confirmer leur accord à un tel regroupement après la notification de l'arrêté du préfet aux communes concernées. Alors, le représentant de l'Etat peut prendre l'arrêté créant effectivement l'EPCI.

Le préfet peut opposer son veto si le périmètre proposé par les communes ne respecte pas la condition objective posée par la loi Chevènement et qui doit être respectée par tout périmètre de toute intercommunalité à fiscalité propre, à savoir l'existence d'un périmètre d'un seul tenant et sans enclave.[337] Seul l'article L. 5211-18-I du CGCT, issu de la loi du 13 août 2004, apporte une limite à cette exigence en prévoyant que le préfet peut autoriser l'adhésion d'une ou plusieurs communes à une communauté si cette adhésion est bloquée du fait de l'opposition d'une seule commune conduisant à empêcher la constitution d'un périmètre d'un seul tenant et sans enclave.

Le préfet peut également refuser de prendre l'arrêté créant l'EPCI alors même que toutes les conditions légales, en termes de continuité territoriale mais aussi en termes de majorité ou de consultations obligatoires, par exemple, sont respectées. Pour reprendre la formule d'un commissaire du gouvernement, la jurisprudence a considéré que « le préfet n'avait pas compétence liée pour créer la communauté, alors même que la majorité qualifiée des conseils municipaux intéressées est réunie. »[338] Ainsi, le rôle du préfet ne se limite pas à prendre acte de la volonté des communes à être regroupées au sein d'un EPCI et de vérifier le respect des conditions légales. Le représentant de l'Etat peut opposer un veto à cette manifestation de volonté de façon discrétionnaire. Le principe découle de l'arrêt du Conseil d'Etat du 2 octobre 1996, Commune de Civaux[339], confirmé, notamment, par l'arrêt de la CAA de Bordeaux du 25 juin 2001, Commune du Port et autres.[340]

---

[336] « Le périmètre de l'EPCI peut être fixé par arrêté du représentant de l'Etat dans le département lorsque les communes font partir du même département ou par arrêté conjoint des représentants de l'Etat dans les départements concernés dans le cas contraire (…) dans un délai de deux mois à compter de la première délibération transmise, à l'initiative d'un ou de plusieurs conseils municipaux demandant la création d'un EPCI. (…) Cet arrêté dresse la liste des communes intéressées. »

[337] Exigence prévue à l'article L. 5214-1 alinéa 2 du CGCT pour les communautés de communes, à l'article L. 5215-1 du CGCT pour les communautés urbaines et à l'article L. 5216-1 du CGCT pour les communautés d'agglomération.

[338] REY (J.-L.) : Les pouvoirs du préfet en matière de création d'une communauté de communes, Conclusions sur l'arrêt de la CAA de Bordeaux du 25 juin 2001, Commune Port, Collectivités territoriales – Intercommunalité, janvier 2002, p. 4.

[339] « Le préfet, lorsqu'il est saisi par une ou plusieurs communes d'une demande tendant à la création d'une communauté de communes, a la faculté, après avoir arrêté la liste des communes intéressées, procédé à la

b) Le veto opposé à l'extension d'une communauté

Le préfet peut opposer son veto à l'extension d'un EPCI initiée par les communes en vertu de l'article L. 5211-18 du CGCT, dans sa rédaction issue de la loi du 13 août 2004.[341] En effet, il ressort de la jurisprudence que le représentant de l'Etat dispose là encore d'un pouvoir discrétionnaire qui lui permet de refuser une extension du périmètre alors que toutes les conditions légales à une telle extension sont remplies. On peut évoquer en ce sens le jugement du Tribunal administratif de Nice du 25 novembre 2005, SIVOM de Villefranche-sur-mer contre préfet des Alpes-Maritimes.[342]

c) Le veto opposé à la fusion impliquant au moins une communauté

Le préfet dispose du pouvoir de décider la fusion. C'est là une prérogative considérable dans l'hypothèse où le périmètre du futur EPCI envisagé ne conviendrait pas au représentant de l'Etat.

Le périmètre du futur EPCI peut disconvenir au préfet car l'initiative de la fusion peut provenir des élus locaux, comme le dispose l'article L. 5211-41-3 du CGCT, dans sa rédaction issue de la loi du 13 août 2004.[343] Dès lors que le premier arrêté fixant le périmètre du nouvel EPCI envisagé est pris, la loi prévoit que les personnes publiques locales concernées par la fusion doivent y consentir selon les règles traditionnelles de majorité applicables en droit de l'intercommunalité.[344]

Il est donc tout à fait envisageable que le projet de fusion échappe au préfet quant à son initiative et que ce projet soit contraire aux objectifs de l'Etat s'agissant de la configuration du périmètre. Dans une telle hypothèse, le représentant de l'Etat dispose de la possibilité d'empêcher la fusion, même en cas de consensus local à son sujet. La loi énonce expressément le caractère discrétionnaire de cette prérogative : « la fusion peut être décidée

---

consultation de la commission départementale de la coopération intercommunale et invité les conseils municipaux des communes intéressées à délibérer sur le principe et sur les modalités de création de la communauté de communes, de ne pas créer la communauté alors même que les conditions requises de majorité qualifiée sont satisfaites. » (TOUVET (L) : conclusions sur l'arrêt du Conseil d'Etat du 2 octobre 1996, Commune de Civaux, AJDA 1996, p. 1022)

[340] « S'il revient aux seules communes de prendre l'initiative de demander la création d'une communauté de commues, le représentant de l'Etat a la faculté de ne pas y donner suite, sous le contrôle du juge de l'excès de pouvoir. » (CAA de Bordeaux, 25 juin 2001, Commune du Port et autres, Collectivités territoriales – Intercommunalité, janvier 2002, p. 5)

[341] « Le périmètre de l'EPCI peut être ultérieurement étendu, par arrêté du ou des représentants de l'Etat dans le ou les départements concernés, par adjonction de communes nouvelles (…) soit à la demande des conseils municipaux des communes nouvelles (…) soit sur l'initiative de l'organe délibérant de l'EPCI. »

[342] « Considérant que les dispositions précitées de l'article L. 5211-18 du Code général des collectivités territoriales laissent au représentant de l'État, saisi par une commune d'une demande tendant à ce qu'elle soit admise à faire partie d'un syndicat intercommunal déjà créé, la faculté de ne pas y donner suite, sous le contrôle du juge de l'excès de pouvoir, alors même que seraient satisfaites les conditions auxquelles est subordonnée cette admission . » (TA de Nice, 25 novembre 2005, SIVOM de Villefranche-sur-mer contre préfet des Alpes-Maritimes, Collectivités territoriales-Intercommunalité n° 2, Février 2006, comm. 24)

[343] L'article dispose à cet égard que le préfet peut fixer par arrêté le projet de périmètre du nouvel établissement envisagé « dans un délai de deux mois à compter de la première délibération transmise, à l'initiative d'un ou de plusieurs conseils municipaux des communes membres ou de l'organe délibérant du ou des EPCI dont la fusion est envisagée. »

[344] Le code dispose que « cet accord doit être exprimé par les organes délibérants des établissements publics et par deux tiers au moins des conseils municipaux de toutes les communes incluses dans le projet de périmètre représentant plus de la moitié de la population totale de celles-ci, ou par la moitié au moins des conseils municipaux des communes représentant les deux tiers de la population. »

par arrêté du ou des représentants de l'Etat dans le ou les départements concernés ». Dans cette perspective, la prérogative préfectorale s'apparente à un droit de veto.

La procédure de fusion révèle un Etat fortement présent, comme le proclame clairement le premier alinéa de l'article L. 5211-41-3 du CGCT.[345] La doctrine a souligné que « l'affirmation expresse de la notion d'autorisation en matière de fusion témoigne de la volonté de contrôle renforcé de l'Etat dans un domaine qui engage sa stratégie territoriale. La circulaire d'application du 15 septembre 2004 enjoint d'ailleurs les préfets d'informer l'administration centrale (cabinet du ministre et direction générale des Collectivités locales) des autorisations de fusion qu'ils seront amenés à donner. »[346]

d) Les fondements du veto préfectoral

Les conclusions du commissaire du gouvernement sur l'arrêt Civaux sont éclairantes quant à la justification de ce droit de veto préfectoral : « le pouvoir d'appréciation du préfet nous semble nécessaire pour prendre en compte les impératifs de bonne administration. Les délibérations des conseils municipaux ont pu faire apparaître des oppositions farouches de certaines communes qui rendront difficile voire impossible le fonctionnement de la future communauté de communes, ou bien des suggestions de modification du périmètre ou des compétences transférées. La situation a pu évoluer en modifiant le contexte économique ou administratif. Le préfet doit pouvoir réagir à ces situations en différant ou en renonçant à la création de communauté de communes, pour des motifs d'intérêt général. Il serait mauvais de contraindre le préfet à créer un établissement public dont il sait qu'il fonctionnera mal ou pas du tout, alors que le maintien de la situation existante serait préférable. »[347]

Il apparaît, au regard de tous ces éléments, que, dans le cadre d'une initiative communale, le consentement du représentant de l'Etat est nécessaire pour qu'un arrêté dressant la liste des communes intéressées par le regroupement soit pris.

3) La faculté préfectorale de dépasser le refus d'une commune à son intégration dans la communauté

La faculté préfectorale de dépasser le refus d'une commune à son intégration dans la communauté est applicable lors de la constitution de la communauté (a), mais également lors de son extension (b) et en cas de fusion (c).

a) Une faculté reconnue pour la constitution de la communauté

Lorsque le préfet prend l'arrêté dressant la liste des communes concernées par le regroupement intercommunal, il peut faire figurer sur cette liste préfigurant le périmètre de l'éventuel futur EPCI toutes les communes qu'il jugera pertinent d'intégrer à cette intercommunalité à fiscalité propre. Peu importe ici que l'initiative vienne du représentant de l'Etat ou des communes, la jurisprudence « estime que le préfet dispose de toute latitude pour

[345] « Des EPCI, dont au moins l'un d'entre eux est à fiscalité propre, *peuvent être autorisés* (souligné par nous) à fusionner dans les conditions suivantes. »

[346] SEMPE (F) : La fusion des EPCI dans la loi du 13 août 2004, *in La profondeur du droit local : Mélanges en l'honneur de Jean – Claude Douence*, Dalloz, 2006, Paris, p. 434.

[347] TOUVET (L) : Difficultés liées à la création d'une communauté de communes, Conclusions sur l'arrêt du Conseil d'Etat du 2 octobre 1996, Communes de Bourg – Charente, de Mainxe et de Gondeville, AJDA 1996, p. 1022.

fixer, au sein du premier arrêté, la liste des communes appelées à intégrer une structure intercommunale. »[348]

A ce stade, le préfet dispose d'une autre prérogative essentielle : celle de dépasser le refus d'une commune de consentir à son intégration dans l'EPCI. Cette prérogative est reconnue au préfet depuis un arrêt du Conseil d'Etat du 2 octobre 1996, Communes de Bourg-Charente, de Mainxe et de Gondeville.[349] En vertu de cette jurisprudence, le préfet peut faire figurer sur la liste des communes intéressées par la création de l'EPCI des communes qui refusent leur intégration dans l'intercommunalité à fiscalité propre.[350] Le préfet peut procéder ainsi s'il considère pouvoir obtenir la majorité nécessaire pour prendre le second arrêté créant effectivement l'EPCI, à savoir les deux tiers au moins des conseils municipaux des communes intéressées représentant plus de la moitié de la population totale de celles-ci, ou par la moitié des conseils municipaux des communes représentant les deux tiers de la population. Par ailleurs, le ou les communes en cause ne devront pas figurer parmi les communes les plus importantes démographiquement, à l'échelle du périmètre envisagé. On a vu que le CGCT ménageait à ces communes un droit de veto qui rend impossible la caractérisation de la majorité nécessaire en cas d'opposition de leur part.

b) Une faculté reconnue pour l'extension de la communauté

On écarte ici le cas de l'extension prévue par l'article L. 5211-18 du CGCT : en effet, l'adjonction de communes nouvelles dans le périmètre d'une communauté est toujours subordonnée à l'accord du ou des conseils municipaux dont l'admission est envisagée. Le préfet retrouve une marge de manœuvre dans les autres hypothèses d'extension des périmètres communautaires, quand l'extension vise à accroître l'efficacité de la communauté (b-1) ou qu'elle s'inscrit à la suite de la transformation d'une communauté (b-2).

b-1) Une faculté reconnue pour l'extension visant à accroître l'efficacité d'une communauté

La faculté préfectorale de dépasser le refus d'une commune à son intégration dans la communauté est reconnue à propos des dispositions spécifiques concernant l'extension du périmètre d'une CA et d'une CU, dispositions codifiées aux articles L. 5216-10 et L. 5215-40-1 du CGCT, dans leurs rédactions issues de la loi Chevènement. Le préfet a la possibilité de passer outre l'opposition d'une commune à être incluse dans le projet d'extension du périmètre d'une CA ou d'une CU.

En effet, comme l'indiquent les auteurs, « le juge administratif a estimé que le préfet peut passer outre le refus d'intégration d'une commune si cette intégration est de nature à assurer la cohérence spatiale et économique du territoire. »[351] Tel est l'apport de l'arrêt de la CAA de Bordeaux du 31 juillet 2003, Communauté de communes Plaine Courance,

[348] CHRISTIANY (D) : Etude sur les contentieux de création et d'extension des EPCI, Collectivités territoriales – Intercommunalité, mars 2006, p. 8.
[349] CE, 2 octobre 1996, Communes de Bourg-Charente, de Mainxe et de Gondeville : AJDA 1996, p. 1022, conclusions L. Touvet ; RFDA 1997, p. 1216, note C. Cammarata et P. Gaïa.
[350] « Les communes intéressés figurant sur la liste établie par le ou les représentants de l'Etat ne sont pas seulement celles qui prennent l'initiative de demander la création d'une communauté de communes ou qui sont favorables à cette démarche, mais toutes celles qui sont consultées sur le projet de communauté et qui sont susceptibles d'être regroupées au sein de l'établissement public envisagé. »
[351] CHRISTIANY (D) : article précité, p. 8.

Commune Saint Symphorien.[352] Ainsi, au moment d'établir le projet d'extension du périmètre, le représentant de l'Etat peut y inclure des communes contre leur gré, dès lors que cette inclusion permet d'atteindre les finalités propres aux procédures codifiées aux articles L. 5216-10 et L. 5215-40-1 du CGCT, dans leurs rédactions issues de la loi Chevènement.[353]

Comme précédemment, il faut indiquer que cette inclusion doit être confirmée par la réunion de la majorité qualifiée nécessaire pour que le préfet puisse prendre l'arrêté décidant effectivement l'extension du périmètre.[354]

Finalement, il n'y a qu'une garantie légale possible contre une inclusion forcée dans un projet d'extension de périmètre : ne peuvent y figurer sans leur accord les communes membres d'une CC à DGF bonifiée.[355]

b-2) Une faculté reconnue pour l'extension consécutive à la transformation d'une communauté

Le préfet dispose de la prérogative de contourner l'opposition d'une commune à son intégration au sein d'une communauté qui souhaite étendre son périmètre à la suite d'une transformation de statut, modifiant sa catégorie de communautés d'appartenance. On vise ici l'article L. 5211-41-1 du CGCT, dans sa rédaction issue de la loi du 13 août 2004. Effectivement, comme précédemment, il faut constater que l'extension consécutive à une transformation doit être menée *pour* assurer la cohérence spatiale et économique ainsi que la solidarité financière et sociale qui sont nécessaires au développement de la communauté. Si, à notre connaissance, il n'y a pas de jurisprudence spécifique à cette hypothèse, on peut estimer qu'il est possible de reprendre ici le raisonnement tenu par le juge administratif dans l'arrêt Communauté de communes Plaine de Courance, commune de Saint-Symphorien. Aussi, dès lors que l'extension vise à atteindre les finalités propres à une extension de périmètre consécutive à une transformation de statut d'une communauté, alors le préfet peut inclure contre son gré une commune dans le projet d'extension.

Toutefois, l'inclusion dans le projet d'extension ne vaut pas extension effective.

D'une part, l'extension effective dépend de la réunion d'une majorité qualifiée.[356] Le préfet peut donc passer outre l'opposition d'une ou plusieurs communes à son intégration lors d'une extension-transformation, à condition de bien mesurer les forces en présence.

---

[352] REY (J.-L.) : Dans quelles conditions peut-on étendre le périmètre d'une communauté d'agglomération ?, Conclusions sur l'arrêt de la CAA de Bordeaux, Communauté de communes Plaine de Courance, commune de Saint-Symphorien, BJCL, 2003, n° 10, p. 773.

[353] A savoir, assurer la cohérence spatiale et économique ainsi que la solidarité financière et sociale qui sont nécessaires au développement de la communauté en cause.

[354] Le périmètre peut être étendu après accord du conseil de la communauté ainsi que des deux tiers au moins des conseils municipaux de toutes les communes incluses dans le futur périmètre et représentant plus de la moitié de la population totale de celles-ci ou de la moitié au moins des conseils municipaux de ces communes représentant les deux tiers de la population. Cette majorité doit nécessairement comprendre le conseil municipal de la commune dont la population est supérieure à la moitié de la population totale concernée ou, à défaut, de la commune dont la population est la plus importante.

[355] Le périmètre dont l'extension est projetée ne peut toutefois inclure, sans leur accord, les communes membres d'une communauté de communes dont l'éligibilité à la dotation prévue au onzième alinéa de l'article L. 5211-29 a été constatée dans les conditions fixées à l'article L. 5214-23-1.

[356] Il faut l'accord « du conseil de l'établissement public ainsi que des deux tiers au moins des conseils municipaux de toutes les communes incluses dans le futur périmètre et représentant plus de la moitié de la population totale de celles-ci ou de la moitié au moins des conseils municipaux de ces communes représentant les deux tiers de la population. » De plus, « cette majorité doit nécessairement comprendre le conseil municipal

D'autre part, la loi prévoit une importante garantie favorable aux communes incluses contre leur gré dans un tel projet d'extension de périmètre : ne peuvent y figurer sans leur accord les communes membres d'une CC à DGF bonifiée.[357]

c) Une faculté reconnue pour la fusion

On retrouve la faculté préfectorale de dépasser le refus d'une commune à son intégration dans la communauté en matière de fusion. Le préfet dispose de la possibilité d'inclure contre leur gré des communes dans le périmètre du futur EPCI, selon l'article L. 5211-41-3 du CGCT, dans sa rédaction issue de la loi du 13 août 2004.[358]

Toutefois, contrairement à la procédure de mise en place originaire d'une communauté, cette possibilité est encadrée par la loi Effectivement, c'est uniquement pour en assurer la continuité territoriale, « en vue de délimiter un territoire d'un seul tenant et sans enclave », que le représentant de l'Etat peut envisager d'intégrer contre leur volonté des communes dans le périmètre du futur établissement. L'article L. 5211-41-3 du CGCT pose une nouvelle limite à la marge de manœuvre du préfet en disposant « que le projet de périmètre ne peut inclure, sans leur accord, des communes appartenant à un EPCI à fiscalité propre. »

4) Le pouvoir discrétionnaire d'accepter ou refuser le retrait d'une commune

Les prérogatives préfectorales afférentes à la configuration des périmètres communautaires seraient vaines si les communes bénéficient de larges libertés pour exercer leur droit de retrait des communautés. Conscient des enjeux, le législateur va conférer au préfet un pouvoir discrétionnaire pour accepter ou refuser le retrait d'une commune d'une communauté, pour éviter une instabilité de la carte communautaire.

Le droit de retrait des communes des communautés auxquelles elles appartiennent est principalement encadré par l'article L. 5211-19 du CGCT, dans sa rédaction issue de la loi du 13 août 2004. Cet article interdit le retrait d'une commune appartenant à une CU (alinéa 1) et n'autorise le retrait d'une commune appartenant à une communauté ayant opté pour la TPU qu'à l'issue de la période d'unification des taux de la taxe (alinéa 4).

Pour le cas où le retrait de la communauté est possible, il dépend de deux conditions.

D'une part, l'organe délibérant de la communauté (alinéa 1er) et les conseils municipaux des communes membres de la communauté doivent y consentir (alinéa 2), la loi précisant que la majorité nécessaire pour autoriser le retrait est la même que celle requise pour la création de la communauté (alinéa 2).

D'autre part, le préfet doit également consentir à ce retrait, l'alinéa 4 de l'article énonçant que la décision de retrait est prise par le préfet. Ce pouvoir préfectoral est doté d'une double nature, comme l'a relevée la doctrine.[359] Lorsqu'il s'agit d'une décision de refus d'autoriser le retrait, c'est un pouvoir discrétionnaire. Lorsqu'il s'agit d'une décision

---

de la commune dont la population est supérieure à la moitié de la population totale concernée ou, à défaut, de la commune dont la population est la plus importante. »

[357] Le projet de périmètre ne peut inclure, sans leur accord, les communes membres d'une communauté de communes dont l'éligibilité à la dotation prévue au onzième alinéa de l'article L. 5211-29 a été constatée dans les conditions fixées à l'article L. 5214-23-1. »

[358] « Le projet de périmètre peut en outre inclure des communes en vue de délimiter un territoire d'un seul tenant et sans enclave. »

[359] FAURE (B) : *Droit des collectivités territoriales*, Dalloz, 2009, p. 379.

d'autorisation du retrait, la compétence est liée. D'un côté, le préfet ne peut passer outre un refus de l'organe délibérant ou des conseils municipaux d'autoriser le retrait.[360] D'un autre côté, le préfet ne peut autoriser le retrait qu'à condition que soit toujours respecté le principe de la continuité territoriale pour la communauté subissant le retrait, le principe ayant une portée générale.[361]

Une procédure spéciale relative au droit de retrait des communautés existe, parallèlement à la procédure de droit commun. A ce titre, il faut évoquer l'article L. 5214-26 du CGCT, dans sa rédaction issue de la loi Chevènement, qui rend possible le retrait d'une commune membre d'une CC lorsque cette commune souhaite rejoindre une autre communauté dont l'organe délibérant a accepté l'adhésion. La loi énonce explicitement que le préfet *autorise* le retrait. Cela implique que son refus est discrétionnaire et son acceptation liée par le maintien d'une continuité territoriale pour la CC subissant le retrait. Les communes membres de CA bénéficiaient d'un tel droit de retrait dérogatoire, mais il n'existe plus depuis le 1er janvier 2005.[362]

Au regard de l'encadrement du droit de retrait, on comprend que sa mise en œuvre soit relativement exceptionnelle.[363]

B) L'Etat, apparent ordonnateur de la carte intercommunale

La présentation des prérogatives étatiques permette d'évoquer un Etat « propulsif »[364] lors de la phase de mise en place des périmètres (1). Les pouvoirs préfectoraux sont conçus de telle sorte que l'objectif étatique de périmètres communautaires consistants, à l'aune de l'aire urbaine, semble réaliste. Le contrôle restreint du juge administratif n'apparaît pas comme un obstacle réel à la réalisation de cette politique (2).

1) Un large pouvoir d'appréciation étatique pour compenser les lacunes d'une recomposition intercommunale initiée par les seules communes

Négativement, on peut dire que l'Etat intervient en raison des lacunes avérées d'un système laissant une place majeure aux communes.

Telle est la leçon tirée de la loi ATR : reconnaître aux communes un rôle moteur dans la configuration territoriale des intercommunalités à fiscalité propre est revenu à paralyser la dynamique intercommunale, plus exactement à empêcher la mise en exergue de périmètres satisfaisants. Les mécanismes mis en place en 1992 reposent essentiellement sur la concertation et donc, *in fine*, sur le consensus entre les acteurs locaux, communes et Etat local. Ce consensus doit naître au sein de la CDCI : « tout en laissant ouverte aux communes la possibilité de prendre l'initiative de regroupements, la loi du 6 février 1992 instaure une procédure visant à susciter ces regroupements à partir d'une réflexion globale conduite à l'échelle départementale par une commission départementale de la coopération intercommunale. (…) Le pouvoir du préfet pour arrêter le schéma départemental est

[360] Comme le précise l'arrêt du Conseil d'Etat du 28 novembre 1986, Commune de Launaget, Rec. p. 267.
[361] Comme l'indique l'arrêt du Conseil d'Etat du 28 décembre 2005, Commune de Poigny, req. n° 281849, Rec. p. 598.
[362] FAURE (B) : *Droit des collectivités territoriales*, Dalloz, 2009, p. 380.
[363] FAURE (B) : *op. cit.*, p. 379.
[364] On emprunte la formule au professeur Morand : MORAND (C.-A.) (dir.) : *L'État propulsif*, Paris, Publisud, 1991.

étroitement limité : il ne peut qu'accepter en bloc les propositions de la commission ou les soumettre à nouveau à la discussion. (…) Contrairement aux apparences, la loi du 6 février 1992 est donc loin d'organiser le retour de l'Etat sur la scène de l'intercommunalité. »[365] Finalement, il apparaît que l'Etat, à travers la loi ATR, a mis en place « une démarche contractuelle d'incitation des communes à s'associer librement autour d'objectifs de développement négociés avec lui. »[366]

Le précédent constitué par la loi ATR a incontestablement joué pour expliquer la logique plus autoritaire insufflée par la loi Chevènement : « l'empirisme de l'initiative locale est jugé insuffisant. Le modèle de 1992 a incontestablement montré ses limites. Les disparités territoriales imposent une intervention plus autoritaire de l'Etat qui a pour conséquence de marginaliser la logique de concertation et de réduire notamment le rôle de la Commission départementale de coopération intercommunale (CDCI) et de supprimer l'intervention du Conseil général. »[367]

2) Un large pouvoir d'appréciation étatique soumis au contrôle restreint du juge administratif

Le préfet dispose d'une marge de manœuvre appréciable dans les procédures visant à la détermination du périmètre de la communauté et à sa création. La loi lui confère ainsi la faculté constante de prendre ou non l'initiative de la procédure ainsi que de donner ou non suite à l'initiative communale, s'il considère que cette dernière ne débouchera pas sur la mise en place d'un EPCI au périmètre satisfaisant.

On peut alors dire que le préfet dispose du « pouvoir de choisir entre deux décisions ou deux comportements (deux au moins) également conformes à la légalité »[368] : telle est la définition que le professeur Chapus donne au pouvoir discrétionnaire, pouvoir discrétionnaire que l'on oppose classiquement à la compétence liée entendue comme « la situation où se trouve l'autorité administrative quand aucune possibilité de choix ne lui est offerte. »[369] Clairement, dans la phase de détermination du périmètre de l'intercommunalité à fiscalité propre, le représentant de l'Etat dispose de cette possibilité de choisir, il bénéficie donc d'un pouvoir discrétionnaire.

La reconnaissance d'un tel pouvoir discrétionnaire, on use de la formule tout en ayant conscience de ses limites, va avoir un impact sur la nature du contrôle juridictionnel. Le principe, classique, est connu : « le contrôle de la qualification juridique des faits est plus ou moins approfondi : il est normal ou bien il est restreint. Et on peut dire qu'il est restreint dans l'hypothèse où la décision dont il s'agit d'apprécier la légalité a été prise dans l'exercice du pouvoir discrétionnaire, c'est à dire quand doit être appréciée la légalité de la décision que l'administration a choisie comme la plus opportune. »[370]

---

[365] DESJARDINS (X) (sous la direction de Paul Boino) : *Intercommunalité et décentralisation, Les recompositions territoriales sous le regard des chercheurs*, Rapport final de juin 2006 remis au PUCA, p. 23.
[366] ESTEBE (P) et KIRSZBAUM (T) : L'intercommunalité entre optimum territorial et pouvoir local. Lecture de la littérature récente, *in* DGUHC, *Réflexions sur la connaissance des territoires urbains*, Ed. de la Direction Générale de l'Urbanisme, 1999, p. 126.
[367] DE LAVERRIE (A) et MONTAIN-DOMENACH (J.) : Le pouvoir discrétionnaire du préfet et les périmètres des EPCI, Pouvoirs Locaux, n°58, III/2003, p. 138.
[368] CHAPUS (R) : *Droit administratif général*, Tome 1, Editions Montchrestien, 2001, Paris, p. 1056.
[369] CHAPUS (R) : *op. cit.*, p. 1058.
[370] CHAPUS (R) : *op. cit.*, p. 1061.

Le juge administratif, en principe, exerce ainsi un contrôle restreint quant à la mise en œuvre des prérogatives préfectorales au moment de la détermination du périmètre de l'EPCI-FP. La mise en œuvre de ce contrôle restreint implique que « le juge administratif revient à s'interroger sur l'erreur manifeste d'appréciation commise par l'administration dans le cadre de la détermination du périmètre. »[371] Les auteurs[372] ont ainsi pu relever que le juge administratif exerçait un contrôle restreint de l'erreur manifeste d'appréciation sur la décision du préfet de déterminer un périmètre intercommunal[373] ou la décision du préfet de ne pas inclure une commune dans un EPCI.[374]

Si le contrôle restreint apparaît comme le contrôle de principe du juge administratif en matière de détermination du périmètre, il semble qu'une exception existe quant à la question spécifique de l'extension du périmètre des communautés sous l'empire des articles L 5216-10 et L. 5215-40-1 du CGCT, dans leurs rédactions issues de la loi Chevènement. En effet, quand l'extension de la CU ou de la CA considérée concerne des communes déjà membres d'une CC à DGF bonifiée, le juge exerce un contrôle approfondi. En clair, un plein contrôle de proportionnalité en vertu de la théorie du bilan, au vu des conséquences financières et de l'impact sur le projet commun de développement et de solidarité d'une telle extension pour la CC.[375]

Certains auteurs ont émis des critiques à l'égard du contrôle restreint de principe, en considérant qu'il ne permettait pas la garantie du principe de libre administration des collectivités territoriales figurant à l'article 72 de la Constitution.[376] Quoi qu'il en soit, on doit constater que, dans la perspective étudiée, ce n'est pas le contrôle juridictionnel qui va se montrer un obstacle aux stratégies de l'Etat dans la mise en œuvre des périmètres des communautés.

Le préfet dispose incontestablement de ressources juridiques importantes pour atteindre l'objectif de consistance territoriale des périmètres des communautés, au regard du standard de l'aire urbaine. Dès lors, les finalités assignées à la planification urbaine

---

[371] CHRISTIANY (D) : Etude sur les contentieux de création et d'extension des EPCI, Collectivités territoriales – Intercommunalité, mars 2006, p. 9.

[372] *Ibidem.*

[373] On peut évoquer à cet égard l'arrêt du Conseil d'Etat du 15 octobre 1999, Commune de Saint – Céneri – le – Gérei : « l'appréciation à laquelle se livrent (les autorités compétentes pour délimiter le périmètre) est susceptible d'être contestée devant le juge administratif et ce dernier peut la censurer dans le cas où elle est entachée d'une erreur manifeste. » (Conseil d'Etat, 15 octobre 1999, Ministre de l'Intérieur contre Commune de Saint – Céneri - le Gérei, AJDA 2000, p. 95)

[374] Contrôle notamment illustré par l'arrêt du Conseil d'Etat du 3 avril 1998, Communauté de communes du Pays d'Issoudin : « Considérant, enfin, que, s'agissant de la commune de Chârost, la décision de refus (d'inclusion d'une commune) a pu, *sans procéder d'une erreur manifeste d'appréciation* (souligné par nous), être motivée par la circonstance que le projet de constitution du pays de Bourges était susceptible, à la date de la décision attaquée, de justifier que la commune en cause ne soit pas admise à faire partie de la communauté de communes du pays d'Issoudun. » (Conseil d'Etat, 3 avril 1998, Communauté de communes du Pays d'Issoudin, Rec. p. 123)

[375] CAA de Bordeaux, 31 juillet 2003, Communauté de communes Plaine de Courance, commune de Saint-Symphorien, n° 02BX00159 ; REY (J.-L.) : Dans quelles conditions peut-on étendre le périmètre d'une communauté d'agglomération ?, Conclusions sur l'arrêt de la CAA de Bordeaux du 31 juillet 2003, Communauté de communes Plaine de Courance, commune de Saint-Symphorien, BJCL, 2003, n° 10, p. 773.

[376] Pour illustrer cette dénonciation doctrinale du pouvoir discrétionnaire du préfet conduisant au contrôle restreint du juge : CAMMARATA (C) et GAIA (P) : La création des communautés de communes au regard du principe constitutionnel de libre administration des collectivités locales, Note sous l'arrêt du Conseil d'Etat du 2 octobre 1996, Communes de Bourg-Charente, de Mainxe et de Gondeville, RFDA, 1997, p. 1209. Pour une position plus nuancée : MONTAIN-DOMENACH (J) : Principe de libre-administration et intercommunalité : transitions et incertitudes, Les Cahiers du Conseil Constitutionnel, n° 12/2002, p. 118.

stratégique, attribuée en principe à ces établissements, semble devoir être mises en œuvre à l'échelle pertinente pour leur réalisation. Cependant, une lecture plus fine du droit positif va mettre en exergue le caractère négocié des périmètres.

Paragraphe 2 : La réalité du caractère négocié des périmètres

Qui domine effectivement le processus tendant à la détermination du périmètre de l'intercommunalité à fiscalité propre et à la création effective de l'établissement ?

La doctrine s'est déjà penchée sur la question à propos de la création des syndicats de communes. Dans une note significativement intitulée « La création des syndicats de communes : une décision des communes ou de l'Etat ? »[377], le professeur Zoller présente les deux positions en présence. Considérant l'importance de la problématique pour cette recherche, les positions existantes sont présentées *in extenso*.

D'une part, le professeur Prieur considère que la création du syndicat de communes relève d'une décision des communes : « le syndicat de communes n'est pas un établissement public comme les autres ; il fait partie des établissements territoriaux et représente non pas une création autoritaire de l'Etat, mais l'expression d'une volonté de collaboration et d'association des communes qui en sont membres. Cette nature particulière doit se traduire dans les phases de naissance de l'établissement. De ce fait, on pourrait très bien admettre que le syndicat existe juridiquement dès lors que la réunion des volontés communales s'est exprimée, l'arrêté du préfet ne faisant que confirmer cette existence. »[378]

D'autre part, le professeur Bénoit estime, quant à lui, que cette décision revient à l'Etat : « la compétence à l'effet de créer le syndicat de communes est (…) une compétence partagée. Les délibérations concordantes des conseils municipaux ne créent en effet rien à elles seules ; (…) le pouvoir central reste libre de créer ou non le syndicat et la teneur de la décision institutive, voire même la liste des membres du syndicat, dépend pour une part importante de sa seule volonté. Les délibérations concordantes des conseils municipaux ont simplement valeur d'actes – condition, à l'existence et à la validité desquels est subordonnée, pour le pouvoir central, la possibilité d'exercer la compétence de création du syndicat que lui reconnaît la loi, étant cependant entendu que ces délibérations déterminent pour partie les statuts du syndicat (…). La décision du pouvoir central n'est donc nullement un simple acte de tutelle, s'exerçant sur une véritable décision de création qui serait incluse dans les délibérations des conseils municipaux (…). La décision du pouvoir central est tout au contraire l'élément constituant déterminant de la création de cette personne administrative nouvelle qu'est le syndicat de communes. Le syndicat n'est créé et n'a donc d'existence que du jour où intervient la décision du pouvoir central. »[379]

Le professeur Zoller conclue sa note en relevant que « la décision Commune de Cayeux – Sur – Mer n'apporte pas de solution aux divergences d'interprétation sur les problèmes juridiques afférents à la création des syndicats de communes. »[380]

S'agissant de la question de l'autorité décidant effectivement la création d'une communauté, on mettra en avant une position intermédiaire par rapport à celles précédemment énoncées : celle d'une *codécision* impliquant l'Etat et les communes. Cette

[377] ZOLLER (E) : La création des syndicats de communes : une décision des communes ou de l'Etat ?, Note sous l'arrêt du Conseil d'Etat du 23 juillet 1974, Commune de Cayeux – Sur – Mer, RDP, 1976, p. 985.
[378] PRIEUR (M) : Note sous l'arrêt du Conseil d'Etat du 16 juin 1972, Ministre du développement industriel et scientifique contre dame Bret, D, 1973, 717.
[379] BENOIT (F.-P.) : *Collectivités locales*, Dalloz, p. 887, n°31.
[380] ZOLLER (E) : note précitée, p. 991.

codécision découle de la persistance systématique d'un pouvoir de consentement communal (A). Juridiquement, ce pouvoir de consentement permettra de caractériser une codécision. En pratique, la codécision va créer une exigence de négociation entre les parties en présence (B).

A) La persistance systématique d'un pouvoir de consentement communal

Il faut nuancer la force de l'Etat au moment de la détermination des périmètres des communautés : cette détermination ne découle pas de la seule volonté de l'Etat (1), il faut en réalité parler de codécision (2).

1) La nécessité de dépasser l'apparence du primat juridique de l'Etat dans la détermination des périmètres

Alors même que l'énumération brute des prérogatives du préfet semble dessiner une primauté juridique de l'Etat (a), l'examen du processus décisionnel permet de nuancer cette impression première (b).

a) Les apparences trompeuses du primat juridique de l'Etat

L'examen des prérogatives de l'Etat en matière de détermination du périmètre ne peut manquer d'impressionner et de laisser penser que l'Etat est en mesure d'imposer des périmètres consistants à l'intercommunalité à fiscalité propre. C'est l'opinion du professeur Bénoit qui apparaît l'emporter à première vue.

Il faut toutefois relativiser la portée de la ressource juridique précédemment décrite. En effet, l'analyse des prérogatives étatiques a mis en avant un élément récurrent : le nécessaire consentement communal à l'arrêté préfectoral dressant la liste des communes intéressées par le regroupement au sein de l'EPCI et à l'arrêté créant la communauté.

Qu'il s'agisse de la détermination originaire du périmètre de l'intercommunalité à fiscalité propre[381], de l'extension ultérieure du périmètre d'une intercommunalité à fiscalité propre déjà constituée selon la procédure de droit commun[382], de la procédure de l'extension - transformation[383] ou de la procédure dérogatoire du droit commun spécifique à la CU et à la CA[384], l'arrêté du préfet doit recueillir systématiquement l'accord des conseils municipaux des communes intéressées.

Il en va de même lorsque l'initiative de proposer un périmètre de communauté vient des communes elles-mêmes : si le préfet approuve l'initiative communale, il n'y est pas contraint, alors il prend un arrêté dressant la liste des communes intéressées. Mais cet arrêté devra recueillir l'accord des conseils municipaux des communes en cause pour que le périmètre de la communauté soit définitivement crée.

Le consentement communal est encore nécessaire lorsque le préfet use de sa faculté de dépasser l'opposition de certaines communes à leur intégration dans la communauté, comme l'illustre l'arrêt du Conseil d'Etat du 2 octobre 1996, Commune de Bourg-Charente, Mainxe et Gondeville. En effet, l'arrêté fixant le périmètre de la communauté ne vaut pas création de l'EPCI. Il faut un second arrêté pour caractériser cette création. Or, ce second arrêté ne peut

[381] Article L. 5211-5 du CGCT.
[382] Article L. 5211-18 du CGCT.
[383] Article L. 5211-41-1 du CGCT.
[384] Respectivement les articles L. 5216-10 et L. 5215-40-1 du CGCT.

être pris qu'en cas de réunion d'une majorité qualifiée de communes.[385] Une distinction peut alors être faite : si le préfet peut passer outre la volonté individuelle d'une commune[386], il ne pourra dépasser l'opposition d'un ensemble de communes à leur intégration dans une communauté. Cela rejoint la distinction mise en avant par la doctrine entre le sort des prérogatives étatiques « face à l'initiative collective des élus » et « face à la volonté individuelle des communes. »[387]

En conséquence, il apparaît que l'Etat ne peut, au regard de la ressource juridique applicable au moment de la détermination des périmètres des communautés, déterminer de façon unilatérale et autoritaire la carte intercommunale. Cela découle du nécessaire consentement communal à la démarche étatique, consentement qui se manifeste par la majorité qualifiée qui doit toujours être caractérisée pour permettre la prise de l'arrêté de création de l'établissement public. On comprend que l'exigence de réunion d'une majorité qualifiée pour prendre l'arrêté de création va avoir un impact sur la liste des communes retenues dans le premier arrêté relatif au projet de création : il s'agira pour le préfet de ne pas retenir trop de communes contre leur gré, sous peine de ne pas réunir la majorité nécessaire. On le voit, la persistance systématique d'un pouvoir de consentement communal bouscule singulièrement l'impression de primauté juridique de l'Etat.

b) La nécessité d'une approche centrée sur les mécanismes décisionnels et non sur l'énumération brute des compétences

La mise en exergue d'un pouvoir de consentement communal conduit à relativiser une approche fondée seulement sur l'énumération brute des prérogatives étatiques. En réalité, il apparaît nécessaire, pour mesurer convenablement les rapports de force locaux, de s'attarder sur les mécanismes effectifs de détermination des périmètres communautaires.

Cette démarche s'appuie sur la pensée du professeur Eisenmann qui avait prôné une telle méthode dans son analyse de la décentralisation. Selon lui, peu importe les prérogatives, leur nature ou l'identification de celui qui les détient. Il faut, en réalité, analyser les modes d'exercice de ces prérogatives, les conditions de leur mise en œuvre. Ce sont ces conditions qui vont révéler la véritable nature des rapports entre le centre et les organes décentralisés.[388]

En s'appuyant sur les travaux du professeur Eisenmann, on ne peut que nuancer les propos précédemment tenus relativement au « pouvoir discrétionnaire » du préfet.

Selon le professeur Eisenmann, en effet, « le pouvoir hiérarchique n'existe pour un organe que s'il a du pouvoir discrétionnaire ; là où il n'y a qu'un pouvoir lié, mieux une compétence liée, il ne possède pas un pouvoir hiérarchique. Il y a pouvoir hiérarchique réel là

[385] Cette majorité qualifiée doit réunir les deux tiers au moins des conseils municipaux des communes intéressées représentant plus de la moitié de la population totale de celles-ci, ou la moitié des conseils municipaux des communes représentant les deux tiers de la population. Il ne doit pas y avoir d'opposition des communes les plus peuplées, la majorité qualifiée ne peut être identifiée si elles n'en font pas partie.

[386] Les communes qui s'expriment sur la création de l'EPCI sont celles retenues par le préfet sur la liste fixée par son premier arrêté : on comprend alors que le représentant de l'Etat, s'il veut voir aboutir l'EPCI, a intérêt à ne pas impliquer dans son premier arrêté trop de communes contre leur gré, sous peine de ne pas recueillir la majorité nécessaire à la création de l'établissement public.

[387] DE LAVERRIE (A) et MONTAIN-DOMENACH (J.) : Le pouvoir discrétionnaire du préfet et les périmètres des EPCI, Pouvoirs Locaux, n°58, III/2003, p. 140 et 141.

[388] CAILLOSSE (J) : Ce que les juristes appellent décentralisation, Notes sur l'évolution du droit français de la décentralisation à la lumière des travaux de Charles Eisenmann, *in La profondeur du droit local : Mélanges en l'honneur de Jean – Claude Douence*, Dalloz, 2006, Paris, p. 72.

où il y a de la liberté de décision, c'est-à-dire faculté d'affirmation d'une volonté personnelle. »[389]

Or, on a vu à travers les dispositions pertinentes du CGCT que le préfet n'a jamais la faculté d'imposer le périmètre d'une communauté et de contraindre toutes les communes présentes sur ce périmètre d'intégrer l'EPCI en question en dépit de leur opposition. Il doit recueillir le consentement d'une majorité qualifiée d'entre elles.

Aussi, la détermination du périmètre d'une communauté, au-delà des apparences soutenues par l'énumération des prérogatives étatiques, n'est pas un pur pouvoir discrétionnaire du préfet. On ne se situe donc pas dans le cadre de l'exercice d'un pouvoir hiérarchique ou dans une hypothèse centralisée.

Cependant, on ne se situe pas *non plus* dans une hypothèse décentralisée. Si le préfet n'est pas en mesure d'imposer sa volonté individuelle, il n'est pas absent du processus décisionnel. Tel est le cas lorsque le représentant de l'Etat prend l'initiative de proposer un périmètre aux communes. Tel est le cas également en cas d'initiative communale : le préfet doit approuver la proposition communale, il n'est jamais contraint ou tenu de prendre un arrêté prenant acte du périmètre proposé par les communes si ce dernier ne lui semble pas satisfaisant. Si le préfet dispose d'un pouvoir discrétionnaire, ce n'est pas tant dans la détermination du périmètre et la création de l'EPCI que s'agissant de la mise en œuvre de ses prérogatives.

Par conséquent, il faut aller au-delà du recours aux notions classiques de centralisation et de décentralisation pour qualifier une situation voyant le nécessaire concours d'autorités centralisées et décentralisées pour l'adoption d'une décision, en l'espèce la décision visant la détermination du périmètre d'une communauté. Dans cette optique, on défendra une hypothèse qui n'est pas celle envisagée par les professeurs Prieur et Bénoit : la détermination du périmètre d'une communauté ne relève ni d'une décision des communes, ni d'une décision de l'Etat. En réalité, il faut une co-décision pour que ce processus soit juridiquement validé. Ainsi, on se place clairement dans la lignée de la pensée du professeur Eisenmann.[390]

2) <u>L'exigence d'une co-décision de l'Etat et des communes pour déterminer les périmètres</u>

La procédure de détermination du périmètre de la communauté semble parfaitement correspondre à l'hypothèse de la semi – décentralisation, telle que le professeur Caillosse la décrit : « la formule repose sur le principe d'association, de participation de deux autorités au pouvoir de décision. Au fondement des actes ainsi pris, il y a nécessairement une coproduction juridique : les normes ne peuvent être posées que par le consentement et avec l'accord d'un organe local non centralisé et d'un organe d'Etat qui peut être central ou centralisé. Ces deux institutions n'en forment plus qu'une, mixte ou hybride, seule en charge de la décision. »[391]

En se fondant sur la théorie de la semi-décentralisation, il apparaît que l'on peut caractériser une hypothèse semi – décentralisatrice avec la détermination du périmètre d'une

[389] EINSENMANN (C) : *Cours de droit administratif*, LGDJ, 1982 t. I, p. 243.

[390] « Les pouvoirs qui sont en droit français attribués aux administrations d'Etat à l'égard des administrations locales ne sont pas de deux genres seulement – pouvoirs hiérarchiques ou pouvoirs de contrôle -, mais bien de trois genres : pouvoirs hiérarchiques, pouvoirs de consentement ou de décision. D'où il suit qu'il n'y a pas seulement deux types de règlement des rapports entre autorités d'Etat et autorités locales, mais bien trois. » (EINSENMANN (C) : *op. cit.*, p. 286)

[391] CAILLOSSE (J) : Ce que les juristes appellent décentralisation, Notes sur l'évolution du droit français de la décentralisation à la lumière des travaux de Charles Eisenmann, *in La profondeur du droit local : Mélanges en l'honneur de Jean – Claude Douence*, Dalloz, 2006, Paris, p. 86.

communauté. Cette qualification découle du nécessaire consentement communal aux arrêtés préfectoraux dressant la liste des communes concernées par le projet de regroupement ; elle découle *également* du nécessaire consentement préfectoral aux initiatives communales. On le voit, c'est la notion de consentement qui se dégage comme la notion clé du processus, comme l'indique le professeur Einsenmann : « le fait décisif est et reste qu'aucune décision ne peut être posée qui n'ait reçu l'accord de l'une et de l'autre autorité, en sorte qu'elle apparaît être leur œuvre juridique commune, puisque voulue, acceptée par toutes deux. »[392]

Ces développements fondés sur la théorie de la semi - décentralisation du professeur Eisenmann présentent une importance *fondamentale* pour mieux comprendre l'échec de l'Etat à mettre en place de façon généralisée les communautés à l'échelle de l'aire urbaine. L'examen des mécanismes décisionnels démontre que la commune, que *les* communes plus exactement restent des parties indispensables à la reconfiguration de la carte administrative. L'Etat ne peut leur imposer sa volonté, il doit composer avec elles afin d'aboutir à une décision négociée. Comme l'exprime le professeur Caillosse dans son commentaire des travaux du professeur Eisenmann consacrés à la décentralisation, l'hypothèse de la semi – décentralisation implique qu' « aucune des autorités en présence ne peut imposer sa volonté à l'autre. Installés dans un rapport d'égalité de droit et de pouvoir, elles sont par ailleurs dans une relation de *dépendance mutuelle*. Chacune peut bien entendu exprimer une volonté propre. Mais celle-ci reste vaine tant qu'elle ne rencontre pas celle de l'autre. L'autorité locale est tributaire de l'autorité d'Etat qui dépend elle-même de la première… »[393]

La semi - décentralisation implique que la décision issue d'une procédure semi – décentralisée recueille le consentement de deux autorités, centrale et locale, en l'espèce l'Etat et les communes. Il faut un double consentement. Or, le consentement n'est pas automatique : c'est une décision, la décision de consentir, décision résultant d'une manifestation de volonté issue de la conviction que la norme qui va découler du consentement est favorable à ses intérêts. Il faut alors que l'Etat parvienne à obtenir ce consentement communal, il doit convaincre les communes que le regroupement qu'il propose ou qu'il soutient est favorable aux intérêts des communes concernées par l'inclusion dans l'intercommunalité à fiscalité propre. Ne pouvant imposer ce consentement par un pouvoir hiérarchique, le préfet doit donc l'obtenir par la négociation.

B) Le pouvoir de consentement communal à l'origine d'une obligation de négociation des périmètres

Le pouvoir de consentement communal permet d'identifier la codécision comme le mécanisme décisionnel effectivement à l'œuvre au moment de déterminer les périmètres communautaires. L'impossibilité juridique pour une partie d'imposer sa volonté à une autre les contraint à la négociation (1), processus singulier dont il convient de présenter succinctement l'esprit (2).

1) Le caractère négocié du périmètre de l'intercommunalité à fiscalité propre

Le caractère négocié du périmètre de la communauté provient du caractère semi-décentralisé de la détermination de ce périmètre. En effet, l'exigence d'un double

[392] EINSENMANN (C) : *Cours de droit administratif*, LGDJ, 1982 t. I, p. 300.
[393] CAILLOSSE (J) : Ce que les juristes appellent décentralisation, Notes sur l'évolution du droit français de la décentralisation à la lumière des travaux de Charles Eisenmann, *in La profondeur du droit local : Mélanges en l'honneur de Jean – Claude Douence*, Dalloz, 2006, Paris, p. 86.

consentement de l'Etat et des communes pour l'arrêt d'un périmètre a pour corollaire la nécessité d'un processus permettant de susciter ce double accord. Ce processus, c'est la négociation. Ainsi, l'acte unilatéral créant juridiquement le périmètre communautaire est le résultat d'un double accord négocié. On peut alors relever un écart entre la nature juridique de la norme en cause et le processus conduisant à son édiction. A cet égard, la doctrine a pu relever que « les administrativistes ont observé (…) une dissociation fréquente entre la forme juridique et la réalité socio – administrative »,[394] ce qui signifie que si « la négociation n'occupe qu'une place mineure dans les composantes juridiques du système (…) de la décision publique, (…) elle occupe une place majeure dans les composantes socio – politique de ce système. »[395] Le professeur Dumont évoque alors le professeur Morand pour rappeler que « la qualification de l'acte, la procédure d'adoption ne sont en rien affectées par le processus réel de formation du droit. »[396]

La négociation est d'un abord malaisé : si elle apparaît comme un moment essentiel pour la détermination effective du périmètre de la communauté, il faut relever qu'elle échappe dans une très large mesure au droit. En effet, « dans une séquence de décision, le juriste ne peut appréhender que les moments privilégiés de la séquence où sont posés les actes soumis à obligation et sanction. Mais ces moments juridiques privilégiés ne sont bien souvent que des moments seconds pour les acteurs engagés dans le processus. Dans nombre de décisions administratives, ce sont les éléments séquentiels antérieurs ou postérieurs au cheminement réglementaire qui sont essentiels, non seulement pour comprendre la logique de la décision, mais aussi pour saisir l'impact de l'action de l'Etat sur la société civile. »[397] La négociation n'est pas une procédure juridique, le droit n'encadre pas le processus de négociation entre le préfet et les communes. Pour le juriste, appréhender la négociation nécessite le recours à d'autres disciplines que la sienne.

Cependant, il existe une véritable nécessité de bien cerner la négociation, qui va voir des incidences directes sur la norme juridique. Effectivement, elle donne naissance à des normes juridiques, plus précisément les conditions de la négociation et son déroulement vont déterminer le sens et la portée de normes juridiques. D'où le nécessaire intérêt pour ce moment essentiel. La négociation est certes a-juridique en elle-même, toutefois on peut relever que c'est le droit qui conduit à négocier. De même, l'objectif de la négociation est d'aboutir à du droit. Ainsi, la négociation apparaît comme un moment interstitiel dans le processus de production juridique devant aboutir à la constitution d'une communauté. On peut alors tenter de définir sommairement la négociation comme une phase politique de discussion entre différents partenaires qui va aboutir à un accord sur le sens et la portée de normes juridiques. Ces dernières vont alors être adoptées en vertu de procédures prévues par le droit pour leur édiction.

---

[394] DUMONT (H) : Droit public, droit négocié et para-légalité, *in* GERARD (PH), OST (F), VAN DE KERCHOVE (M) : *Droit négocié, droit imposé ?*, Publications des Facultés universitaires Saint Louis, 1996, Bruxelles, p. 457.
[395] DUMONT (H) : article précité, p. 463.
[396] *Ibidem.*
[397] GREMION (P) : *Le pouvoir périphérique, Bureaucrates et notables dans le système politique français*, Editions du Seuil, 1976, p. 158.

2) Le contexte de la négociation

Fondamentalement, la négociation se déroule dans un contexte qui n'est pas pacifique : elle « se passe dans un champ de force et se comprend en lui. »[398] En effet, la négociation vise à parvenir à un accord sur l'acte juridique de détermination du périmètre de la communauté alors que les parties en présence poursuivent des objectifs diamétralement opposés. L'Etat recherche la constitution de grandes communautés les plus intégrées possible, notamment au regard des finalités assignées à la planification urbaine stratégique. Les communes privilégient, quant à elles, l'émergence d'intercommunalités moins intégrées et de petites tailles afin d'éviter leur dilution dans ce nouvel espace institutionnel. La négociation se situe donc bien dans un champ de force, un champ marqué par des priorités contraires, voire opposées, qu'il s'agit de concilier malgré tout. Toute négociation est marquée par cette logique conflictuelle, le conflit de deux rationalités opposées qui doivent malgré tout s'accorder.

C'est le rapport de force entre les parties à la négociation qui va déterminer l'issue de cette négociation. Au cours de cette dernière, chacun est « attentif à repérer les rapports de force et d'ascendant, à les utiliser (…) pour savoir sur quel point il doit céder, sur quel autre il peut être intransigeant. »[399] Il s'agit d'arriver à une conciliation de positions opposées, mais il s'agit d'une « conciliation armée », fondée sur les rapports de force entre acteurs. Dans cette perspective, les négociateurs poursuivent deux objectifs. D'une part, « sauvegarder, autant que faire se peut, ou compte tenu des rapports en présence, les intérêts particuliers du ou des groupes qu'ils représentent, d'en obtenir la reconnaissance formelle, c'est à dire la concession par l'adversaire. »[400] D'autre part, « élaborer les règles ultérieures des rapports entre les groupes en conflit. »[401] Tel est donc le déroulement d'une négociation des périmètres entre l'Etat et les communes : le préfet va tenter de mettre en avant ses atouts, qu'ils soient d'ordre juridique, mais aussi politique ou financier notamment, afin de faire prévaloir son objectif d'une communauté territorialement consistante. En face, les communes useront de leurs forces pour promouvoir des regroupements limités, notamment en superficie. Le résultat de cette confrontation internalisée dans une négociation sera d'ordre juridique et se matérialisera dans l'adoption d'actes juridiques : les arrêtés préfectoraux de détermination du périmètre de la communauté.

L'impossibilité pour le préfet d'imposer les périmètres communautaires de son choix interdit de parler d'une primauté juridique étatique dans la détermination de ces périmètres, en dépit des importantes prérogatives préfectorales. Cependant, le représentant de l'Etat ne se borne pas à prendre acte des vœux communaux afférents à la configuration territoriale des communautés. Il dispose de réelles possibilités pour bloquer des initiatives locales. Toute détermination des périmètres nécessite donc un accord entre les acteurs : c'est l'hypothèse de la codécision. Cette dernière, en plaçant juridiquement les acteurs en présence à égalité, met en avant la négociation comme processus permettant d'aboutir à la détermination des périmètres. Cette négociation s'inscrit dans une logique conflictuelle, dont l'issue dépend de l'état du rapport de force entre les acteurs en présence. On peut voir maintenant que la

[398] DILLENS (A-M) : De la délibération à la négociation dans l'histoire de la philosophie politique, *in* GERARD (PH), OST (F), VAN DE KERCHOVE (M) : *Droit négocié, droit imposé ?*, Publications des Facultés universitaires Saint Louis, 1996, Bruxelles, p. 110.
[399] DILLENS (A-M) : article précité, p. 111.
[400] *Ibidem.*
[401] *Ibidem.*

négociation des périmètres communautaires voit un préfet trop faible pour inscrire ces derniers sur l'aire urbaine.

Paragraphe 3 : Une négociation ne permettant pas au préfet d'asseoir les communautés sur l'aire urbaine

Dans sa négociation avec les communes, le préfet n'est pas dépourvu d'atouts pour tenter d'influer sur la configuration territoriale des périmètres communautaires, notamment en ce qui concerne leur consistance (A). Cependant, il faudra bien relever que ces atouts sont insuffisants (B), ce qui conduit à rendre l'issue de la négociation défavorable au représentant de l'Etat, d'où une fragmentation des périmètres (C).

A) Des atouts certains pour le préfet dans la négociation des périmètres

Les atouts préfectoraux sont nombreux et divers. S'ils ne permettent pas d'imposer des périmètres consistants, les prérogatives juridiques du préfet apparaissent comme une véritable ressource à même de peser sur le sort des négociations (1). Toutefois, la ressource juridique est à elle seule insuffisante lorsqu'on souhaite peser sur la reconfiguration d'un système local : dans cette perspective, l'argument financier (2), le pouvoir d'expertise (3) mais aussi l'administration (4) sont des instruments précieux.

1) La ressource juridique préfectorale

Par sa capacité à proposer un périmètre, le préfet peut *ouvrir la négociation* avec les élus locaux, conduire ces derniers à se tourner vers la problématique intercommunale alors même qu'ils ne le souhaitaient pas à l'origine.

Au-delà de cette faculté de mettre le sujet intercommunal sur la table des négociations, le droit d'initiative préfectoral permet aussi au représentant de l'Etat de *poser le cadre de la négociation*. Les élus locaux se prononcent pour ou contre la proposition de l'Etat avec des possibilités d'ajustements en fonction des intérêts réciproques des parties à la négociation. Mais ces ajustements potentiels se font à partir d'un périmètre initial défini par l'Etat qui a ainsi la possibilité mettre en avant un périmètre consistant qu'il cherchera à défendre dans sa négociation avec les élus communaux.

Si le préfet n'use pas de sa faculté de proposer un périmètre, les conseils municipaux peuvent le faire. Ce sont ici les communes qui ouvrent la négociation avec le représentant de l'Etat s'agissant de la configuration territoriale de la communauté. Si le préfet considère que cette proposition communale ne convient pas aux objectifs assignés par la loi à la construction intercommunale, il peut *bloquer la négociation* avec les communes en opposant son veto à la proposition communale. Ce veto préfectoral peut avoir deux finalités.

D'une part, pousser les communes à reconsidérer leur position et à proposer un périmètre plus acceptable au représentant de l'Etat. Le veto peut être ainsi un instrument tendant à *relancer la négociation entre l'Etat et les communes sur des bases plus consensuelles*. Le veto préfectoral est un instrument auquel est attachée une symbolique très forte, il marque le refus. Ce refus qui démontre l'existence d'une césure nette entre l'Etat et les communes peut permettre la prise de conscience du caractère irréconciliable des positions jusque là adoptées et relancer une dynamique de négociation.

D'autre part, *cristalliser la négociation* en attendant de nouvelles circonstances. Dans cette perspective, le veto préfectoral signifie que le représentant de l'Etat considère que quelle

que soit la durée des négociations, ces dernières ne peuvent aboutir à un périmètre acceptable pour l'Etat. Ce dernier préfère alors geler la donne territoriale plutôt que d'obtenir un périmètre insatisfaisant. Le préfet mise sur un renouvellement des acteurs, l'effet du temps, l'obtention de nouveaux atouts avant de relancer la négociation.

Les prérogatives préfectorales dans la phase de mise en place des communautés lui confèrent des atouts non négligeables dans la négociation visant à obtenir le consentement communal à un projet de périmètre. Elles ne sont cependant pas les seules.

2) L'argument financier

L'Etat a souhaité influencer la dynamique intercommunale en mettant en place une véritable politique d'incitation financière à la constitution des communautés (a). On peut approfondir un élément de ce dispositif, la dotation globale de fonctionnement (DGF) (b).

a) Le constat d'une véritable incitation financière à la constitution des communautés

Un important dispositif financier a été mis en place par l'Etat afin d'encourager, par le biais de différentes dotations, les communes à s'engager dans une démarche intercommunale. En effet, « les EPCI à fiscalité propre peuvent recevoir 4 types de dotations budgétaires de l'Etat : la dotation globale de fonctionnement ou dotation d'intercommunalité, prélevée sur la masse à répartir destinée aux communes ; la dotation de développement rural (DDR), versée aux groupements de communes à fiscalité propre de moins de 20 000 habitants exerçant une compétence en matière d'aménagement de l'espace et de développement économique. En outre, au titre de l'accompagnement de leurs investissements, ils sont éligibles au Fonds de compensation de la TVA (FCTVA) et à la dotation globale d'équipement. »[402]

Parmi ces différentes dotations, on fait le choix de se focaliser sur la plus emblématique d'entre elles, la dotation globale de fonctionnement (DGF). Il ne s'agit pas de faire l'étude de l'accompagnement financier de l'intercommunalité par l'Etat mais d'essayer de comprendre comment le préfet peut user des dotations existantes, et plus précisément parmi ces dernières la DGF, pour convaincre les élus locaux de consentir à des périmètres consistants pour les communautés. Ce n'est pas la dotation en elle-même qui retient l'attention, mais son instrumentalisation comme outil dans la négociation entre le représentant de l'Etat et les élus communaux.

b) L'exemple de la DGF

Les communautés, comme l'indique l'article L. 5211-28 du CGCT dans sa rédaction issue de la loi Chevènement, reçoivent des dotations d'intercommunalité, ces dernières étant une dotation particulière au sein de la DGF attribuée par l'Etat aux collectivités territoriales.[403]

Par ce dispositif financier, l'Etat va rechercher la plus grande intégration possible des structures crées : « la DGF versée par l'Etat est une fonction du rapport entre le CIF

[402] MORAUD (J.-C) : Le financement de l'intercommunalité, Regards sur l'actualité n° 314, octobre 2005, p. 23.
[403] L'article L. 5211-28 du CGCT dispose: « Les EPCI à fiscalité propre reçoivent, à compter de l'année où ils perçoivent pour la première fois le produit de leur fiscalité, une attribution au titre de la dotation d'intercommunalité calculée selon les modalités définies aux articles L. 5211-30 et suivants. »

(coefficient d'intégration fiscale qui mesure le degré d'intégration de la structure intercommunale) de la communauté et le CIF moyen des communautés françaises. Ainsi, plus une communauté est intégrée par rapport aux autres communautés, plus elle gagnera d'argent ; s'engage donc une course à l'intégration qui a pour tendance naturelle, au niveau national, l'augmentation progressive du CIF moyen. Ainsi, pour notre communauté, structure mature à CIF constant, le rapport CIF/CIF moyen va diminuer et la DGF baisser. (…) Pour conserver ses ressources en DGF, elle doit maintenir son CIF au niveau du CIF moyen, c'est à dire intégrer de nouvelles compétences. »[404]

La Cour des Comptes a pu chiffrer le montant du dispositif et mettre ainsi en exergue son poids considérable en termes de volume financier. Ainsi, la Cour relève que « l'exposé des motifs du projet de loi qui allait devenir la loi du 12 juillet 1999 indiquait que le coût de la réforme créant les communautés d'agglomération était estimé à 381 millions d'euros sur 5 ans. Le montant des abondements exceptionnels, puis pérennisés au profit de la dotation d'intercommunalité, s'élève à 1 388 millions d'euros entre 2000 et 2004. Cela représente un surcoût de 1 007 millions d'euros par rapport à l'enveloppe initiale de 381 millions d'euros. »[405]

Ce levier financier est incontestablement un atout détenu par le préfet dans sa négociation avec les élus communaux afin de convaincre ces derniers de s'impliquer dans une construction intercommunale au périmètre consistant.

D'un côté, le préfet peut mettre en avant le bénéfice pour les populations d'un tel flux financier. Il s'agit là, pour le représentant de l'Etat, de mettre en exergue l'intérêt des populations pour convaincre les élus que l'engagement dans la construction intercommunale le sert. Le cas échéant, le préfet peut présenter le refus d'une participation à la construction intercommunale comme une erreur politique qui porterait préjudice aux administrés. La DGF joue ici un rôle « symbolique. Auprès des populations informées des agglomérations, c'est l'élément le plus populaire de la loi. Il est donc extrêmement facile à thématiser positivement, et délicat à combattre frontalement. Le leader d'un tel projet est en position de faire gagner de l'argent à la collectivité ; son opposant, de lui en faire perdre. »[406] Dans cette optique, la DGF fait du préfet le garant, le protecteur des intérêts des populations, le représentant de l'Etat pouvant souligner les conséquences bénéfiques pour ces dernières d'un regroupement intercommunal. Cela permet de mettre les élus communaux en porte-à-faux : soucieux de ne pas apparaître plus intéressés par la conservation de leur autonomie que par le service de l'intérêt général, les élus ne peuvent opposer de refus de principe au regroupement. Le renversement symbolique des rôles que peut induire l'instrumentalisation de la DGF sert la position de l'Etat dans le cadre d'une négociation des périmètres. Notamment dans le cadre d'une négociation marquée par une réticence communale forte au regroupement dans un périmètre consistant.

D'un autre côté, de façon moins symbolique mais plus tactique, les ressources financières générées par la DGF peuvent être une arme utilisée par le préfet pour conquérir les adhésions des élus communaux. Le représentant de l'Etat peut mettre en avant les gains financiers et matériels qui peuvent découler d'une adhésion à la construction intercommunale. Ici, on vise un rôle « transactionnel » pour la DGF, rôle qui permet de « négocier un

---

[404] DELANNOY (M-A), RIEU (J), PALLEZ (F) : Intercommunalité : une réforme qui cherche ses objectifs, Politiques et Management Public, volume 22, n° 2, juin 2004, p. 79.

[405] COUR DES COMPTES : *L'intercommunalité en France*, Les éditions des Journaux Officiels, novembre 2005, p. 238.

[406] NEGRIER (E) (dir.) : *La question métropolitaine, les politiques à l'épreuve du changement d'échelle territoriale*, Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble, 2005, p. 138.

ralliement, ou priver un récalcitrant d'un registre matériel pour justifier son refus. En effet, le fait de générer une marge de manœuvre financière au profit de la nouvelle institution rend possible des transactions relativement compréhensibles. Les alternatives sont *a priori* nombreuses quant à l'utilisation politique de ces ressources. »[407] Le recours à la DGF donne ainsi la possibilité au préfet de faire la différence dans une négociation qui ne verrait pas une opposition de principe des communes à l'idée de regroupement, mais qui se caractériserait par quelques oppositions isolées. Ces dernières empêcheraient d'obtenir la majorité nécessaire au consentement communal ou formeraient des enclaves ou discontinuités territoriales. L'argument financier peut alors emporter la décision face à des « irréductibles » en capacité de bloquer le projet.

3) Le pouvoir d'expertise

Le préfet doit pouvoir montrer que la négociation est menée de façon rationnelle et dans une finalité d'intérêt général. A cet égard, l'Etat doit mettre en avant que ses propositions sont cohérentes et pertinentes. Il est vrai qu'en matière de périmètre, il n'existe pas de proposition purement rationnelle, idéale, qui s'imposerait avec la force de l'évidence. Toute proposition de périmètre intègre un certain nombre de variables et de contraintes, comme la faisabilité technique ou le réalisme politique. La proposition de périmètre ne saurait être la mise en avant du meilleur périmètre mais celle du meilleur périmètre *possible*.

Pour convaincre, le préfet doit faire montre d'un pouvoir d'expertise suffisant. Expertise qui lui permette de présenter sa proposition comme une proposition réfléchie en fonction des objectifs de l'Etat mais aussi en fonction des intérêts locaux, des configurations locales. Ce pouvoir d'expertise doit persuader que la proposition préfectorale est le résultat d'un cheminement objectif prenant en compte les réalités locales et non comme un oukase du pouvoir central. Il peut être un atout considérable dans la négociation avec les communes.

Ce pouvoir d'expertise résulte en partie de la position du représentant de l'Etat. Ce dernier est au croisement des cartes administratives, fonctionnelles et de représentation. Aussi, il est en position de se présenter comme un acteur au fait des problématiques complexes qui transcendent les limites cartographiques. Dès lors, ses propositions en matière de périmètre ne peuvent que viser à faire face à la complexité. Dans une négociation, face à des élus communaux dont le champ d'intervention est plus limité, le représentant de l'Etat peut soulever des aspects de la réalité qui échappent aux communes et qui justifient un regroupement intercommunal. C'est aussi une façon de présenter une proposition de périmètre sous un mode technicien, désincarné, apolitique. Cela peut faciliter l'adhésion des communes à une démarche qui ne leur apparaîtrait pas comme idéologique ou comme visant uniquement à les priver de leur autonomie. L'expertise préfectorale peut ainsi découler de ce positionnement global, systémique puisque le préfet « apparaît (…) au carrefour de cartes d'action qui demeurent territorialement hétérogènes : cartes de la qualité de l'air, de l'eau, zones urbaines, bassins d'emplois, zonage communautaire, agglomérations, pays… La maîtrise de cette pluralité de cartes est l'un des fondements de son influence locale, de telle sorte que l'on pourrait presque en déduire qu'il a un intérêt objectif au maintien d'une certaine incohérence de son territoire. »[408] Cette position centrale fait du préfet l'acteur autour duquel les parties se réunissent pour négocier, il est « celui vers lequel converge le plus grand nombre d'acteurs. C'est sa modalité, et sa maîtrise conséquente du plus grand nombre d'interactions

[407] NEGRIER (E) (dir.) : *La question métropolitaine, les politiques à l'épreuve du changement d'échelle territoriale*, Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble, 2005, p. 138.
[408] *Ibidem.*

politiques territoriales, qui sont l'autre aspect permanent de son influence spécifique sur le territoire. »[409]

4) L'administration

Que le préfet ait une position stratégique est une chose essentielle pour affirmer son pouvoir d'expertise. Mais encore doit-il avoir les moyens matériels d'affirmer sa position. A ce titre, un préfet seul ou isolé ne saurait tenir un cap sans une administration pour le soutenir dans la négociation.

Or, il apparaît bien que le représentant de l'Etat dispose d'une administration à même de justifier son pouvoir d'expertise. D'abord, le préfet dispose des services de la préfecture. Ensuite, sont placés sous son autorité les services centraux déconcentrés, dont les fameuses anciennes Directions Départementales de l'Equipement (DDE). Enfin, il peut compter sur le réseau des sous-préfectures.[410]

Cette administration ne doit pas être sous-estimée, notamment dans une configuration territoriale plutôt rurale où les collectivités territoriales ont des services administratifs peu développés. Dans un tel contexte, l'administration dominée par le préfet peut lui permettre de s'imposer à l'échelle locale.

Cependant, si les atouts préfectoraux sont certains, il n'en reste pas moins insuffisants pour peser de façon décisive sur le sort des négociations afférentes à la consistance territoriale des périmètres communautaires.

B) Des atouts insuffisants pour le préfet dans la négociation des périmètres

Différents facteurs expliquent l'insuffisance des atouts préfectoraux. D'abord, il faut souligner que l'idée même de négociation contraindra le représentant de l'Etat à des concessions, quels que soient les atouts en question (1). Ensuite, on doit relever les lacunes des atouts du préfet, particulièrement s'agissant du pouvoir d'expertise (2) et de l'argument financier (3). Enfin, on peut évoquer la délicate position du préfet, censé s'imposer face à des acteurs dont il a par ailleurs besoin pour accomplir ses missions traditionnelles (4).

1) Le nécessaire compromis découlant du recours à la négociation

Négocier implique que l'on accepte de transiger à propos de sa position originaire, de son intérêt. Fondamentalement, négocier signifie rechercher « un compromis sur les intérêts. »[411] Or, « l'ordre nouveau qu'établit le compromis est la plupart du temps d'appauvrissement. »[412] On peut parler d'appauvrissement car les positions initiales des parties à la négociation, leurs convictions profondes, pures, globales, systémiques devront être modérées pour tenir compte des positions des autres parties à la négociation. Chaque partie à la négociation vient à celle-ci avec sa propre rationalité, son propre intérêt, sa propre ambition. Mais pour que la négociation réussisse, il faut accepter de ne pas voir sa vision des réalités l'emporter totalement.

---

[409] NEGRIER (E) (dir.) : *La question métropolitaine, les politiques à l'épreuve du changement d'échelle territoriale*, Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble, 2005, p. 138.
[410] OBERDOFF (H) et FROMENT (J-C) : L'institution préfectorale entre tradition et modernité, *in* GLEIZAL (J.-J.) (dir.) : *Le retour des préfets ?*, Presses Universitaires de Grenoble, 1995, p. 38.
[411] DILLENS (A-M) : De la délibération à la négociation dans l'histoire de la philosophie politique, *in* GERARD (PH), OST (F), VAN DE KERCHOVE (M) : *Droit négocié, droit imposé ?*, Publications des Facultés universitaires Saint Louis, 1996, Bruxelles, p. 112.
[412] *Ibidem.*

Dans cette perspective, si l'objectif fixé par le pouvoir central est la couverture des aires urbaines par les communautés, la négociation implique une révision à la baisse des ambitions des parties à la négociation, afin de ménager les intérêts de chacun. On en déduit que le préfet ne pourra jamais imposer les communautés à l'échelle des aires urbaines : son ambition initiale de l'aire urbaine comme périmètre de l'intercommunalité à fiscalité propre devra systématiquement être modérée afin d'obtenir le consentement des autres parties à la négociation.

On est bien conscient que les lignes qui précèdent ne sont pas une transcription exacte des réalités des négociations locales. Le nombre de cas voyant le préfet proposer d'emblée une communauté s'étendant sur l'aire urbaine aux élus locaux est extrêmement rare, le représentant de l'Etat ayant conscience des réticences profondes des élus à être rattachés à des structures trop vastes au sein desquelles ils craindraient de disparaître. Il s'agit plutôt ici d'établir une modélisation théorique du processus de négociation et de mettre en exergue une de ses caractéristiques fondamentales : la nécessaire transaction quant à ses propres intérêts. Dès lors, si l'intérêt pur de l'Etat est l'aire urbaine, alors il faut bien constater que cette échelle devra toujours être revue à la baisse pour obtenir le consentement des élus locaux. Cela découle du fait que ces derniers recherchent un regroupement intercommunal qui sauvegarderait leur identité et leur autonomie. La négociation des périmètres implique, par essence, la renonciation à l'aire urbaine comme échelle de référence.

2) L'affaiblissement du pouvoir d'expertise de l'Etat

Si le préfet n'est pas démuni en matière de pouvoir d'expertise, il faut toutefois indiquer que sa position est fragilisée depuis la décentralisation opérée en 1982-1983. Cette nouvelle étape de la décentralisation a affaibli les capacités du représentant de l'Etat pour encadrer le fonctionnement du territoire en lui retirant des compétences juridiques et des moyens matériels essentiels pour le pouvoir d'expertise de l'Etat. Ainsi, la décentralisation a eu pour effet de lui ôter nombre de mécanismes purement centralisés, ne nécessitant pas un consentement local, tels que les SDAU et les POS par exemple.[413] Par ailleurs, cette décentralisation va conduire à l'affaiblissement intrinsèque des services de l'Etat, en termes d'effectifs et de moyens.[414] Cela « ne permet plus à l'Etat, alors même que serait envisagée une certaine recentralisation, d'assurer les missions d'administration et d'encadrement du territoire, notamment rural, qui étaient les siennes antérieurement. »[415]

En conséquence, le représentant de l'Etat ne peut plus se présenter comme le seul titulaire du pouvoir d'expertise sur le territoire dont il est responsable. Cela ampute clairement sa capacité à convaincre ses interlocuteurs de retenir le périmètre qu'il propose car ce dernier serait le meilleur d'un point de vue technique. Les élus locaux disposent de leur propre pouvoir d'expertise, de leurs propres services et études qui peuvent être en contradiction avec la proposition préfectorale. L'affaiblissement du préfet quant aux instruments détenus pour la gestion du territoire affaiblit corrélativement la position du représentant de l'Etat au moment où ce dernier négocie un regroupement intercommunal qui permettrait, selon lui, de l'améliorer. Le partage du pouvoir d'expertise afférent à la gestion du territoire fait perdre à l'Etat sa prééminence pour asseoir sa vision de ce que serait précisément une bonne gestion du territoire.

---

[413] JEGOUZO (Y) : Intercommunalité, décentralisation et aménagement du territoire, *in* NEMERY (J.-C.) (dir.) : *Le renouveau de l'aménagement du territoire en France et en Europe*, Paris, Economica, 1994, p. 108.
[414] *Ibidem.*
[415] JEGOUZO (Y) : article précité, p. 109.

3) Un argument financier limité

Il convient de ne pas surestimer la portée de l'argument financier et de ne pas considérer que, par l'argent, l'Etat pourra acheter les adhésions nécessaires à la constitution de périmètres consistants. Les élus locaux ne peuvent être présentés comme des acteurs uniquement opportunistes à la recherche de la plus-value financière. L'argument financier incite au regroupement, mais il ne conduit pas nécessairement ou automatiquement au regroupement idéal. Les élus locaux prennent en compte le coût pour eux d'un tel regroupement avant de trancher.

D'une part, les élus locaux vont évaluer le coût politique d'un tel regroupement. A l'époque de l'intercommunalité à fiscalité propre, il ne s'agit plus d'un regroupement souple et provisoire. L'intégration est forte et durable. En d'autres termes, l'intercommunalité issue de la loi Chevènement « suppose un engagement politique de longue durée, puisqu'à la lecture de la loi, et en dehors de circonstances très particulières, il est pratiquement impossible de sortir d'une communauté d'agglomération. La contrainte à un tel engagement est donc ressentie de façon extrêmement différente selon les types d'élus municipaux (villes-centre et différents types de communes périphériques), et selon les configurations territoriales. »[416] Un tel engagement ne peut être pris contre une promesse de transferts financiers accrus. Le choix est trop décisif pour cela car « il suppose (…) la renonciation aux bénéfices (symboliques et matériels) tirés de l'autonomie municipale. »[417]

D'autre part, les élus locaux ne peuvent manquer de s'interroger sur le coût financier du regroupement.

D'un côté, s'agissant de la pérennité des avantages financiers attachés au regroupement intercommunal. L'Etat a déjà mis en place des dispositifs dont l'attractivité reposait sur des financements qu'il se proposait d'apporter avant de revenir sur sa parole donnée. On pense notamment aux contrats de plan Etat-Régions.[418] Dès lors, les élus locaux ne peuvent que marquer leur prudence car ils « ont eu ces dernières années suffisamment matière à redouter les revirements unilatéraux de l'Etat ''partenaire'' pour ne pas être fascinés par un effet d'aubaine dont la pérennisation n'est pas assurée. D'ailleurs, les réserves financières prévues par le ministère à cet effet ont été épuisées bien plus vite que prévu, à cause du succès même de la loi. »[419]

D'un autre côté, concernant le montant réel des avantages financiers en jeu. On a vu précédemment que l'attractivité du regroupement, en matière de DGF, impliquait une intégration croissante de l'établissement par un accroissement des compétences transférées. Les élus doivent donc soigneusement peser le choix de l'engagement dans une démarche intercommunale. Une stratégie consistant à intégrer un EPCI faiblement intégré pour obtenir des financements étatiques importants serait malencontreuse. En effet, « l'avantage financier ne reste réel qu'à partir du moment où ces élus, et leurs structures, s'engagent réellement dans une logique d'intégration. Une intercommunalité ''cosmétique'' où le coefficient d'intégration fiscale resterait bas, pourrait transformer le bénéfice en handicap en forçant les communes à perdre des ressources. »[420]

---

[416] NEGRIER (E), (dir.) : *La question métropolitaine, les politiques à l'épreuve du changement d'échelle territoriale*, Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble, 2005, p. 137.
[417] *Ibidem.*
[418] Sur cette question, on peut voir, notamment : PONTIER (J.-M.) : Le volet territorial des contrats de plan Etat-régions, *in* BROUANT (J.-P.), (coord.) : *Contractualisation et territoires : les contrats d'agglomération*, Les Cahiers du GRIDAUH, série Aménagement du territoire, n° 12-2005, La Documentation française, Paris, p. 89.
[419] NEGRIER (E), (dir.) : *op. cit.*, p. 138.
[420] *Ibidem.*

4) L'exigence de l'appui du système local pour exécuter les règles étatiques

La tentation est grande de présenter de façon simpliste les rapports entre le représentant de l'Etat et les élus locaux. On peut superficiellement les voir comme des rapports, non plus de subordination depuis la décentralisation de 1982-1983, mais de prééminence. Le représentant de l'Etat, en tant que tel, pourrait asseoir ses vues du fait de son influence et de son autorité sur les élus locaux. Les choses sont évidemment beaucoup plus complexes, elles l'étaient déjà bien avant la décentralisation. Même quand le préfet exerçait la tutelle sur les collectivités locales ou constituait l'exécutif de certaines collectivités, il devait malgré tout transiger quant à ses ambitions et tenir compte des manifestations de volonté locale. Tel est le système traditionnel dit de la régulation croisée.[421]

La régulation croisée repose sur une idée fondamentale : le pouvoir préfectoral dépend de façon importante de la capacité du préfet à s'insérer dans son environnement local, insertion qui impliquera pour lui un arbitrage subtil entre les exigences du pouvoir central et celles des groupes locaux.

D'un côté, le préfet doit réaliser localement les directives du pouvoir central, il est la courroie de transmission de la volonté du pouvoir central. Pour cela, « l'expérience montre que le préfet ne peut réellement être un agent de coordination de l'action administrative territoriale que s'il parvient à s'appuyer suffisamment sur les notables locaux. »[422] Le préfet a besoin de la coopération des groupes locaux pour que ses actions puissent avoir une portée locale.

D'un autre côté, le préfet est le récepteur des volontés locales. Le représentant de l'Etat ne peut jamais faire table rase des exigences locales, tel était déjà le cas avant la décentralisation opérée en 1982-1983. Son rôle est de faire prendre en compte par le pouvoir central les intérêts des groupes locaux, notamment afin de se les concilier et ainsi mettre en œuvre localement les politiques décidées au niveau central de façon efficace.

Telle est donc la force des groupes locaux : représentants de la société locale et garants, au moins théoriques, de ses intérêts, ils sont incontournables pour que les règles définies par le pouvoir central et mises en œuvre par le préfet et l'administration déconcentrée reçoivent une exécution concrète. Ce caractère incontournable leur permet de négocier avec le représentant de l'Etat une modération des exigences centrales afin que ces dernières soient exécutées. La nécessaire participation des groupes locaux à l'exécution des mesures les concernant définies au niveau central, condition fondamentale à leur effectivité, permet à ces groupes de négocier leur portée avec le représentant de l'Etat. Ainsi, la contrepartie de la coopération des acteurs locaux est la moindre ambition des initiatives étatiques afin de tenir compte de leurs *desiderata*. On peut le souligner, « la collaboration des notables ne s'obtient que si le préfet y met le prix, prix qui n'est autre que l'affaiblissement de la volonté centrale au profit de la prise en compte d'une certaine rationalité locale. »[423]

En dépit de critiques et de remises en cause radicales[424], on peut penser que ce modèle a survécu avec la décentralisation opérée en 1982-1983, même s'il doit être désormais combiné avec d'autres analyses. Comme Emmanuel Négrier, on estime que, «contrairement à

[421] GREMION (P) : *Le pouvoir périphérique, Bureaucrates et notables dans le système politique français*, Editions du Seuil, 1976.
[422] GREMION (P) : *op. cit.*, p. 206.
[423] *Ibidem.*
[424] DURAN (P) et THOENIG (J.-C) : L'Etat et la gestion publique territoriale, Revue française de science politique, 1996, Volume 46, n°4, p. 580.

un certain discours scientifique prompt à vouer aux gémonies le modèle antérieur pour placer le caractère inédit du nouveau, le modèle de la régulation croisée et du système politico-administratif local continue à notre avis, près de trente ans après la parution du ‘‘Pouvoir périphérique’’, à incarner avec un certain réalisme les modes de négociation des règles et des politiques les plus institutionnalisées. »[425] Dans le nouveau temps ouvert par la décentralisation de 1982-1983, on peut même considérer que l'obligation pour le préfet de négocier avec les groupes locaux est d'autant plus accrue qu'il perd des vecteurs essentiels de son pouvoir, souvent au profit, précisément, de ces groupes. Ces derniers se renforcent, le préfet s'affaiblit, la négociation entre ces deux parties n'en restent pas moins nécessaire afin que les règles du pouvoir central trouvent à s'appliquer dans les territoires. Seulement, le rapport de force peut tourner plus aisément au profit des groupes locaux. On peut donc tenir pour vrai, même après la décentralisation de 1982-1983, l'idée selon laquelle « incapable d'agir seul, l'Etat doit s'ouvrir à des représentants pour relayer ses objectifs, mais il faut en payer le prix ; c'est à dire négocier, rogner les angles, aplanir les difficultés, convaincre plutôt que contraindre, en bref délayer la puissance jusqu'aux limites de la compromission. Dans ces conditions l'arbitrage dont se targue l'Etat est un leurre. L'Etat n'arbitre pas, il compose, intègre, rejette, selon des mécanismes d'autant plus difficiles à analyser que leur explication est une désanctification. »[426]

Le nécessaire recours aux élus locaux pour appliquer les règles centrales et le poids croissant de ces mêmes élus face à un certain affaiblissement du préfet sont autant de facteurs qui vont peser dans la négociation des périmètres. Dans un sens peu favorable au représentant de l'Etat.

C) Une négociation défavorable au préfet conduisant à la fragmentation des périmètres

Le préfet n'est pas en position de force face aux élus locaux lorsqu'il s'agit de négocier les périmètres des communautés, alors même que la négociation repose sur des rapports de force. Cela conduit à l'échec d'une inscription autoritaire des communautés à l'échelle de l'aire urbaine (1). Ne pouvant peser de façon décisive en faveur de la consistance des périmètres des communautés, le préfet va se replier sur une stratégie visant à promouvoir leur création, afin d'assurer au moins la couverture du territoire national par ces structures (2).

1) L'échec d'une inscription autoritaire des communautés à l'échelle des aires urbaines

Au vu des conditions de la négociation des périmètres entre le préfet et les élus locaux, on comprend mieux l'échec de l'Etat à imposer les communautés à l'échelle de l'aire urbaine. Au regard des éléments précédents, l'idée même d'imposer les communautés à l'échelle de l'aire urbaine apparaît comme une gageure.

Gageure que les chiffres confirment, comme on l'a vu plus haut. On peut rappeler ce constat de la Cour des Comptes : « le périmètre de la communauté urbaine ou d'agglomération ne couvre la quasi totalité de l'aire urbaine que dans seulement 14 % des cas. Il n'est pas rare de trouver plus d'une dizaine d'EPCI à fiscalité propre sur une même aire

[425] NEGRIER (E), (dir.) : *La question métropolitaine, les politiques à l'épreuve du changement d'échelle territoriale*, Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble, 2005, p. 138.
[426] GREMION (P) : *Le pouvoir périphérique, Bureaucrates et notables dans le système politique français*, Editions du Seuil, 1976, p. 273.

urbaine. La dimension insuffisante des périmètres des communautés d'agglomération conduit ainsi à un émiettement de l'intercommunalité à fiscalité propre. »[427]

L'analyse relative aux pouvoirs du préfet est confortée par les constats établis par la Cour des Comptes. Cette dernière relève ainsi « un usage modéré de leurs pouvoirs par les préfets. »[428] Cet usage modéré découle du fait que « le pouvoir d'appréciation du représentant de l'Etat en matière de délimitation ou d'extension du périmètre d'un EPCI a été (…) inégalement affirmé. »[429] De la même façon, il faut évoquer le pouvoir de blocage du préfet dont les déclenchements « restent (…) exceptionnels. »[430] La Cour en tire la conclusion que « les pouvoirs des préfets visant à garantir l'intérêt général sont loin d'avoir été partout utilisés. »[431] Les préfets ont généralement refusé « de s'engager dans un rapport de force avec les élus en utilisant les pouvoirs qu'ils tenaient de la loi », préférant « le plus souvent accompagner la volonté des élus locaux même lorsque celle-ci n'allait pas dans le sens du développement de l'intercommunalité. »[432]

2) Une stratégie préfectorale plutôt orientée vers la multiplication des communautés

L'incapacité de l'Etat à imposer des communautés à l'échelle de l'aire urbaine va le pousser dans une démarche opposée : plutôt que d'obtenir la mise en place de grandes communautés, il va rechercher à multiplier la création d'EPCI-FP. Ce qu'il n'a pu obtenir en termes d'étendue territoriale, il le compense par le *nombre* d'établissements crées. On l'a souligné, « les préfets, à partir de 1999, ont été incités à faire du chiffre et rapidement. »[433]

Par là, l'Etat cherche à rendre le mouvement intercommunal irréversible, quitte à reporter ultérieurement le moment de sa rationalisation.

De ce point de vue, le succès de la loi Chevènement est indiscutable, comme les chiffres indiqués en exergue de ce chapitre le montrent.[434] De ce fait, « le développement de l'intercommunalité à fiscalité propre constitue l'une des réformes institutionnelles les plus significatives qu'ait connue notre pays sous la Ve République. »[435]

Cependant, l'accroissement sensible de nombre de structures communautaires ne doit pas faire oublier l'échec de l'Etat à imposer sa volonté lors des négociations avec les élus locaux afférentes à leurs périmètres. Cet échec va conduire à une fragmentation des périmètres des communautés.

L'échec de l'Etat à installer les communautés à l'échelle de l'aire urbaine est dû aux résultats défavorables des négociations tenues entre ses représentants locaux et les élus locaux. En dépit d'atouts certains, les lacunes de ces derniers, conjugués aux concessions inévitables impliquées par toute négociation, surtout dans un système de régulation croisée, conduisent à cet échec. Il faut maintenant déterminer un point essentiel : si l'Etat se replie sur une stratégie consistant à multiplier les structures communautaires, quelle est la dynamique

---

[427] COUR DES COMPTES : *L'intercommunalité en France*, Les éditions des Journaux Officiels, novembre 2005, p. 71.
[428] COUR DES COMPTES : *op. cit.*, p. 38.
[429] *Ibidem.*
[430] *Ibidem.*
[431] *Ibidem.*
[432] COUR DES COMPTES : *op. cit.*, p. 39.
[433] DEGOFFE (M) : La rationalisation des périmètres des EPCI, AJDA 2007, p. 1861.
[434] Voir chapeau introductif de ce chapitre.
[435] DURU (E) : Etat des lieux de la coopération intercommunale, quinze ans après la loi ATR, AJDA 2007, p. 1852.

qui va déterminer de façon décisive la superficie des EPCI à fiscalité propre ? On considère qu'il s'agit des luttes d'institutions locales.

Paragraphe 4 : Des périmètres découlant plutôt de la dynamique des luttes d'institutions locales

En se concentrant sur la multiplication des communautés, pour atteindre l'objectif d'une couverture totale du territoire national et mettre fin au phénomène des communes isolées, l'Etat laisse, *de facto*, la problématique de l'étendue des périmètres au second plan. On verra qu'en l'absence d'impulsion étatique décisive, ce sont les luttes d'institutions locales qui expliquent la forme actuelle des périmètres communautaires, avant le vote de la loi RCT (A). Il faudra expliquer les motifs de ces luttes (B), avant d'examiner leurs conséquences institutionnelles (C).

A) Les luttes d'institutions locales pour expliquer les formes des périmètres de l'intercommunalité à fiscalité propre

Il est logique de considérer que la faiblesse préfectorale a pour conséquence de faire primer les volontés locales s'agissant de la détermination de l'étendue des périmètres communautaires (1). Cependant, il faut aller au-delà, en démontrant que ces volontés locales sont elles-mêmes le résultat de luttes entre acteurs locaux (2).

1) Des périmètres communautaires découlant essentiellement des volontés locales

En se cantonnant, du fait de sa faiblesse, dans une logique « d'accompagnement juridique et pédagogique de l'intercommunalité »[436], l'Etat laisse aux élus locaux la responsabilité de déterminer les périmètres des communautés. Alors même que la loi aménage en faveur du préfet des possibilités d'intervention qui peuvent laisser croire à un pilotage étatique de la recomposition de la carte intercommunale. Contrairement à ce que la lettre de la loi laisse imaginer, il faut envisager les élus locaux comme les instigateurs *décisifs* des périmètres des communautés.

Jusqu'à maintenant, on a abordé les élus locaux ou les groupes locaux de façon générale. On était alors dans la perspective d'un face à face entre les élus locaux et le représentant de l'Etat : pour les besoins de la démonstration de la faiblesse de l'Etat, on a choisi de rester à ce niveau de généralité. Cette étape étant passée, il faut être maintenant plus précis quant à ces élus locaux qui apparaissent, *in fine*, comme étant à l'origine des périmètres retenus.

Fondamentalement, il faut poser l'idée que les élus locaux ne forment pas un groupe homogène auquel on pourrait assigner une volonté uniforme.

D'un côté, ce groupe réunit des élus relevant de différentes institutions. On pense évidemment aux élus communaux, mais également aux élus départementaux. Les élus des communes et départements apparaissent ainsi comme les plus intéressés et les plus impliqués dans la détermination des périmètres. Voilà un premier facteur de différenciation entre ces élus locaux, facteur pouvant expliquer des visions différentes, voire opposées, quant à la constitution des périmètres.

[436] COUR DES COMPTES : *L'intercommunalité en France*, Les éditions des Journaux Officiels, novembre 2005, p. 41.

D'un autre côté, ce groupe rassemble des élus d'institutions relevant de la même qualification juridique, mais dont les réalités géographiques, politiques ou sociologiques diffèrent profondément. Ainsi, on peut évoquer l'exemple classique des communes dites rurales que l'on oppose aux communes qualifiées d'urbaines. Ce second facteur de différenciation au sein du groupe générique des élus locaux introduit un nouvel élément explicatif des positions opposées que l'on rencontre quant à la forme des périmètres des EPCI.

2) Des périmètres communautaires découlant des conflits entre volontés locales

Les conflits entre élus communaux et départementaux et les conflits entre élus communaux sont les moteurs de la mise en place des périmètres des communautés. Ce sont ces conflits que l'on nommera « luttes d'institutions ». On fait le choix de d'utiliser cette formule de « lutte d'institutions » par référence à un ouvrage dirigé par Daniel Gaxie.[437] Ce dernier a pu écrire dans sa conclusion : « l'univers institutionnel peut être qualifié d'hobbesien parce qu'il se caractérise par la lutte de tous contre tous et parce que l'existence d'une instance supérieure d'arbitrage et de régulation est, en pratique, tacitement rejetée. (…) A défaut d'instance arbitrale effective, la régulation s'opère à travers les luttes dans le cadre de compromis et d'équilibres plus ou moins stabilisés passés entre les groupes. »[438]

A partir de l'idée de luttes d'institutions, on veut signifier que ce sont les oppositions, les luttes entre les élus locaux et institutions locales qui dessinent la carte intercommunale. L'Etat se borne à accompagner les périmètres ainsi tracés ou à corriger les déséquilibres trop criants. Ces luttes d'institutions vont empêcher l'unification de l'aire urbaine au sein d'une grande communauté et, par conséquent, précipiter la fragmentation institutionnelle de l'aire urbaine.

Il faut maintenant comprendre les motifs de ces luttes.

B) Les motifs conduisant aux luttes d'institutions locales

Les raisons conduisant aux luttes d'institutions locales sont variées, elles tiennent aux différents paramètres fondant un système local. Ainsi, on verra que le motif identitaire (1), le motif socio-financier (2) et le motif partisan (3) expliquent, combinés, pourquoi les relations entre acteurs locaux sont conflictuelles.

1) Le motif identitaire

Le motif identitaire peut être évoqué pour les communes (a) et les départements (b).

a) L'identité communale menacée par l'aire urbaine

Le mythe de l'autonomie communale est vivace en France.[439] Dans cette perspective municipaliste, le regroupement intercommunal au sein d'EPCI-FP apparaît fondamentalement « non naturel ». D'où la proclamation par le législateur du principe d'une maîtrise communale

[437] GAXIE (D) (dir.) : *Luttes d'institutions, Enjeux et contradictions de l'administration territoriale*, L'Harmattan, 1997.
[438] GAXIE (D) : Structures et contradictions de l'édifice institutionnel, *in* GAXIE (D) (dir.) : *op. cit.*, p. 276.
[439] Que l'on s'appuie sur leur affranchissement par le pouvoir royal sous l'Ancien Régime, sur leur qualification de « cellule de base de la démocratie » par Tocqueville, qui assoit symboliquement leur légitimité, ou encore sur la grande loi municipale de 1884 votée sous la IIIe République, les bases du mythe ne manquent pas.

du rythme et des modalités de la coopération, pour rassurer les communes.[440] Toutefois, en se fixant l'objectif de l'aire urbaine comme échelle pertinente pour l'intercommunalité à fiscalité propre, l'Etat va tenter d'influencer le mouvement de regroupement.

Pour les communes, le standard de l'aire urbaine est clairement une menace. L'importance du champ territorial couvert par l'aire urbaine implique que la communauté qui la couvrira sera constituée de communes très nombreuses et très différentes. La crainte communale est alors la suivante : que le regroupement communal se transforme en une dilution communale, en une absorption qui fasse fi des identités historiques de chacun des membres au profit de la nouvelle structure créée.

Pour comprendre l'importance de la menace, il faut souligner que l'idée de regroupement à l'échelle de l'aire urbaine revient à abolir des distinctions classiques, par exemple les distinctions communes urbaines-communes rurales[441] et communes urbaines-communes périurbaines.[442] D'un point de vue identitaire, ces dichotomies ne sont pas asymétriques : il s'agit là d'acteurs égaux en droit et dont la légitimité historique n'est guère contestable. Dans une perspective identitaire, on ne peut parler de satellisation des communes rurales ou périurbaines par les communes urbaines ou, de manière générale, de prééminence de ces dernières sur les premières. L'idée d'une construction intercommunale à l'échelle de l'aire urbaine menace précisément ces identités autonomes. Aussi, les communes rurales et périurbaines s'opposent à des regroupements à l'échelle de l'aire urbaine qui seraient initiés par les villes-centres. Elles visent à conserver leur autonomie vis à vis de ces dernières et à repousser la perspective d'une dilution dans une institution plus large qui ne leur laisserait que peu de voies d'expression en raison d'une démographie plus faible.[443] Il s'agit ainsi « de préserver une identité politique territorialement construite » même s'il ne faut pas s'illusionner sur la portée de cette identité maintenue puisque « la sauvegarde d'une identité municipale, notamment pour les petites communes périurbaines, n'a que peu à voir avec le maintien de capacités d'action autonomes. Dans une grande majorité de situations, au contraire, ces communes disposent de capacités d'intervention extrêmement limitées. »[444] Toutefois, l'identité, notion hautement subjective et faisant appel aux sentiments autant qu'aux symboles, participe bel et bien à l'explication des luttes d'institutions.

---

[440] A cet égard, la formule du législateur à l'article L. 5210-1 du CGCT est particulièrement frappante : « le progrès de la coopération intercommunale se fonde sur la libre volonté des communes d'élaborer des projets communs de développement au sein de périmètres de solidarité. »

[441] « La distinction entre l'espace rural et l'espace urbain constitue une dimension structurelle du pouvoir local et de son organisation. » (ESTEBE (P) : Le périurbain à l'écart des « grandes manœuvres territoriales, Pouvoirs Locaux, n°56, mars 2003, p. 2)

[442] « Tant que les périphéries restaient modestes en taille et surtout en activité, les villes centres n'avaient nul besoin de les intégrer dans des formes de mutualisation des ressources. Inversement, les petites communes de la périphérie vivaient à l'ombre de la grande ville, en profitant de ses fonctions centrales, tout en conservant l'apparence d'une autonomie politique et fiscale, leur permettant de récupérer les miettes de la croissance urbaine. » (*Ibidem*)

[443] Les conditions du suffrage sont très largement influencées par le facteur démographique qui peut être favorable à la ville-centre. Une telle arme au profit de la ville-centre explique certaines craintes des communes rurales et périurbaines car « lorsque la ville centre sera fortement dominante, elle pourra, compte tenu des règles de majorité définies par la loi, imposer la décision dans le périmètre arrêté par le préfet, à condition de réunir l'accord d'un nombre suffisant de conseils municipaux. » (MARCOU (G) : L'application de la loi du 12 juillet 1999. Stratégies et problèmes de mise en œuvre, Annuaire 2000 des Collectivités Locales, p. 62)

[444] NEGRIER (E) (dir.) : *La question métropolitaine, les politiques à l'épreuve du changement d'échelle territoriale*, Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble, 2005, p. 143.

b) L'identité départementale menacée par l'aire urbaine

Les départements et leurs élus apparaissent également comme des opposants à la constitution des communautés sur l'aire urbaine. Les Conseils généraux craignent de voir les EPCI obtenir une légitimité et une puissance supérieures aux leurs. On a ainsi pu relever que « le président du Conseil Général du Rhône s'est opposé à une extension du périmètre du Grand Lyon de peur que la COURLY ne devienne politiquement plus puissante que le Conseil Général. »[445] Les départements redoutent que leur identité soit menacée par l'installation de puissantes communautés intégrées à l'échelle de l'aire urbaine.

D'abord, les Conseils généraux s'opposent à l'inscription des communautés à l'échelle de l'aire urbaine car les frontières départementales ne seraient alors plus respectées. Ainsi, le Conseil général verrait sur son territoire une institution dont le périmètre, donc l'influence, dépasse ses frontières et qui peut nouer des relations avec des institutions voisines. En effet, le droit affranchit la coopération intercommunale du respect des frontières départementales. En ce sens, la doctrine a pu mettre en exergue « la liberté offerte aux EPCI de déterminer leur périmètre et de bousculer, éventuellement, les limites tant à l'intérieur du département (cantons, arrondissements) qu'entre les départements eux-mêmes. »[446] On comprend aisément que les Conseils généraux souhaitent voir se déployer des communautés respectant leurs territoires, leurs limites géographiques. Dans le contexte d'une lutte identitaire, il est nécessaire de pouvoir être identifié en tant que Conseil général. Un des vecteurs de cette identification est l'existence d'une chaîne institutionnelle ordonnée voyant les collectivités s'emboîter telles des poupées russes. Dans cette perspective, le département est clairement identifié comme l'échelon existant entre la région et la commune. L'émergence d'une communauté à l'échelle de l'aire urbaine, donc d'une intercommunalité susceptible de franchir les frontières départementales, peut changer la situation et brouiller les classifications traditionnelles. Pour être identifié en tant qu'institution maîtresse de sa circonscription et non pas comme institution se déployant au sein d'une intercommunalité, le département a donc tout intérêt à empêcher tout développement de l'intercommunalité à fiscalité propre à l'échelle de l'aire urbaine.

Ensuite, les Conseils généraux craignent la perspective de communautés déployées sur l'aire urbaine car de telles intercommunalités parviendraient à réunir l'espace urbain, l'espace périurbain voire l'espace rural au sein d'une institution intégrée. Or, les espaces périurbains et ruraux sont traditionnellement les espaces sur lesquels s'exerce l'influence départementale. Les départements s'exposent donc à voir l'émergence d'une institution directement concurrente en laissant les communautés se déployer à l'échelle de l'aire urbaine. Par ailleurs, les Conseils généraux se trouveraient de fait dessaisis de leur « fonction intercommunale de substitution »[447] qu'ils détenaient implicitement du fait de la pulvérisation de la carte communale. La menace pour les Conseils généraux est de voir l'émergence d'institutions ayant une influence primant la leur sur leur aire d'influence habituelle, voire d'être dépouillés de leurs fonctions traditionnelles.

Enfin, le département ne peut voir sans inquiétudes se déployer des institutions susceptibles de le concurrencer sur son propre territoire à une époque où la question de la

[445] BOINO (P), ESTEBE (P), DESJARDINS (X), (coord.) : L'intercommunalité en débat, synthèse d'un cycle de séminaires, Séminaire du 9 novembre 2006, La fabrique des territoires, PUCA, 2007.
[446] TESSON (F) : Les ressources du département et du canton dans la « petite fabrique des territoires », Annales de Géographie, 2006, n°648, p. 202.
[447] CAILLOSSE (J) : En attendant le pouvoir d'agglomération ?, Pouvoirs Locaux, n° 50, III/2001, p. 29.

disparition des départements est régulièrement évoquée afin de simplifier la carte administrative et mettre en exergue les collectivités dites de l'avenir, régions et intercommunalités.[448] Des communautés se déployant au niveau de l'aire urbaine seraient un argument supplémentaire en faveur des opposants au département. Cette situation serait la démonstration du nécessaire dépassement de cet échelon territorial pour mieux administrer les territoires. Les départements ne peuvent donc que tenter de limiter le champ territorial des communautés.

Ces éléments expliquent pourquoi les départements ressentent leur identité et leur pérennité comme menacées et pourquoi ils vont déployer leur influence pour cantonner les communautés à une échelle qui ne les mette pas en péril. Très clairement, on se situe dans la perspective d'une tentative de contrôle de l'intercommunalité par les Conseils généraux. On l'a souligné, « dans de nombreux départements, on constate une stratégie plus ou moins explicite de contrôle du développement de l'intercommunalité (…). »[449] Plus précisément, les Conseils généraux cherchent à faire du « développement des intercommunalités (…) un moyen de contrer l'expansion des grandes agglomérations sur leur environnement. »[450]

Afin de contrôler le déploiement territorial communautaire, on a pu relever que les Conseils généraux essaient d'orienter la constitution des communautés de telle sorte qu'elle respecte les frontières cantonales. La stratégie des départements est évidente : le canton étant la subdivision du département, une communauté se déployant au niveau cantonal signifie que les EPCI s'inscrivent dans les ressorts profonds du territoire départemental. Symboliquement, cela marque le caractère indispensable du département. Du point de vue du pouvoir, les aires d'influence traditionnelle du département sont préservées. Il s'agit ainsi de soutenir la constitution de communautés rurales et périurbaines, même si cela contrevient aux objectifs de la planification urbaine intercommunale.

En pratique, il ressort des travaux menés par les politistes que le canton est bel et bien une référence importante au moment de déterminer le périmètre de l'intercommunalité à fiscalité propre. Ainsi, à partir d'enquêtes effectuées dans le grand Sud-Ouest, Fréderic Tesson a pu mettre en exergue qu' « une observation un peu fine des 70 EPCI concernés révèle que la plupart d'entre eux sont soit à l'intérieur même d'un canton, donc plus petit que l'espace administratif existant, soit recoupent les limites cantonales mais reproduisent un espace de la taille approximative des cantons du département. »[451] L'auteur en déduit l'idée suivante : « au niveau du canton, le travail de conseiller général est (…) remarquable. Moteur dans la construction des EPCI, il est parvenu à faire du canton le périmètre sinon exclusif du moins privilégié de la coopération intercommunale en milieu rural, voire périurbain (…) (d'où) une association d'image entre le ''canton-EPCI'' d'une part et le conseil général

[448] Le contexte politico-administratif pour le département est ambivalent. S'il semble juridiquement renforcé par les transferts de compétences successifs, on pense notamment à la loi du 13 août 2004, sa légitimité est toutefois discutée. Une pression et une menace sur le département ne peuvent être niées. On pense, par exemple, au fameux rapport Attali du 23 janvier 2008 qui préconise la disparition de cette institution. La loi RCT de 2010 n'a toutefois pas porté atteinte à la pérennité du département. Sur cette question, on peut, notamment, renvoyer aux références suivantes : PONTIER (J.-M.) : Les métamorphoses d'une institution, AJDA 2011, p. 1817 ; CHAVRIER (G) : Les relations entre les départements et les régions. Faux problèmes et vraies menaces, AJDA 2011, p. 1824 ; MARCOU (G) : Le département et les communes : complémentarité et concurrence, AJDA 2011, p. 1830.

[449] MARCOU (G) : L'application de la loi du 12 juillet 1999. Stratégies et problèmes de mise en œuvre, Annuaire 2000 des Collectivités Locales, p. 66.

[450] MARCOU (G) : Le département et les communes : complémentarité et concurrence, AJDA 2011, p. 1832.

[451] TESSON (F) : Les ressources du département et du canton dans la « petite fabrique des territoires », Annales de Géographie, 2006, n°648, p. 208.

d'autre part. »[452] *In fine*, le déploiement territorial des communautés se caractérise par une « faible propension à transgresser le cadre hérité des départements. »[453]

Le département veut briser l'unité de l'aire urbaine en cherchant à promouvoir des communautés rurales ou périurbaines sur l'échelle cantonale. Il cherche ainsi à assurer sa propre position et participe donc pleinement aux luttes d'institutions.

2) Le motif socio – financier

Le motif socio – financier explique pour partie les luttes d'institutions autour de l'aire urbaine. Les luttes d'institutions vont ici découler des diverses motivations des communes à un « mariage intercommunal », au niveau social (a) et financier (b).

a) Le rejet de l'aire urbaine pour préserver un équilibre social donné

Les communes ne se regroupent pas nécessairement pour promouvoir et réaliser l'objectif de solidarité. Pour l'illustrer, on peut partir des travaux de Philippe Estèbe et Magali Tallandier qui ont mis en exergue trois types de mariage intercommunal : « un régime d'EPCI construit autour des villes centres d'aires urbaines, clairement hétérogames, c'est à dire association des communes dont les profils sociaux sont hétérogènes ; un régime d'EPCI associant une ou plusieurs communes dont la population est plus pauvre que la moyenne de l'aire urbaine, mais dont les bases de TP sont supérieures à la moyenne des communes et des communes dont la population est plus aisée, mais dont les bases de TP sont plus faibles ; un régime de « clubs » périphériques, très homogènes, dont deux types apparaissent caractéristiques : les EPCI qui regroupent des communes dont le profil (relativement à la moyenne de l'aire urbaine) est dominé par des ménages de cadres avec des revenus élevés ; et les EPCI qui regroupent des communes dont le profil est caractérisé par un poids de retraités supérieur à la moyenne de l'aire urbaine. »[454]

Deux lignes de fracture peuvent donc être identifiées.

D'une part, quand les communes périurbaines sont pauvres, que l'on raisonne en fonction de la fiscalité ou des revenus des ménages. Dans cette hypothèse, les villes-centres et les zones agglomérées, en somme le pôle urbain, apparaissent peu enclines à s'étendre vers elles. Une frontière d'argent semble dès lors séparer les pôles urbains prospères des espaces périurbains en difficulté et à la recherche de nouvelles sources de financement. L'ensemble formé par le pôle urbain refuse alors de s'engager dans une démarche d'extension du périmètre de la communauté vers l'espace périurbain en raison du coût d'une telle extension en direction d'espaces moins favorisés.

D'autre part, quand les communes périurbaines sont marquées par une situation sociale et fiscale favorable. Dans cette hypothèse, elles ont tendance à se regrouper entre elles et à refuser d'adhérer à un pôle urbain plus hétérogène. En effet, « en périphérie des aires

[452] TESSON (F) : Les ressources du département et du canton dans la « petite fabrique des territoires », Annales de Géographie, 2006, n°648, p. 214.

[453] TESSON (F) : Quand le territoire fabrique le territoire : de l'effet des institutions territoriales sur la construction des regroupements intercommunaux, *in* BOINO (P) et DESJARDINS (X) (dir.) : *Intercommunalité : politique et territoire*, La documentation française, 2009, p. 54.

[454] DESJARDINS (X) (sous la direction de Paul Boino) : Intercommunalité et décentralisation, Les recompositions territoriales sous le regard des chercheurs, Rapport final de juin 2006 remis au PUCA, p. 36.

urbaines, des clubs dorés et des clubs de l'âge d'or ont tendance à apparaître. Les communes de riches et de retraités ont tendance à se regrouper. »[455]

Finalement, on constate l'existence d'une logique d'érection de l'intercommunalité motivée par la recherche de l' « entre soi » social, entre soi social qu'il n'est pas réaliste de réaliser à l'échelle de l'aire urbaine. D'où une impression mitigée quant à l'objectif de solidarité sociale fixée par la loi. Si cette dernière, « au cœur des aires urbaines, (…) permet la mise en place d'EPCI conformes à l'esprit du législateur, dont la composition sociale hétérogène permet de penser qu'ils ont les moyens de faire société et donc de construire des politiques publiques de nature à développer les interdépendances entre groupes sociaux différents (...), en périphérie, elle permet l'émergence de clubs homogènes dont la composition laisse à penser qu'ils sont susceptibles d'adopter, en matière de services publics, des comportements communautaires à la Tiebout. Entre les deux, les EPCI associant communes riches en TP et pauvres en revenus et communes pauvres en TP et riches en revenus, paraissent plutôt instables dans la mesure où ils sont fondés sur un partage fiscal inégal, plutôt favorable aux habitants des communes résidentielles et défavorable aux habitants des communes productives. »[456] La loi Chevènement a ainsi permis l'émergence d' « une *solidarité de similitude* (souligné par nous), de type mécanique pour les deux types de clubs identifiés. »[457]

Les institutions en cause luttant pour préserver leur homogénéité sociale, elles refusent alors toute extension vers des espaces dissemblables. A l'inverse, elles luttent pour obtenir leur adhésion à des ensembles plus riches afin d'améliorer leurs conditions. Ces luttes, quelle que soit leur issue en fonction de l'espace considéré, vont rendre improbable l'objectif que constitue la réunion de l'aire urbaine au sein d'une même communauté.

b) Le rejet de l'aire urbaine pour conserver ses ressources financières

Globalement, on peut mettre en avant l'explication fisco-financière suivante : « on constate dans l'ensemble des régions au moins deux motifs de refuser l'intégration dans une communauté d'agglomération, ou dans un EPCI à TPU : ne pas partager le produit de la TP ; ne pas supporter les charges de centralité. »[458] On verra successivement de quoi il en retourne pour les charges de centralité (b-1) et la taxe professionnelle unique (TPU) (b-2).

b-1) Les luttes d'institutions autour des charges de centralité

La charge de centralité est « l'intégralité du déficit de fonctionnement généré par un équipement ou un service de la grande ville-centre si cet équipement, ou ce service, présente soit un caractère exceptionnel, ou unique, à l'échelle de l'agglomération ou du département soit un mode de fonctionnement spécifique dans les grandes villes. »[459] La charge de centralité est ainsi la charge financière incombant à une ville-centre pour le fonctionnement

[455] BOINO (P), ESTEBE (P), DESJARDINS (X), (coord.) : L'intercommunalité en débat, synthèse d'un cycle de séminaires, Séminaire du 8 mars 2007, Les régimes de solidarité, PUCA, 2007.
[456] DESJARDINS (X) (sous la direction de Paul Boino) : Intercommunalité et décentralisation, Les recompositions territoriales sous le regard des chercheurs, Rapport final de juin 2006 remis au PUCA, p. 37.
[457] *Ibidem.*
[458] MARCOU (G) : L'application de la loi du 12 juillet 1999. Stratégies et problèmes de mise en œuvre, Annuaire 2000 des Collectivités Locales, p. 71.
[459] Etude sur les charges de centralité des grandes villes et l'intercommunalité, Etude réalisée par CONJUGUER pour le compte de l'AMGVF, 25 avril 2006, p. 4.

d'un équipement ou d'un service dont l'usage n'est pas réservé aux habitants de la ville-centre. La part de la charge financière ne résultant pas d'une utilisation de l'équipement ou du service par les habitants de la ville-centre est nommée coût de débordement.

On comprend aisément la stratégie des villes-centre dans le contexte de la loi Chevènement : faire supporter par la communauté tout ou partie de ces charges de centralité. C'est ainsi que « les villes-centre transfèrent progressivement aux EPCI une part des charges de centralité, mais surtout celles relatives aux nouveaux équipements. Ce sont en effet les EPCI qui supportent dans l'ensemble les charges de centralité nouvelles ainsi que les nouveaux usages des équipements. Le partage des charges est donc un peu plus complexe que le simple transfert d'équipement. »[460]

Toutefois il semble bien que cette stratégie connaisse des limites tenant aux luttes d'institutions. Certaines communes refusent d'intégrer une communauté qui serait instrumentalisée par la ville-centre pour supporter les charges de centralité. Cela a pour conséquence évidente de voir la communauté bâtie autour de la ville-centre privée d'une extension optimale en raison du refus de communes d'endosser, via notamment des transferts d'équipements à l'EPCI ou des transferts financiers effectués par ce dernier, les charges de centralité. En pratique, les auteurs constatent que « dans les villes-centre, les contribuables supportent encore l'essentiel des charges de centralité. »[461] Ils appellent à ce que « les dotations intra et extra communautaires devraient mieux prendre en compte les charges de centralité : par la DGF pour compenser les villes-centre, les coûts de débordement provoqués par des usagers se situant encore hors du territoire intercommunal ; par la DSC pour les communes des villes-centre pour compenser les coûts de débordement à l'intérieur du territoire intercommunal. »[462] En attendant, le refus de certaines communes d'assumer les charges de centralité via l'EPCI contribue à empêcher ce dernier de couvrir l'aire urbaine.

b-2) Les luttes d'institutions autour de la TPU[463]

Le mécanisme de la TPU a pour conséquence que seul l'EPCI compétent peut en prélever le produit, à charge pour lui d'assurer une redistribution entre les communes membres de l'EPCI. C'est cette redistribution, plus exactement les modalités de cette redistribution qui doivent permettre l'effectivité de la solidarité. L'idée est que les communes les plus pauvres doivent recevoir des montants de TPU plus importants que les communes les plus riches. Pour inciter les communes à entrer dans ce dispositif, l'Etat a prévu des DGF bonifiées.

Le dispositif n'est pas un échec, mais son succès est relatif : « la taxe professionnelle et la majoration de la DGF pour les communautés d'agglomération et les communautés de communes à TPU et compétences élargies ont été partout des facteurs déterminants de la décision d'entrer *ou non* (souligné par nous) dans les structures prévues par la loi. »[464] En effet, certaines communes ont refusé l'établissement d'une TPU en raison du rendement important découlant de la taxe professionnelle communale. « La comparaison entre le

[460] Etude sur les charges de centralité des grandes villes et l'intercommunalité, Etude réalisée par CONJUGUER pour le compte de l'AMGVF, 25 avril 2006, p. 5.
[461] *Ibidem.*
[462] *Ibidem.*
[463] On se place avant la suppression de la taxe professionnelle par la loi de finances pour 2010 du 30 décembre 2009, qui la remplace par la contribution économique territoriale (CET).
[464] MARCOU (G) : L'application de la loi du 12 juillet 1999. Stratégies et problèmes de mise en œuvre, Annuaire 2000 des Collectivités Locales, p. 64.

rendement de la bonification de la DGF et le produit de bases de taxe professionnelle élevées paraît, dans tous les cas, jouer en faveur du repliement, afin de conserver le bénéfice exclusif de celles-ci, si aucun autre élément n'intervient. »[465] Lorsque le produit de la TP est élevé, il semble bien que les communes en bénéficiant souhaitent la conserver exclusivement pour elles. Ainsi, « si la TPU peut être un facteur d'intégration et de solidarité entre communes, le comportement le plus fréquent consiste à préférer conserver une taxe professionnelle communale, dès lors que les bases d'imposition sont substantielles. »[466]

Dans ces conditions, l'aire urbaine comme « idéal territorial » communautaire est alors difficilement atteignable. Elle est en effet rejetée, d'une part, par « les communes périphériques qui bénéficient de fortes bases de TP et qui ne veulent pas supporter les coûts d'une ville-centre. »[467] D'autre part, elle est repoussée par la « ville-centre qui dispose de terrains à aménager et de recettes de TP assurées et (qui) n'envisage pas de coopération avec les communes périphériques tant que d'autres terrains ne sont pas nécessaires à son expansion. »[468] Que l'initiative vienne des communes périphériques ou de la ville-centre, le résultat est le même : l'unité de l'aire urbaine, qui est la réunion du pôle urbain et de sa périphérie, est difficile.

3) Le motif partisan

Les communautés ne sont pas conçues comme devant être le regroupement de communes appartenant à la même obédience partisane. Pourtant, il apparaît que des communes conditionnent leur intégration à une communauté à son orientation partisane. Le regroupement va dépendre du positionnement politique de la communauté au sein de laquelle la commune devra être intégrée. Par positionnement politique, on entend « l'existence ou l'absence d'un leadership politique ; ou l'existence ou l'absence d'une coalition politique assurant une domination incontestée sur l'ensemble des communes concernées. »[469] Le motif partisan apparaît ainsi comme un nouveau motif explicatif des luttes d'institutions qui vont fragmenter l'aire urbaine et empêcher ainsi sa couverture par une intercommunalité à fiscalité propre unique. Les communes intéressées vont se diviser sur l'appartenance partisane supposée de la communauté constituée ou envisagée. Elles choisiront ou non de rejoindre cette intercommunalité en fonction de la couleur partisane de la structure créée ou à naître.

A titre d'illustration, on peut évoquer l'exemple de Bordeaux : Bordeaux « est entourée d'une agglomération importante, dans laquelle elle est numériquement minoritaire, et politiquement fragile, puisque nombreuses sont les villes dirigées par la gauche. Pour ne pas risquer une vraie situation de minorité dans sa communauté urbaine, le périmètre de la CUB (communauté urbaine de Bordeaux) est volontairement réduit. »[470] Par ailleurs, on peut se référer aux cas de « Valenciennes et Douai, dont les maires sont respectivement UDF et RPR, tandis que les villes environnantes formant ces agglomérations ont des maires communistes. »[471]

---

[465] MARCOU (G) : L'application de la loi du 12 juillet 1999. Stratégies et problèmes de mise en œuvre, Annuaire 2000 des Collectivités Locales, p. 64.
[466] MARCOU (G) : article précité, p. 65.
[467] *Ibidem.*
[468] *Ibidem.*
[469] MARCOU (G) : article précité, p. 61.
[470] NEGRIER (E) (dir.) : *La question métropolitaine, les politiques à l'épreuve du changement d'échelle territoriale*, Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble, 2005, p. 102.
[471] MARCOU (G) : article précité, p. 62.

Les luttes d'institutions locales sont la dynamique expliquant principalement les formes prises par les périmètres des communautés. Le mode conflictuel à l'œuvre ne sera pas dépourvu de conséquences institutionnelles.

C) Les conséquences institutionnelles des luttes

Les luttes d'institutions locales conduisent à la fragmentation de l'aire urbaine et à sa couverture par de multiples communautés, on a eu l'occasion de le montrer. Au-delà d'une approche strictement territoriale, il faut maintenant souligner les incidences institutionnelles de cette dynamique : la multiplication de communautés défensives (1) et de structures syndicales (2).

1) La fragmentation de l'aire urbaine du fait de la constitution d'intercommunalités défensives

La fragmentation institutionnelle de l'aire urbaine se produit du fait de la constitution d'intercommunalités défensives (a), qui peuvent prendre des formes juridiques variées (b).

a) La constitution d'intercommunalités défensives

Pour échapper à une communauté qu'elles jugent contraire à leurs intérêts propres, les communes peuvent se regrouper dans une autre communauté. C'est ce que l'on appelle l'intercommunalité défensive, l'intercommunalité à fiscalité propre constituée par des communes pour qu'elles puissent échapper à leur intégration dans une autre intercommunalité à fiscalité propre.

Si la technique juridique utilisée est bien issue des lois relatives à l'intercommunalité, l'esprit des lois est totalement détourné. En effet, il ne s'agit pas de bâtir un projet de territoire dont la structure intercommunale serait le support. Il s'agit plutôt d'échapper à l'inclusion dans le périmètre d'une communauté. La démarche n'est aucunement prospective, il s'agit de cristalliser l'étant, l'existant par un vecteur institutionnel protecteur vis à vis d'un projet déterminé par un EPCI-FP voisin et que l'on rejette.[472] L'intercommunalité défensive est une nouvelle illustration du retournement contre la loi de l'instrument qu'elle créée : l'intercommunalité est utilisée contre l'intercommunalité à fiscalité propre afin de se prémunir contre elle. « Il en résulte un découpage territorial qui ne correspond pas toujours à l'idéal de péréquation des richesses et des dispositifs d'action publique invoqués par la politique institutionnelle de coopération intercommunale. »[473]

La conséquence directe de ce phénomène de constitution des intercommunalités défensives est une fragmentation durable des aires urbaines : considérant la complexité du régime juridique des communautés, la création d'un tel EPCI-FP doit en principe s'enraciner dans la durée. Le phénomène est inquiétant quand on relève que « l'intercommunalité de la

[472] Il est évident que le détournement du sens de la loi n'est pas chose nouvelle, les précédents sont nombreux, notamment en matière intercommunale. On pense par exemple aux « districts ''d'opportunité'' créés au cours des années passées pour un seul motif : la loi ne prévoyait pas l'écrêtement, au profit du fonds départemental de la taxe professionnelle, des base de TP des districts à fiscalité propre créés avant la loi du 6 février 1992. » (MARCOU (G) : L'application de la loi du 12 juillet 1999. Stratégies et problèmes de mise en œuvre, Annuaire 2000 des Collectivités Locales, p. 64)

[473] MASSARDIER (G), L'intercommunalité pour s'isoler. Quelques réflexions sur la construction concurrentielle des territoires politiques locaux, *in* GAXIE (D) (dir.) : *Luttes d'institutions, Enjeux et contradictions de l'administration territoriale*, L'Harmattan, 1997, p. 164.

ville-centre est loin de résumer à elle seule la totalité de la coopération intercommunale à fiscalité propre au sein des aires urbaines. On compte au contraire en moyenne près de 8 EPCI à fiscalité propre par aire urbaine. »[474] Le schéma classique que l'on rencontre est celui d'une communauté centrale, CU ou CA, s'étendant sur tout ou partie du pôle urbain et qui est entourée, encerclée ?, d'une constellation d'intercommunalités défensives. On est donc loin de l'objectif de la couverture de l'aire urbaine par une seule intercommunalité à fiscalité propre.

b) Les formes institutionnelles de l'intercommunalité défensive

On doit constater la grande diversité des formes institutionnelles de l'intercommunalité défensive, cette dernière pouvant correspondre à une CA (b-1), à une CC, qui peut être une « coquille vide » (b-2) ou intégrée (b-3), voire à un Pays (b-4).

b-1) La communauté d'agglomération

En principe, on peut écarter les CA et les CU comme supports ordinaires de la stratégie de l'intercommunalité défensive. Intercommunalités dotées de compétences nombreuses et disposant d'une fiscalité propre, les CU et les CA sont des structures trop intégrées pour les communes et départements qui recherchent précisément à éviter une intégration/concurrence par des structures menaçant leur identité et leur autonomie.

Par exception, on peut rencontrer des CA constituées dans une vocation défensive. Les architectes de ces communautés peuvent vider ces structures de leur substance intégrative par une définition de l'intérêt communautaire ou par des politiques de redistribution financière qui affaibliraient la communauté au profit des communes. On peut également penser, à côté de l'idée d'une CA « coquille vide », à une communauté constituée sur un espace très restreint et matérialisant un projet manifestement défenseur d'un entre soi intercommunal.

La constitution d'une communauté défensive sous la forme de CA présente l'intérêt de cristalliser la fragmentation des périmètres. En effet, cette communauté ne peut être remise en cause par une fusion avec un autre EPCI : on l'a dit, la fusion exige systématiquement l'accord des organes délibérants des communautés concernées.[475] De même, cette communauté défensive ne peut être fragilisée par l'extension d'une communauté voisine car les conseils municipaux membres de la communauté défensive visés par cette extension doivent y consentir.[476]

Pour illustrer le recours à la CA comme intercommunalité défensive, on peut évoquer l'exemple de l'aire urbaine de Toulouse. En effet, sur l'aire urbaine de Toulouse, on voit coexister sur l'aire urbaine une CU (la CU du Grand Toulouse), deux CA (les CA du SICOVAL et du Muretain) et une CC (CC de la Save au Touch). On ne peut donc totalement

[474] ESTEBE (P) : Le périurbain à l'écart des « grandes manœuvres territoriales, Pouvoirs Locaux, n°56, mars 2003, p. 4

[475] Article L. 5211-41-3-I-2° du CGCT dans sa rédaction issue de la loi du 13 août 2004.

[476] Article L. 5211-18-I-3° du CGCT, dans sa rédaction issue de la loi du 13 août 2004. On se place ici dans le cadre de la procédure générique d'extension habituelle ; les articles L. 5216-10 et L. 5215-40-1 du CGCT, dans leurs rédactions issues de la loi Chevènement, consacrés respectivement aux extensions spécifiques des CA et CU énoncent que leur extension ne peut avoir lieu sans l'accord des conseils municipaux des CC à DGF bonifiée. *A contrario*, on déduit de cet article que l'extension ne peut pas avoir lieu sans l'accord des conseils municipaux visés par l'extension appartenant déjà à une CA ou une CU, dans l'hypothèse d'une CU souhaitant s'étendre vers le périmètre d'une CA ou d'une CA souhaitant s'étendre vers le périmètre d'une CU.

écarter la CA comme support de constitution d'une intercommunalité défensive, mais il semble toutefois que cette forme d'intercommunalité soit peu fréquemment utilisée à cette fin.

Généralement, c'est plutôt vers la formule de la CC que se tourne les communes et départements désireux d'empêcher l'émergence de communautés trop intégrées.

b-2) La communauté de communes « coquille vide »

La CC peut être utilisée comme une structure vidée de tout principe actif et instrumentalisée comme un pur glacis défensif contre des communautés intégrées. En effet, la CC présente la caractéristique de ne pas fonctionner obligatoirement selon le régime de la TPU d'après l'article L. 5214-23 du CGCT. C'est incontestablement un argument puissant en faveur du recours à cette forme de communauté pour les communes qui, tout en admettant le caractère incontournable du regroupement intercommunal, souhaite échapper à l'inclusion dans une communauté trop intégrée. De la même façon, les compétences obligatoirement exercées par la CC sont moins nombreuses que pour une CA ou une CU. Jouer sur la définition de l'intérêt communautaire permet, de plus, de limiter le champ réel des compétences exercées par la communauté. Les communes peuvent donc faire le choix de constituer, aux frontières d'une CU ou d'une CA à laquelle elles souhaitent échapper, une CC exerçant de faibles compétences et qui leur laisserait le bénéfice exclusif de la taxe professionnelle.

En termes de garantie, la CC « coquille vide » permet de résister à la fusion avec un autre EPCI, puisque la fusion exige un double accord des EPCI. De même, cette formule permet de résister à la procédure d'extension prévue par l'article L. 5211-18, dans sa rédaction issue de la loi du 13 août 2004. Cette procédure exige en effet l'accord des conseils municipaux dont l'admission est envisagée ; ils pourront donc le refuser afin de sauvegarder la communauté défensive.

b-3) La communauté de communes intégrée

La constitution d'une CC artificielle n'est pas nécessairement la meilleure garantie contre l'inclusion au sein d'un EPCI-FP plus intégré. En effet, certaines procédures d'extension, celles prévues par les articles L. 5211-41-1 (dans sa rédaction issue de la loi du 13 août 2004), L. 5216-10 et L. 5215-40-1 du CGCT (dans leurs rédactions issues de la loi Chevènement), prévoient la possibilité de l'extension du périmètre d'une communauté vers une CC à la seule condition d'obtenir l'accord des communes membres d'une CC à DGF bonifiée. *A contrario*, on comprend que la CC défensive « coquille vide », sans DGF bonifiée, est exposée à des procédures d'extension des communautés voisines. En effet, les conseils municipaux visés par cette extension ne peuvent y résister, leur accord n'étant pas nécessaire. La communauté défensive peut se voir ainsi progressivement dépouillée de ses communes membres, sans capacité juridique de résistance.

Pour remédier à cette faiblesse, il faut mettre en place une CC à DGF bonifiée, correspondant aux critères posés par l'article L. L5214-23-1 du CGCT. D'abord, la CC doit être dotée de la TPU. Ensuite, elle doit regrouper une population comprise entre 3 500 habitants et 50 000 habitants au plus ou bien, lorsqu'elle est supérieure à 50 000 habitants, ne pas inclure de commune centre ou de commune chef-lieu de département de plus de 15 000 habitants. Enfin, elle doit exercer au moins quatre des groupes de compétences énumérés par la loi.

L'objectif de l'éligibilité à la DGF bonifiée de la CC est d'empêcher la possibilité d'une « annexion » de certaines de ses communes membres par une CA ou une CU voisine. Les élus peuvent se tourner vers cette direction s'il existe un consensus quant au projet à mettre à œuvre, projet qui serait l'antithèse de celui de la communauté à laquelle ils cherchent à échapper. Cela n'a rien d'inatteignable puisque ce consensus doit être réuni au sein d'un espace restreint et auprès d'élus qui partagent la même volonté de conserver leur identité et leur autonomie vis à vis d'un EPCI plus intégré en position de les absorber. Comme l'indique la doctrine, « ces dispositions donnent la possibilité à des communes qui font pourtant partie de l'aire urbaine de refuser d'entrer dans la communauté d'agglomération ou la communauté urbaine, (…) la création de la communauté de communes a pour effet de bloquer durablement toute extension de son périmètre. »[477] On l'a indiqué, « la loi offrait une parade aux communes périurbaines. »[478]

On peut ajouter que la CC défensive intégrée peut être le résultat d'une évolution : rien n'empêche les CC ne répondant pas aux critères fixés par la loi pour pouvoir résister à une annexion d'adopter une stratégie juridique visant à y correspondre. Par exemple, concernées par l'extension d'une CU ou d'une CA voisine, les CC en cause peuvent moduler leurs compétences afin de se voir reconnaître un pouvoir de consentement à l'extension. Comme le précise le professeur Marcou, « si le préfet a le pouvoir de s'opposer à la création d'un tel EPCI, il ne peut s'opposer à l'extension des compétences d'une communauté de communes ni à l'adoption du régime de la taxe professionnelle unique et il a compétence liée, selon la loi, pour prononcer le transfert de compétences par arrêté. »[479] La jurisprudence a pu illustrer cet état du droit à de nombreuses reprises.[480]

En pratique, on relève le succès de cette forme d'instrumentalisation de la CC : « les stratégies défensives prenant appui sur le statut de communauté de communes de l'article 5214-23-1 sont nombreuses dans les espaces périurbains et dans toutes les régions. »[481] La Cour des Comptes évoque une illustration dans le Nord-Pas-de-Calais : « les communes n'appartenant pas à la communauté de villes devenue la communauté d'agglomération de

---

[477] MARCOU (G) : L'application de la loi du 12 juillet 1999. Stratégies et problèmes de mise en œuvre, Annuaire 2000 des Collectivités Locales, p. 72.

[478] MARCOU (G) : La réforme de l'intercommunalité : quelles perspectives pour les agglomérations urbaines ?, AJDA 2002, p. 318.

[479] *Ibidem.*

[480] On peut, à ce titre, évoquer un arrêt de la CAA de Marseille de 2004 « Considérant qu'il est constant que le transfert de compétences décidé au profit de la COMMUNAUTE DE COMMUNES SUD ROUSSILLON répondait aux conditions fixées par les articles L.5214-16 et L.5214-23-1 du code général des collectivités territoriales et avait été régulièrement approuvé par son conseil de communauté ainsi que par la majorité des conseils municipaux requise par les dispositions de l'article L.5211-5 II du même code ; que la circonstance que les délibérations en cause, qui avaient pour objet de transférer à la communauté quatre des compétences énumérées à l'article L.5211-29 du code général des collectivités territoriales, auraient eu pour motif déterminant l'obtention de la dotation globale de fonctionnement bonifiée prévue par le 9ème alinéa de cet article en vue de permettre à une ou plusieurs des communes composant cette communauté de communes de s'opposer efficacement à leur inclusion dans une autre structure de coopération intercommunale dont la création était envisagée, n'est pas de nature à les entacher de détournement de pouvoir dès lors qu'il ressort des pièces du dossier, et qu'il n'est d'ailleurs pas contesté, que ce transfert a été réalisé en vue de permettre l'exercice effectif desdites compétences par cet établissement public de coopération intercommunale ; que, dans ces conditions, le préfet des Pyrénées-Orientales était tenu de prononcer le transfert de compétences qui lui avait été demandé » (CAA Marseille, 28 mai 2004, Communauté de Communes Sud Roussillon, N° 01MA02057)

[481] MARCOU (G) : L'application de la loi du 12 juillet 1999. Stratégies et problèmes de mise en œuvre, Annuaire 2000 des Collectivités Locales, p. 72.

Cambrai, craignant d'être absorbées, ont décidé de se regrouper en communautés de communes de petite taille. »[482]

b-4) Le Pays

On a pu souligner, plus haut, la diversité des structures porteuses potentielles d'un Pays.

Le Pays peut être porté par une communauté : dans ce cas de figure, les éléments mis en avant précédemment sont tout à fait transposables ici, notamment ceux afférents aux CC à DGF bonifiée. On peut même ajouter que le droit positif ne prévoit aucune disposition spécifique envisageant une possibilité d'extension d'une communauté donnée vers des communes adhérentes d'un Pays porté par une communauté.

Si le Pays n'est pas porté par une communauté mais par un syndicat mixte ou un GIP, son rôle défensif potentiel demeure.

En effet, d'un côté, il faut relever qu'aucune norme juridique spécifique ne permet l'extension d'une communauté donnée vers les adhérents d'un Pays organisé en GIP ou syndicat mixte. La perspective ici retenue envisage ces adhérents, soit comme des communes isolées, soit comme des communautés défensives et des communes isolées.

D'un autre côté, les membres du Pays sont protégés par la règle selon laquelle ce dernier doit respecter les périmètres des EPCI-FP. Il faut bien comprendre que s'il n'existe pas de règles spécifiques permettant l'absorption de Pays défensifs par des communautés voisines, alors ce sont les règles ordinaires d'extension des périmètres communautaires qui s'appliquent. Ces règles vont se heurter frontalement aux dispositions propres aux périmètres des Pays. Comme l'a relevé le professeur Marcou, « une commune qui appartient à un pays ''constaté'' ne peut pas, normalement, appartenir à un EPCI à fiscalité propre qui ne serait pas entièrement compris dans le périmètre du pays, ou qui ne se confondrait pas avec lui. En revanche, rien ne devrait s'opposer à ce qu'une communauté de communes, par exemple, fasse partie d'un pays. »[483] Du fait de cette règle interdisant qu'une partie du périmètre d'un EPCI-FP relève du périmètre d'un Pays,[484] une commune isolée adhérente à un Pays porté par un syndicat mixte ou un GIP est protégée d'une tentative d'annexion forcée par une communauté voisine, extérieure au périmètre du Pays. De même, une communauté défensive appartenant à un Pays porté par un syndicat mixte ou un GIP bénéficie d'une garantie absolue car la seule possibilité ouverte à une communauté voisine souhaitant s'étendre est la fusion. Or, on sait que la fusion entre deux communautés exige le consentement des organes délibérants des deux EPCI. On mesure l'impact de l'exigence du respect des périmètres des EPCI-FP par les Pays. Ce qui était à l'origine une règle permettant d'empêcher une

[482] COUR DES COMPTES : *L'intercommunalité en France*, Les éditions des Journaux Officiels, novembre 2005, p. 74.

[483] MARCOU (G) : La loi d'orientation du 25 juin 1999 pour l'aménagement et le développement durable du territoire, AFDUH 2000, p. 29.

[484] Règle issue de l'article 25 de la loi Voynet, d'après lequel « une commune membre d'un pays constaté à la date de la publication de la loi no 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire et d'un établissement public de coopération intercommunale peut concilier cette double appartenance si les missions qu'elle partage dans le pays ne recoupent pas les compétences de l'établissement public de coopération intercommunale auquel elle appartient. Les modalités de cette double appartenance sont précisées par une convention entre la commune, le pays et l'établissement public de coopération intercommunale. » *A contrario*, on comprend que la double appartenance est conçue comme devant être exceptionnelle. (LOI n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire et portant modification de la loi no 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, NOR: ATEX9800094L)

complexification de la carte territoriale, avec par exemple des Pays contenant des fragments d'EPCI, doit être également considérée comme un moyen de tenir à l'écart une communauté dont les ambitions territoriales menacent les identités et les autonomies des adhérents du Pays.

Par conséquent, il apparaît que la constitution d'un Pays aux limites d'une communauté peut bloquer l'extension territoriale de cette dernière. Dès lors, le Pays est un bouclier efficace contre toute couverture de l'aire urbaine par une communauté unique. La souplesse de « l'outil Pays » permet finalement de se prémunir à un « coût » raisonnable. D'une part, il permet une protection contre la communauté que les élus en cause ne souhaitent pas intégrer. D'autre part, il ne représente pas un degré d'intégration insupportable étant donné que le Pays repose sur une charte de développement qui doit être exécutée par le biais contractuel. Il n'est nullement question, dans cette perspective, de transferts conséquents de compétences ou de nouvelle donne fiscale.

Ici encore, des illustrations de Pays défensifs peuvent être données à partir des enquêtes de terrain. En pratique, on a relevé que « nombreux sont encore ceux qui voient dans les pays l'occasion d'encercler les jeunes communautés d'agglomération qui s'affirment dans leurs jardins électoraux. »[485] Ainsi, « en Ille-et-Vilaine, le pays de Brocéliande est contesté par la ville de Rennes, au motif qu'il se trouve totalement intégré à la zone d'emploi de Rennes et ne comporte aucun centre urbain. En Seine-Maritime, le projet de constituer un pays qui regrouperait dans un syndicat mixte les 33 communes pour lesquelles a été proposée une communauté d'agglomération avec Le Havre, ou mieux encore les 65 communes regroupant les précédentes et celles des cantons de Bolbec et Lillebonne, en se fondant sur l'unité économique des communes industrielles le long de la Seine et dans l'arrière pays, où se situent les principales voies de communication, vise à rendre impossible l'introduction de la TPU. Le projet d'un ''pays rémois'', alternative d'une communauté d'agglomération pour l'heure impossible, s'analyse de la même façon. »[486]

2) <u>La multiplication de structures syndicales palliatives</u>

La volonté de promouvoir l'intercommunalité à fiscalité propre s'est logiquement accompagnée de la mise en place d'un cadre juridique visant à réduire la place de l'intercommunalité syndicale. Cette dernière est une potentielle concurrente des communautés. En effet, l'intercommunalité syndicale permet de limiter l'intégration communautaire, car les compétences qui lui sont transférées sont généralement stratégiques et donnent lieu à un exercice très particulier reposant sur le consensus. Pour assurer la pleine réussite des communautés, le législateur a mis en place des dispositifs visant clairement à réduire le nombre de syndicats. Ainsi, le législateur a prévu des hypothèses de substitution[487],

[485] PORTIER (N) : Les pays : enjeux de cadastre ou d'organisation ?, Territoires 2020, 2002, n° 5, p. 4.

[486] MARCOU (G) : L'application de la loi du 12 juillet 1999. Stratégies et problèmes de mise en œuvre, Annuaire 2000 des Collectivités Locales, p. 74.

[487] Par exemple, l'alinéa 1 de l'article L. 5216-6 du CGCT, dans sa rédaction issue de la loi Chevènement, énonce que la CA est substituée de plein droit au syndicat de communes préexistant dont le périmètre est identique au sien, pour la totalité des compétences qu'il exerce. L'alinéa 2 du même article L. 5216-6 du CGCT dispose que la CA est substituée de plein droit, pour les compétences qu'elle exerce, au syndicat de communes préexistant inclus en totalité dans son périmètre. De son côté, l'alinéa 1 de l'article L. 5214-21 du CGCT, dans sa rédaction issue de la loi du 13 août 2004, prévoit que la CC dont les membres sont toutes adhérentes d'un syndicat se substitue à ce dernier. L'alinéa 2 de l'article dispose que la CC est également substituée de plein droit, pour les compétences qu'elle exerce, au syndicat de communes inclus en totalité dans son périmètre.

de retrait[488], de fusion[489] qui devaient mécaniquement permettre la réduction du nombre de structures syndicales.

Le déploiement effectif des communautés va avoir deux conséquences, neutralisant *in fine* l'objectif d'une profonde réduction des structures syndicales.

D'une part, il faut bien relever une diminution des syndicats intercommunaux, SIVU et SIVOM. D'après les chiffres mis en avant par la Cour des Comptes, il y a 14 885 SIVU et 2 165 SIVOM en 1999. En 2005, ils représentent respectivement 11 946 et 1 511 établissements publics. Les syndicats intercommunaux SIVU et SIVOM sont donc passés de 17 050 à 13 457 structures entre 1999 et 2005.[490]

D'autre part, on doit mettre en exergue l'accroissement extrêmement sensible des syndicats mixtes souligné par la Cour. Si, en 1999, il en existe 1 454, en 2005 leur nombre s'élevait à 3 029. Les syndicats mixtes ont quasiment été multipliés par deux.[491]

Au total, les syndicats intercommunaux, dans leur ensemble, sont passés de 18 504 à 16 486 entre 1999 et 2005.[492]

Le maintien relatif des syndicats a pu mettre en exergue l'inanité de l'idée d'une disparition totale de cette forme syndicale et relativise la portée d'une jurisprudence hostile au syndicat.[493] Ce dernier demeurera toujours, notamment car il présente des intérêts objectifs pour la gestion des services publics, qu'il n'est pas pertinent d'approfondir ici.[494]

Toutefois, dans le strict cadre de cette recherche, il faut bien souligner que la montée en puissance des syndicats mixtes n'est pas une surprise au regard du déploiement territorial des communautés. En effet, les luttes d'institutions paralysent la mise en exergue de périmètres communautaires consistants. Or, l'exercice de certaines compétences, en particulier la compétence planificatrice, exige une consistance territoriale. Cela a logiquement conduit les collectivités publiques concernées à se regrouper au sein de syndicats mixtes, ces derniers regroupant des communautés ou des communautés ainsi que des communes. De la sorte, on peut rejoindre la Cour des Comptes lorsqu'elle énonce que le « syndicat mixte devient alors un palliatif à l'absence de pertinence des périmètres et un expédient pour éviter l'élargissement du territoire communautaire. »[495]

---

[488] Par exemple, les articles L. 5216-7-I et L. 5216-7-II du CGCT, dans leurs rédactions issues respectivement de la loi du 27 février 2002 et de la loi du 13 août 2004, prévoient que si la création d'une CA, que cette création soit *ab initio* ou qu'elle soit le résultat d'une fusion ou d'une transformation, a pour conséquence de faire adhérer à la communauté une partie des communes d'un syndicat, alors cette adhésion vaut retrait du syndicat. L'article L. 5216-7-III du CGCT, dans sa rédaction issue de la loi du 13 août 2004, a pour conséquence que l'extension du périmètre d'une CA à des communes membres d'un syndicat vaut retrait.

[489] On peut évoquer à nouveau l'article L. 5211-41-3 du CGCT, dans sa rédaction issue de la loi du 13 août 2004, qui régit la fusion, cette dernière devant concernée au moins une communauté. En conséquence, la fusion peut être perçue comme une façon de réduire le nombre de structures syndicales dans l'hypothèse d'une fusion communauté-syndicat.

[490] COUR DES COMPTES : *L'intercommunalité en France*, Les éditions des Journaux Officiels, novembre 2005, p. 80.

[491] *Ibidem.*

[492] *Ibidem.*

[493] Pour une étude de synthèse : PIERRE-VANTOL (B) : Le droit des syndicats mixtes locaux : réflexions d'actualités, RDP, 2009, p. 51.

[494] Sur cette question, on peut, notamment, voir : LEBRETON (J.-P.) : Syndicats mixtes et politiques intercommunales, AJDA 2004, p. 910 ; COUR DES COMPTES : *op. cit.*, p. 205 ; DEGOFFE (M) : La rationalisation des périmètres des EPCI, AJDA 2007, p. 1863 ; JEBEILI (C) : L'intercommunalité à la recherche du territoire pertinent, JCP-A, n°45, 3 novembre 2008, p. 17.

[495] COUR DES COMPTES : *op. cit.*, p. 80.

*

Les objectifs assignés à la planification stratégique exigent que cette dernière se déploie sur un périmètre consistant afin qu'ils soient atteints. En attribuant en principe cette compétence planificatrice aux communautés, le législateur rend nécessaire que les EPCI-FP aient des périmètres étendus, à l'aune de l'aire urbaine. En reconnaissant de nombreuses prérogatives au préfet au moment de la détermination des périmètres communautaires, le législateur fait montre de cohérence : si l'échelle des périmètres est décisive, alors il est important que le représentant local de l'Etat puisse être en mesure de défendre et porter cet impératif de consistance territoriale pour les communautés. Cependant, la nécessité pour le préfet d'obtenir un consentement communal, conjugué à sa relative faiblesse lors des négociations afférentes à cet accord, conduisent à une fragmentation de l'aire urbaine. Cette dernière, loin d'être couverte par un EPCI-FP unique, voit la coexistence de multiples communautés et syndicats, la floraison intercommunale étant largement déterminée par la dynamique des luttes d'institutions locales. Dès lors, l'objectif étatique d'une correspondance entre le périmètre communautaire et l'aire urbaine n'est pas atteint. Il faut désormais voir que l'Etat ne parvient pas non plus à fixer les périmètres des SCOT à l'échelle de l'aire urbaine.

Section 2 : L'échec de l'Etat pour promouvoir le SCOT sur l'aire urbaine

S'agissant du périmètre des communautés, même si le résultat n'est pas à la hauteur des attentes, le législateur a cherché à reconnaître au préfet les moyens juridiques de ses ambitions. Le représentant de l'Etat est doté de ressources juridiques qui lui permettent, potentiellement, de s'imposer dans des négociations tenues dans un climat conflictuel. Il faut le souligner à nouveau car l'approche est très différente concernant le périmètre des SCOT.

Pour les SCOT, l'ambition est toujours grande, il s'agit d'installer les schémas à l'échelle de l'aire urbaine, mais la méthode retenue par le législateur pour y parvenir, avant la loi ENE, varie très sensiblement. Effectivement, dans le temps ouvert par les lois SRU et UH jusqu'en 2010, le représentant de l'Etat est seulement doté de prérogatives tendant uniquement à empêcher des échelles manifestement trop réduites (Paragraphe 1). Il ressort de cela que le préfet, plutôt que d'imposer ses vues, doit chercher à influencer les acteurs locaux dans le sens d'une consistance territoriale des SCOT. L'Etat cherche à *promouvoir* cette échelle.

Seulement, il faudra relever la relativité des vecteurs de l'influence préfectorale (Paragraphe 2). C'est ainsi que l'on peut comprendre l'échec de l'Etat à installer massivement les SCOT à l'échelle de l'aire urbaine : dénué d'instruments suffisamment efficaces, le préfet n'a pas les outils nécessaires pour asseoir la perspective de SCOT à l'échelle de l'aire urbaine. Dès lors, le déploiement territorial de la planification urbaine stratégique dépendra avant tout des jeux d'acteurs locaux.

Paragraphe 1 : Des prérogatives tendant uniquement à empêcher des échelles manifestement trop réduites

Les ressources juridiques à la disposition du préfet à la suite des lois SRU et UH sont relativement limitées : on peut seulement évoquer le contrôle de légalité (A) et le recours à l'article L. 122-2 du Cu (B), dans sa rédaction issue de la loi UH. Le caractère limité de ces ressources n'est pas uniquement dû à leur faiblesse numérique : plus fondamentalement, il faudra relever qu'elles permettent uniquement d'éviter des SCOT trop réduits territorialement, au lieu de peser en faveur de la consistance des périmètres des schémas.

A) Un contrôle de légalité *a posteriori* limité

En réduisant le rôle du préfet à un contrôle de légalité *a posteriori*, le législateur de 2000-2003 abandonne clairement l'initiative des périmètres de SCOT aux acteurs locaux (1). Le préfet est alors cantonné à un rôle strictement défensif, visant à empêcher des périmètres manifestement insatisfaisants (2).

1) L'incompétence de l'Etat pour proposer un périmètre de SCOT

En vertu des articles L. 122-3-I[496] et L. 122-3-III[497] du Cu dans leur rédaction précédent la loi ENE[498], il apparaît que la détermination du périmètre du SCOT résulte d'un droit d'initiative conféré aux seuls organes locaux, conseils municipaux et organes délibérants d'EPCI. Seuls ces organes disposent de la prérogative de proposer un périmètre de

[496] L'article L. 122-3-I du code de l'urbanisme dispose que « le schéma de cohérence territoriale est élaboré à l'initiative des communes ou de leurs groupements compétents. »
[497] L'article L. 123-3-III précise qu' « un projet de périmètre est déterminé selon les cas, par les conseils municipaux ou l'organe délibérant du ou des EPCI compétents. »
[498] On verra plus loin que la loi ENE contribue à faire évoluer la situation.

planification stratégique. L'Etat n'est pas compétent pour proposer un périmètre de SCOT aux élus locaux, il ne dispose pas d'un droit d'initiative, contrairement à ce que l'on a pu voir s'agissant du périmètre de la communauté. Pour bien matérialiser cette idée d'une initiative purement locale, le législateur a modifié l'écriture de la loi afin de faire disparaître toute ambiguïté à cet égard.[499] On se situe ainsi dans la lignée du schéma directeur dont le périmètre était déterminé selon la même procédure.[500]

2) Le cantonnement de l'Etat au contrôle de légalité du périmètre proposé

On n'abordera pas ici la question du contrôle de l'Etat quant aux conditions minimales posées par la loi s'agissant des périmètres des SCOT. On pense notamment à l'exigence posée par l'article L. 122-3, dans sa rédaction issue de la loi UH, d'un périmètre d'une seul tenant et sans enclave. Ces conditions doivent être en effet remplies par toute planification stratégique. L'Etat sanctionne l'absence de respect de ces conditions qui n'apparaissent pas décisives pour apprécier la consistance des périmètres de SCOT, consistance qui est le cœur de l'étude. C'est pourquoi on fait le choix de se concentrer sur le contrôle de l'Etat au moment où les personnes compétentes proposent un périmètre au préfet (a), étant déjà entendu que cette proposition respecte les exigences législatives minimales quant à la forme de ce périmètre. Ce contrôle, juridiquement, ne peut être qualifié de pouvoir de consentement (b). S'il permet, toutefois, d'ouvrir des négociations entre l'Etat et les acteurs locaux (c), ces négociations apparaissent peu favorables au préfet (d), ce qui souligne la relativité du pouvoir conféré au préfet par le contrôle de légalité (e).

a) L'existence d'un contrôle de légalité au profit du préfet

L'Etat n'est pas dans l'obligation de prendre acte du périmètre arrêté par les personnes locales compétentes. Si la loi UH confirme qu'il ne peut en aucun cas intervenir en opportunité lors de la phase de détermination du périmètre du schéma, elle lui réserve tout de même un contrôle de légalité, en vertu de l'article L. 122-3-IV du Cu.[501] Le préfet exerce un contrôle de légalité qui vise à empêcher le déploiement de périmètres incohérents.

---

[499] L'article L. 122-3-III du code de l'urbanisme issu de l'article 3 de la loi SRU disposait : « le périmètre est arrêté par le préfet (…) sur proposition, selon les cas, des conseils municipaux ou de l'organe délibérant du ou des EPCI compétents. » Sur ce fondement, certains ont considéré qu'arrêter le périmètre suite à une proposition locale signifie que le représentant de l'Etat part d'un projet de périmètre mis en avant par les personnes locales compétentes mais qu'il a la possibilité de réformer ou d'amender ce projet selon des motivations tenant à sa volonté propre. En pratique, des préfets ont interprété les dispositions de la loi SRU consacrées aux périmètres en ce sens, « certains représentants de l'Etat ayant souhaité faire prévaloir leur conception du périmètre pertinent d'un SCOT, alors qu'ils auraient dû se limiter à exercer un contrôle de légalité. » (SOLER-COUTEAUX (P) : La loi Urbanisme et Habitat du 2 juillet 2003 : point final ou point de départ ?, DAUH 2004, p. 26) C'est l'article 5 de la loi Urbanisme et Habitat du 2 juillet 2003, modifiant l'article L. 122-3-III du code de l'urbanisme, qui va rendre impossible l'interprétation de la loi en un sens favorable à l'Etat, en disposant clairement que le projet de périmètre est déterminé par les personnes locales compétentes, le préfet publiant par arrêté ce périmètre. Cette mention à la publication du périmètre par le préfet tend à marquer clairement que le représentant de l'Etat n'a pas à prendre part à la phase de détermination du périmètre de la planification stratégique qui revient exclusivement aux personnes locales compétentes. Le rôle de l'Etat est cantonné à un contrôle de légalité.

[500] MAILLOT (J.-L.) : *Intercommunalité et urbanisme*, thèse de droit public, Montpellier, 1995, p. 29.

[501] L'article L. 122-3-IV du code de l'urbanisme dispose : « le préfet publie par arrêté le périmètre du SCOT après avoir vérifié, en tenant compte des situations locales et éventuellement des autres périmètres arrêtés ou proposés, que le périmètre retenu permet la mise en cohérence des questions d'urbanisme, d'habitat, de développement économique, de déplacements et d'environnement. »

b) Un contrôle de légalité ne pouvant être confondu avec un pouvoir de consentement

Dans le cadre de la théorie de la semi-décentralisation, pour qu'un acte soit adopté, pour qu'une décision soit prise, il faut nécessairement l'accord d'un organe centralisé et d'un organe décentralisé. Il faut un double consentement.[502]

Très clairement, la faculté attribuée au préfet en vertu de l'article L. 122-3 III du Cu ne relève pas de la logique semi-décentralisatrice. D'après la loi, le préfet vérifie que le périmètre retenu permet la mise en cohérence d'un certain nombre de questions. Ainsi, il est d'emblée limité dans l'étendue de son examen, d'où l'impossibilité de parler de consentement. En effet, comme l'indique le professeur Eisenmann, « le consentement est essentiellement une décision libre de concourir à l'entrée en vigueur d'une norme ; l'acte de consentement est un acte librement accompli – ou une attitude librement adoptée – en faveur de cette entrée en vigueur ; et par suite, le pouvoir de consentement est un pouvoir discrétionnaire – non réglementé et donc non contrôlé – d'y concourir ou d'au contraire s'y opposer. »[503] Or, on ne retrouve pas ces caractères à propos de la faculté offerte au préfet, qui est réglementée : la décision du préfet doit être prise selon un critère précisé par la loi, la cohérence du périmètre. Critère dont la substance est également posée par la loi puisqu'elle doit être analysée à l'aune des questions d'urbanisme, d'habitat, de développement économique, de déplacements et d'environnement. On ne peut donc parler de décision libre. Le préfet ne dispose pas d'un pouvoir de consentement au périmètre de la planification stratégique car il n'a pas un pouvoir discrétionnaire pour accepter ou refuser ce périmètre. Sa décision relative au périmètre de la planification stratégique est dépendante des éléments posés par le législateur. Il dispose d'un simple pouvoir de contrôle.

Par conséquent, il faut relever une situation asymétrique, au regard du droit applicable avant la loi ENE. Les communes disposent, lors de la détermination du périmètre de la communauté, d'un pouvoir de consentement qui contraint le préfet à la négociation et à la relativisation de ses ambitions. Par contre, le représentant de l'Etat ne dispose pas d'un tel pouvoir pour la détermination du périmètre de la planification stratégique. Il n'est donc pas en position de contraindre les communes à rechercher son consentement par l'ouverture de négociations susceptibles de faire mieux valoir les vues de l'Etat. Ce dernier doit se borner à exercer un contrôle de légalité, contrôle qui débouche sur une publication par arrêté du périmètre, une demande du représentant de l'Etat aux personnes compétentes de formuler de nouvelles propositions ou la saisine du juge administratif.

c) Un contrôle de légalité permettant toutefois des négociations entre le préfet et les élus locaux

Le contrôle de légalité est une forme de succédané de pouvoir de consentement. On sait, en effet, que le contrôle de légalité doit être divisé en deux temps distincts. D'un côté, le contrôle administratif exercé par le préfet. D'un autre côté, si ce contrôle n'aboutit pas à un accord entre le représentant de l'Etat et les élus locaux sur le sort de l'acte, le contrôle

[502] « La semi-décentralisation consiste à faire dépendre l'entrée en vigueur des normes d'une double décision libre, prise l'une par l'organe central, l'autre par l'organe décentralisé, de la provoquer ou de ne pas l'empêcher ; en d'autres termes, à attribuer et à l'organe central et à l'organe décentralisé un pouvoir discrétionnaire de concourir ou de s'opposer à l'entrée en vigueur des normes. » (EISENMANN (C.) : Centralisation et décentralisation : principes d'une théorie juridique, RDP 1947, p. 281)
[503] EISENMANN (C.) : article précité, p. 278.

juridictionnel exercé par le juge administratif, dont a pu souligner la rareté.[504] C'est le contrôle administratif qui doit être mis en exergue, en ce sens qu'il permet d'ouvrir une négociation entre le représentant de l'Etat et les élus locaux. Effectivement, « à la différence de ce qui se passe dans le cadre du contrôle juridictionnel, le respect de la règle de droit constitue simplement pour le préfet la toile de fond d'une négociation qui intègre bien d'autres éléments, de nature politique, économique ou sociale dont il a également la charge. Tel qu'il se présente aujourd'hui le contrôle administratif de la légalité présumée se caractérise par le pouvoir reconnu au préfet de négocier dans un espace qui est défini par la distance entre l'illégalité identifiée et la légalité, et dont le mouvement a toujours pour objet (et généralement pour effet) de ramener la décision locale vers plus de légalité. »[505] Cette négociation entre préfet et élus est pour les auteurs une survivance du système de la régulation croisée présentée plus haut. Selon eux, grâce au contrôle de légalité, « se refait une partie un peu trop connue où les acteurs rejouent un scénario tenu il n'y a pas si longtemps pour constitutif du centralisme ''à la française''. »[506]

Si on transpose ces éléments à l'hypothèse étudiée, à savoir la détermination du périmètre de la planification stratégique, cela donne la configuration suivante : les personnes locales compétentes transmettent au préfet un projet de périmètre que le représentant de l'Etat ne juge pas légal au regard de l'exigence de cohérence posée par l'article L. 122-3-III du Cu, dans sa rédaction issue de la loi UH. S'ouvre alors une négociation, un dialogue entre les deux parties. Les élus locaux cherchent à préserver le schéma initialement proposé, car il est le plus conforme à leurs intérêts. De son côté, le préfet va viser à réformer le périmètre déterminé afin de faire respecter la légalité mais aussi les autres intérêts dont il a la charge. Il peut ainsi chercher à obtenir un périmètre plus vaste pour le déploiement de la planification stratégique. La finalité de cette négociation est de parvenir à un compromis qui évitera le recours à un contrôle juridictionnel et qui saura préserver les intérêts fondamentaux des deux parties.

d) Des négociations *a priori* peu favorables au préfet

Le préfet n'occupe pas une situation favorable au cours des négociations avec les élus locaux ouvertes au moment du contrôle administratif.

D'abord, car des consignes ont été transmises par le centre afin que ses représentants locaux modèrent l'utilisation de leur contrôle. Comme l'a relevé la doctrine, « le ministre de l'équipement a assuré qu'il donnerait des instructions aux préfets afin qu'ils respectent les initiatives des élus et ne sanctionnent que les incohérences véritables »[507], c'est-à-dire manifestes.

Ensuite, parce que le fondement juridique permettant de déclencher le contrôle administratif du préfet est d'un maniement délicat. Le représentant de l'Etat ne peut s'abstenir de publier par arrêté le projet de périmètre que si ce dernier ne permet pas *la mise en cohérence* de questions aussi diverses que l'urbanisme, l'habitat, le développement économique, les déplacements et l'environnement. Or, la notion de mise en cohérence peut difficilement faire l'objet d'une définition objective. On se situe manifestement dans un registre subjectif car il est parfaitement impossible de donner les critères définitifs d'un

[504] « Le nombre de déférés en matière d'urbanisme est très faible : le déféré est bien ''l'*ultima ratio regum*''. » (PRIET (F) : Le contrôle de légalité par le préfet, *in* LEBRETON (J.-P) (dir.) : *Etat de droit et urbanisme*, Les Cahiers du GRIDAUH, 2004, n° 11, p. 49)

[505] HELIN (J.-C.) : Les contrôles sont-ils efficaces ?, Pouvoirs, 1992, n°60, p. 121.

[506] CAILLOSSE (J) : Déféré préfectoral, ordre juridique et « arrangements » locaux, Pouvoirs Locaux, 1994, n°4, p. 103.

[507] SOLER-COUTEAUX (P) : La loi Urbanisme et Habitat du 2 juillet 2003 : point final ou point de départ ?, DAUH 2004, p. 26.

périmètre à même de traiter avec cohérence des questions mises en exergue par le code de l'urbanisme. Comme l'indique lui-même le code, c'est en fonction des situations locales que le représentant de l'Etat doit considérer si le périmètre proposé permet un traitement global et unifié des questions soulignées. Avec la notion de mise en cohérence, on se trouve donc en présence d'un standard législatif, c'est-à-dire un « étalon, type, modèle »[508] qui met en avant « l'intuition et l'expérience qui sont nécessaires (…) à la découverte de solutions variées, adaptées à chaque situation concrète. »[509]

Enfin, il ne s'agit pas seulement de penser un SCOT au périmètre consistant pour réaliser les objectifs assignés à la planification urbaine stratégique. Il faut aussi faire adopter un tel périmètre par les personnes compétentes. Le périmètre du SCOT doit être à même d'exercer les fonctions qui sont les siennes, mais il faut aussi qu'il permette une adhésion des acteurs politiques du territoire. Dès lors, « le préfet doit également tenir compte de la possibilité de réunir les majorités qualifiées et de la volonté ou de l'absence de volonté des communes concernées ou de leurs groupements de travailler ensemble pour l'élaboration et la gestion du schéma ; il peut être ainsi amené à arbitrer entre le souhaitable et le possible. »[510] En d'autres termes, la négociation ouverte grâce au contrôle de légalité est placée « sous le signe des rapports de force »[511] et ces derniers ne sont pas toujours favorables au préfet.

e) <u>La relativité du pouvoir conféré au préfet par le contrôle de légalité</u>

L'indétermination intrinsèque de la notion de périmètre cohérent ne permet pas au préfet d'asseoir un modèle idéal de périmètre susceptible de servir les intérêts de l'Etat.

Il faut souligner que des auteurs pensent le contraire. Comme la notion de périmètre cohérent est indéterminée, elle offrirait au représentant de l'Etat une opportunité supplémentaire pour s'immiscer dans la phase de détermination du périmètre de la planification stratégique. La doctrine semble avoir pris parti pour cette lecture puisque le contrôle administratif du préfet a pu être vu comme « une formule qui semble conférer aux préfets un pouvoir dont ils ne disposaient pas antérieurement »[512], au point de se demander si « finalement (…) les pouvoirs d'appréciation du préfet ne sont pas plus importants que lorsqu'il devait ''arrêter'' le périmètre du schéma. »[513]

Cependant, on ne suivra pas cette position doctrinale relative à la portée de la notion de périmètre cohérent sur la portée du contrôle préfectoral. On peut effectivement dire que l'indétermination d'une notion ouvre nécessairement la voie à un pouvoir d'interprétation renforcé pour la personne concernée. Mais cette interprétation n'est pas une opération isolée, déconnectée de tout contexte. Elle s'inscrit au contraire dans un contexte de négociation, donc dans un rapport de force. Dans cette perspective, deux éléments fondamentaux doivent être relevés.

D'une part, les personnes locales compétentes ont le privilège de poser leur interprétation de la cohérence d'un périmètre en premier lieu. Le caractère subjectif de l'appréhension d'un périmètre cohérent ne permet pas au représentant de l'Etat d'écarter totalement la lecture faite par les personnes locales. Il devra nécessairement se l'approprier et

---

[508] BLOUD-REY (C) : Standard, *in* ALLAND (D) et RIALS (S) (dir.) : *Dictionnaire de la culture juridique*, PUF, 2003, p. 1439.
[509] BLOUD-REY (C) : *op. cit.*, p. 1440.
[510] COULAUD (D), FRANCOIS (M) et JACQUOT (H) : La détermination des périmètres des SCOT : premières tendances, DAUH 2002, p. 19.
[511] CAILLOSSE (J) : Déféré préfectoral, ordre juridique et « arrangements » locaux, Pouvoirs Locaux, 1994, n°4, p. 103.
[512] SOLER-COUTEAUX (P) : La loi Urbanisme et Habitat du 2 juillet 2003 : point final ou point de départ ?, DAUH 2004, p. 26.
[513] JACQUOT (H) et PRIET (F) : *Droit de l'urbanisme*, Dalloz, 2008, p. 206.

la faire sienne pour tenter *in fine* de l'amender. On voit ici les conséquences de l'absence d'un droit d'initiative du représentant de l'Etat avant le vote de la loi ENE : le préfet doit nécessairement se mouvoir dans une rationalité qui n'est jamais la sienne.

D'autre part, pour pouvoir tenter de corriger le périmètre proposé par les élus locaux, encore faut-il que le préfet puisse asseoir sa vision des choses. Il ne lui suffit pas d'être scientifiquement exact pour que sa position suscite l'adhésion des personnes locales compétentes. Encore une fois, dans une perspective de rapport de force et de défense de ses intérêts propres, il ne suffit pas d'avoir raison, il faut aussi pouvoir imposer sa raison. Or, le préfet est assez démuni de ce point de vue.

En conséquence, il faut dire que la notion de périmètre cohérent n'évite pas le rapport de force et que, au cours de cette phase, le préfet doit s'incliner. Cette dernière situation est due au fait qu'il est simplement doté de prérogatives juridiques réduites, d'une administration et de moyens financiers insuffisants alors qu'il est confronté à des interlocuteurs dotés de la légitimité politique et d'un droit d'initiative décisif. On le voit, on se retrouve dans une configuration où les enjeux sont identiques à ceux mis en avant précédemment en matière communautaire. Cependant, le préfet a encore moins de prérogatives. Il ne peut jamais imposer sa vision d'un périmètre cohérent contre des élus locaux ayant déjà défini subjectivement ce que signifie pour eux la cohérence du périmètre de la planification stratégique. Dès lors qu'une négociation doit s'ouvrir pour déterminer le sens de la cohérence eu égard au territoire en cause, la faiblesse du préfet rend délicate l'utilisation du contrôle administratif pour imposer des périmètres consistants pour la planification stratégique. Le rapport de force qu'implique toute négociation rend cette fin inévitable. Dans cette perspective, il aurait été préférable pour le préfet que la notion de périmètre cohérent donne lieu à des critères objectivement déterminables, afin de pouvoir les imposer aux élus locaux.

La relativité du pouvoir conféré au préfet par le contrôle de légalité facilite les manœuvres locales quant au déploiement territorial des SCOT. Si on va plus loin, on peut même dire que cette présence effacée de l'Etat permet aux pouvoirs locaux d'instrumentaliser les SCOT afin de préserver leurs intérêts respectifs. Ainsi, on a souligné, dans la continuité de la constitution de l'intercommunalité défensive, « l'émergence de SCOT périurbains ».[514] Ces derniers sont les documents élaborés par les communes périurbaines regroupées au sein d'intercommunalités défensives visant à bloquer l'extension d'une communauté centrale. On assiste alors à ce paradoxe frappant : le SCOT visant à maîtriser l'étalement urbain peut contribuer à cristalliser ce dernier lorsqu'il est élaboré par une intercommunalité défensive périurbaine, qui fait figurer dans son document sa « volonté de préserver leur caractère villageois et les écrins verts qui entourent chacune d'entre elles. »[515]

Le contrôle de légalité apparaît insuffisant pour que le préfet tente d'influencer de façon décisive le déploiement des SCOT à l'échelle de l'aire urbaine, rendant possible l'instrumentalisation du document à des fins contraires aux objectifs qui lui sont assignés par la loi. Paradoxalement, la seconde grande prérogative étatique tend même à promouvoir une échelle inférieure à l'aire urbaine.

[514] CHARMES (E) : Un urbanisme malthusien, moteur de l'étalement des villes, *In* CHARMES (E) : L'explosion périurbaine, Etudes foncières, mars-avril 2009, n° 138, p. 29.
[515] *Ibidem.*

B) L'impact restreint de la règle de l'urbanisation limitée

L'article L. 122-2 du Cu, dans sa rédaction issue de la loi UH, contient la règle de l'urbanisation limitée, instrument exploitable par les préfets afin d'assurer la couverture du territoire national par les SCOT. Cependant, cette règle n'est pas adaptée à la promotion de SCOT se déployant à l'échelle de l'aire urbaine (1), ce qui est bien évidemment critiquable au regard des objectifs assignés à cette planification urbaine stratégique (2).

1) Une règle techniquement inadaptée pour promouvoir l'aire urbaine

L'article L. 122-2 du Cu, dans sa rédaction issue de la loi UH, pose la règle de l'urbanisation limitée : il s'agit, de manière générale, de limiter la faculté des communes de construire si elles ne sont pas couvertes par un SCOT.[516]

On pourrait considérer que cette disposition est un instrument très puissant en faveur de la délimitation des SCOT à l'échelle des aires urbaines. Au vu de la faiblesse des ressources juridiques du préfet lors de la phase de détermination des périmètres de la planification stratégique, on aurait pu croire que cet article permettrait de renforcer le poids de l'Etat lors des négociations avec les élus locaux. Pourtant, rien de tel.

On ne mettra pas ici en cause la loi UH pour discuter la portée de l'article L. 122-2. En effet, on sait que cette loi du 2 juillet 2003 va profondément assouplir les conditions de mise en œuvre de la règle de l'urbanisation limitée, en accroissant le seuil de population pertinent pour que la règle s'applique et en augmentant les possibilités d'y déroger.[517]

La critique portera plutôt sur la substance même de la règle de l'urbanisation limitée au regard de la nécessité d'une planification stratégique déployée à l'échelle de l'aire urbaine. Plus précisément, on veut mettre en avant le caractère inadapté de la règle de l'urbanisation limitée au regard de l'objectif de l'Etat d'assurer le déploiement des SCOT à l'échelle de l'aire urbaine.

L'inadaptation de l'article L. 122-2 découle de l'échelle qui a servi de référence à la définition de la règle de l'urbanisation limitée. On se rend compte en effet que cette dernière a été conçue à l'échelle de l'unité urbaine et non à l'échelle de l'aire urbaine. La doctrine a ainsi pu relever que « pour la détermination des seuils de population, l'agglomération doit s'entendre au sens du recensement général de la population, c'est à dire comme ''un ensemble d'habitations tel qu'aucune ne soit séparée de la plus proche de plus de 200 mètres''. Il s'agit donc de l'agglomération ''bâtie'' constituée de constructions avoisinantes et non de l'agglomération ''vécue'' que les statisticiens qualifient d'aire urbaine. »[518]

On doit rappeler ici qu'au sens de l'INSEE, l'aire urbaine est « un ensemble de communes, d'un seul tenant et sans enclave constitué par : un pôle urbain, qui est une unité urbaine offrant au moins 5 000 emplois ; une couronne périurbaine, composée de communes

[516] L'article L. 122-2 du code de l'urbanisme dispose que « dans les communes qui sont situées à moins de quinze kilomètres de la périphérie d'une agglomération de plus de 50 000 habitants au sens du recensement général de la population, ou à moins de quinze kilomètres du rivage de la mer, et qui ne sont pas couvertes par un schéma de cohérence territoriale applicable, le plan local d'urbanisme ne peut être modifié ou révisé en vue d'ouvrir à l'urbanisation une zone à urbaniser délimitée après le 1er juillet 2002 ou une zone naturelle. »

[517] Pour une présentation des conséquences de la loi Urbanisme et Habitat sur la règle de l'urbanisation limitée : HELLUIN (J.-J.) : Les effets de la règle des 15 km sur la maîtrise de l'étalement urbain, EF, n°120, mars-avril 2006, p. 28 ; SOLER-COUTEAUX (P) : La loi Urbanisme et Habitat du 2 juillet 2003 : point final ou point de départ ?, DAUH 2004, p. 25.

[518] JACQUOT (H) et PRIET (F) : *Droit de l'urbanisme*, Dalloz, 2008, p. 202.

dont au moins 40% de la population résidente ayant un emploi travaille dans le pôle urbain. »[519] Aussi, en appréhendant l'agglomération bâtie et non l'agglomération vécue, le législateur vise l'unité urbaine. Cette dernière est une partie de l'aire urbaine puisque « la notion d'unité urbaine repose sur la continuité de l'habitat : est considéré comme telle un ensemble d'une ou plusieurs communes présentant une continuité du tissu bâti (pas de coupure de plus de 200 mètres entre deux constructions) et comptant au moins 2 000 habitants. Les communes rurales sont celles qui n'appartiennent pas à une unité urbaine. Lorsqu'une unité urbaine comprend plus d'une commune on parle aussi d'agglomération. »[520]

Dans l'absolu, la règle de l'urbanisation limitée a pour effet de restreindre les capacités des communes à bâtir autour des unités urbaines. A cet égard, il apparaît que « les quinze kilomètres sont calculés à partir de la limite extérieure de la partie agglomérée, et non à partir de la limite extérieure des communes sur lesquelles se trouve l'agglomération. »[521] Il s'agit donc de limiter l'extension des unités urbaines et de favoriser le renouvellement urbain au sein même des unités urbaines. Cependant, il apparaît que la règle de l'urbanisation limitée n'est pas du tout adaptée à l'exigence d'une planification stratégique devant être définie à l'échelle de l'aire urbaine.

Le discours de l'Etat semble alors bien confus : les objectifs assignés à la planification stratégique nécessitent que cette dernière soit déployée sur des échelles consistantes, que l'Etat assimile aux aires urbaines. Sa doctrine juridique, notamment à travers les circulaires, privilégie clairement cette notion d'aire urbaine. Pourtant, au moment de traduire normativement cette démarche, l'Etat délaisse l'aire urbaine pour remettre au premier plan l'unité urbaine à travers sa règle de l'urbanisation limitée. Cette démarche est critiquable.

2) Les conséquences néfastes de la règle

En renonçant à l'aire urbaine, la règle de l'urbanisation limitée peut neutraliser les objectifs assignés à la planification stratégique (a), en particulier car elle peut conduire à faire de l'unité urbaine un périmètre *a priori* (b).

a) Le risque de neutralisation des objectifs assignés à la planification stratégique

L'article L. 122-2 a pu susciter les critiques de certains auteurs, qui ont relevé que la règle de l'urbanisation limitée concerne les unités urbaines, donc des zones déjà urbanisées. En effet, cela implique que « le législateur oublie que l'urbanisation périurbaine est sans doute plus spectaculaire et plus dommageable que l'urbanisation des zones urbaines qui ont l'immense avantage (le lecteur ne peut s'opposer à cette forte assertion) d'être déjà urbanisées. »[522]

Par conséquent, en privilégiant l'organisation de l'unité urbaine, en limitant les possibilités d'utiliser l'espace l'avoisinant, la règle de l'urbanisation limitée remet en cause la vocation du SCOT à organiser l'aire urbaine. Dans ces conditions, les ambitieux objectifs assignés à la planification stratégique ne peuvent être atteints. On voit mal, en effet, comment une règle limitant la constructibilité à l'échelle de l'unité urbaine pourrait limiter le

[519] COUR DES COMPTES : *L'intercommunalité en France*, Les éditions des Journaux Officiels, novembre 2005, p. 70.
[520] JULIEN (P) : L'évolution des périmètres des aires urbaines 1968-1999, *in* PUMAIN (D) et MATTEI (M-F) (coord.) : *Données urbaines*, Anthropos, 2003, p. 12.
[521] JACQUOT (H) et PRIET (F) : *Droit de l'urbanisme*, Dalloz, 2008, p. 202.
[522] TRIBILLON (J.-F.) : Sur quelques innovations urbanistiques de la loi SRU, EF, n° 90, mars - avril 2001, p. 15.

phénomène de l'étalement urbain qui frappe le périurbain et, par là, l'aire urbaine toute entière. Au contraire, elle peut avoir pour conséquence d'accroître l'étalement urbain au-delà de l'unité urbaine et de sa plus proche périphérie. Comme ont pu le relever les auteurs, la règle de l'urbanisation limitée « risque de rejeter la périurbanisation au delà de la limite des 15 km. Cet effet à l'exact opposé du but poursuivi est difficile à quantifier. (…) Un zonage adapté à chaque configuration, plutôt qu'une règle générale de 15 km, pourrait sans doute permettre de limiter ce type d'effet indésirable. Les couronnes périurbaines et les communes multipolarisées définies par l'INSEE pourraient servir de référence à ce contour. Et un ajustement local pourrait diminuer les inévitables défauts de ce type de classification. »[523] La volonté du rapporteur du projet de loi SRU à l'Assemblée nationale, selon lequel la règle de l'urbanisation limitée a pour but de « limiter l'étalement urbain dispersé et d'éviter que ne se multiplient les zones de mitage »[524], ne peut rien changer aux limites intrinsèques de la règle.

b) Le risque de faire des 15 km un périmètre *a priori*

Il ne s'agit pas de dire que le champ d'application territorial de la règle de l'urbanisation limitée doit correspondre, pour l'Etat, au périmètre d'un SCOT. Le ministre compétent a clairement indiqué que tel n'était pas le cas pour le gouvernement : « dans l'esprit du gouvernement, ces 15 km ne constituent nullement un périmètre *a priori*, qu'il reviendrait à l'Etat de proposer, encore moins d'imposer, comme base de futurs SCOT. C'est un garde-fou, dont il ne faudra user qu'*a posteriori* contre les tendances, qui pourraient être égoïstes, de certaines communes et qu'aucune raison tirée d'une situation géographique particulière ne viendrait justifier… »[525]

Le terme « garde-fou » utilisé par le ministre est important : il semble marquer que la règle de l'urbanisation limitée a une vocation « défensive », c'est une incitation négative. En effet, il ressort des propos du ministre que la règle de l'urbanisation limitée ne signifie pas que le périmètre du SCOT doit se déployer à l'échelle de l'aire urbaine mais implique que le périmètre de la planification stratégique ne saurait être inférieur au périmètre de l'unité urbaine. L'article L. 122-2 apparaît ainsi comme un jalon important pour dire ce que le périmètre du SCOT ne doit pas être. Mais son efficacité demeure limitée pour dire ce que ce périmètre doit être. C'est dans cette perspective que les 15 km peuvent donner l'illusion d'être un périmètre de SCOT *a priori*.

En conséquence, on peut manifester des réserves quant à la portée du changement de stratégie juridique de l'Etat. Changement de stratégie par rapport au SD dont le régime recelait des vecteurs d'une intervention plus autoritaire de l'Etat. Comme l'ont indiqué les auteurs, « le code de l'urbanisme, tel qu'il résulte de la loi SRU, ne fixe aucun champ d'application obligatoire d'élaboration de SCOT, contrairement à la loi d'orientation foncière, qui considérait que les agglomérations de plus de 10 000 habitants devaient faire l'objet d'un SDAU. Il substitue à une règle d'obligation sans sanction *une règle* d'*incitation et un système de régulation* (souligné par nous) fondé sur l'existence ou non d'un document d'urbanisme intercommunal. »[526]

---

[523] HELLUIN (J.-J.) : Les effets de la règle des 15 km sur la maîtrise de l'étalement urbain, EF, n°120, mars-avril 2006, p. 31.
[524] RIMBERT : Ass. Nat., 1ère lecture, p. 71, cité dans HOCREITERE (P) : Le périmètre des SCOT et la nouvelle intercommunalité, Droit et Ville 2002, n° 53, p. 59.
[525] JO, Déb. Ass. Nat., 21 novembre 2000, p. 9165, cité par HOCREITERE (P) : article précité, p. 63.
[526] HOCREITERE (P.) : article précité, p. 60.

Au regard des ressources juridiques préfectorales permettant de peser sur la superficie des périmètres des SCOT, il est évident que le représentant de l'Etat n'est pas en mesure d'engager un rapport de force visant à imposer localement ses vues. On peut voir maintenant qu'il ne dispose pas non plus des leviers techniques nécessaires qui lui permettraient d'influencer la configuration des SCOT dans le sens de la consistance territoriale.

Paragraphe 2 : Des moyens relatifs pour influencer les décideurs locaux dans le sens d'échelles plus conséquentes

Si l'Etat doit renoncer à une intervention dirigiste dans les territoires au profit d'une stratégie de l'influence, encore faut-il qu'il dispose des moyens techniques nécessaires pour exercer cette influence sur les élus locaux. L'Etat ne peut pas seulement mettre en avant la référence à l'aire urbaine et croire qu'il sera automatiquement suivi par les élus locaux. Pour que ces derniers optent pour l'aire urbaine ou un périmètre proche de l'aire urbaine au moment de déterminer le périmètre du SCOT, il faut que l'Etat puisse convaincre les élus que ce choix est techniquement le meilleur et qu'il servira leurs intérêts. Toutefois, il apparaît que les faiblesses de l'administration de l'Etat (A) et l'absence d'une politique d'incitation financière digne de ce nom (B) vont réduire la portée de cette influence et, par là, rendre le recours à l'aire urbaine moins systématique.

A) Une administration d'Etat parfois divisée et impuissante

On a évoqué plus haut l'importance de l'administration comme atout du préfet au moment de la négociation des périmètres communautaires. On peut considérer que cette importance est encore renforcée lorsqu'il s'agit de délimiter les périmètres des SCOT, au regard de la plus grande technicité attachée à l'urbanisme (1). Toutefois, il faudra relever que l'administration d'Etat spécialisée est d'un maniement très délicat pour le préfet (2), ce qui prive ce dernier d'un pouvoir d'expertise décisif (3).

1) La nécessaire intervention de l'administration de l'Etat au moment de la délimitation des périmètres

Un périmètre de SCOT ne peut être déterminé sans une analyse approfondie de la réalité du territoire et des besoins auxquels devra répondre la planification stratégique. Le projet afférent au SCOT implique nécessairement une connaissance du territoire et une maîtrise des enjeux territoriaux.

Or, les élus locaux ne disposent pas nécessairement de services spécialisés compétents ou d'agences d'urbanisme permettant de réaliser ce travail de diagnostic. Par ailleurs, la structure porteuse du futur schéma n'est pas toujours créée. L'Etat prend alors toute son importance car « à l'échelle de l'aire urbaine et encore davantage au-delà, l'Etat possède de nombreuses clefs du territoire (…). Il a mené des études, des diagnostics, il dispose d'observatoires permanents en matière d'habitat, de permis de construire, d'activités industrielles et agricoles, de circulation sur les routes et les transports en commun. Ses enjeux sur ce type de territoire sont obligatoirement multiples et concernent notamment les infrastructures de niveau national, les risques… »[527] Les échanges précédents la proposition de périmètre des élus au préfet ouvrent une fenêtre d'opportunité qui permet à l'Etat de faire valoir ses vues en matière de configuration territoriale. Mais, pour que l'Etat puisse déployer

[527] COULAUD (D), FRANCOIS (M) et JACQUOT (H) : La détermination des périmètres des SCOT : premières tendances, DAUH 2002, p. 32.

son influence afin de convaincre les élus locaux de s'engager dans la constitution d'un vaste périmètre, il faut qu'il dispose de l'expertise nécessaire pour asseoir son influence.

Traditionnellement, c'est par l'intermédiaire des anciennes DDE, avant qu'elles soient touchées par la récente réforme des services déconcentrés, que l'Etat fait valoir ses vues en matière d'aménagement de l'espace. Les choses ne sont toutefois pas monolithiques : il apparaît en effet que les anciennes DDE ont perdu leur monopole traditionnel pour porter la voix de l'Etat sur les questions affectant l'aménagement de l'espace. On l'a relevé, « l'administration de l'Equipement n'est plus le seul acteur dans l'élaboration et l'application du droit de l'urbanisme. Elle se voit contester son rôle de dépositaire du code de l'urbanisme dont les enjeux et le champ d'application sont de plus en plus larges. »[528] Les auteurs relèvent ainsi que « les administrations de l'Intérieur (…), de l'Environnement, de la Ville, de la Culture etc. »[529] interviennent aussi en matière d'urbanisme. Toutefois, en dépit de ces évolutions, on peut continuer à dire que ce sont les anciennes DDE qui constituent le principal levier administratif déconcentré de l'Etat pour les questions d'urbanisme. On se focalisera donc sur ce service déconcentré de l'Etat.

2) La difficulté pour le préfet d'user des services des anciennes DDE à son profit

Le préfet dirige les services extérieurs de l'Etat en vertu des dispositions du décret du 10 mai 1982, pouvoir de direction qui sera réaffirmé par le décret du 29 avril 2004. En bonne logique juridique, on devrait donc dire que le représentant de l'Etat peut utiliser les anciennes DDE. Par là, on veut dire qu'il peut recourir à leur pouvoir d'expertise via son pouvoir hiérarchique, pour tenter d'influencer les élus locaux en faveur de l'aire urbaine. Cependant, il apparaît que la situation est bien plus complexe. Il semble délicat de parler d'une unité de vue de l'Etat local en dépit des textes juridiques. Il s'avère en effet que l'administration d'Etat fait montre d'une relative division (a) qui ne peut que déboucher sur des souhaits étatiques brouillés pour le territoire concerné, d'autant que cette administration a des rapports privilégiés avec les élus locaux (b).

a) L'opposition traditionnelle entre le corps préfectoral et l'Equipement

L'Equipement bénéficie d'une légitimité historique certaine, notamment à travers le prestige du Corps des Ponts et Chaussées, et de fonctions au caractère stratégique incontestable. On l'a dit, ce service dispose « dans le domaine de l'urbanisme d'une tradition hégémonique antérieurement à la décentralisation, doublée d'une compétence technique reconnue. »[530] C'est ainsi que les anciennes DDE « ont un rôle d'entreprise de travaux publics (…) ont également des missions d'ingénierie (…) et (…) remplissent des missions régaliennes traditionnelles. »[531] Les anciennes DDE ont un rôle global, de la conception à la réalisation jusqu'au contrôle.[532] Ce rôle global, en particulier dans un domaine aussi sensible que

[528] HOCREITERE (P) : L'administration de l'Etat, AJDA, 1993, p. 179.
[529] *Ibidem.*
[530] PRIET (F) : Le contrôle de légalité par le préfet, *in* LEBRETON (J.-P) (dir.) : *Etat de droit et urbanisme*, Les Cahiers du GRIDAUH, 2004, n° 11, p. 43.
[531] REIGNER (H) : *Les DDE et le politique. Quelle co-administration des territoires ?*, L'Harmattan, 2002, Paris, p. 24.
[532] Sur ce dernier point, le professeur Priet a pu mettre en exergue que « dès l'origine l'organisation chargée du contrôle de légalité des actes d'urbanisme a reposé sur un triptyque composé des services préfectoraux, des sous-préfectures et de la direction départementale de l'Equipement (DDE). » (PRIET (F) : article précité, p. 43)

l'urbanisme et l'aménagement de l'espace, leur confère un place à part parmi les services extérieurs de l'Etat.

Le caractère incontournable de cette administration va provoquer des tensions avec le préfet, juridiquement le chef de l'ancienne DDE dans son département. En effet, consciente de son poids et soucieuse de sa spécificité, l'ancienne DDE va chercher à défendre son autonomie par rapport au représentant de l'Etat. Son profil de spécialiste disposant d'une légitimité historique indiscutable et intervenant dans un domaine stratégique justifierait un traitement différencié de la part du préfet. Ou, en tout cas, le respect par ce dernier d'une certaine autonomie et le rejet d'une logique purement hiérarchique.

L'instrumentalisation de l'ancienne DDE par le préfet, pour faire valoir l'option de l'aire urbaine aux élus locaux, n'est donc pas une donnée certaine au vu des luttes internes à l'administration d'Etat. Comme a pu le relever la doctrine, « les DDE ont (…) à leur actif des compétences, des ''troupes'', des relations privilégiées avec les élus et des réseaux corporatistes puissants. Tout ceci peut constituer ressources importantes pour le préfet… à condition qu'il dispose de cette information, ce qui suppose que la DDE accepte de lui en faire part. Ce ''don'' d'information sur les activités des collectivités locales, assorti d'indispensables compétences techniques, suppose donc l'existence d'un ''contre-don.'' »[533] L'auteur ajoute que « le contre-don préfectoral aux réseaux des DDE pourrait être résumé en une formule : l'autonomie doublée d'un soutien politique. »[534] Le préfet se voit ainsi contraint de ne pas imposer à l'ancienne DDE une relation de nature hiérarchique, sous peine de perdre la pleine coopération de ce service et de se voir privé d'une expertise technique parfaitement essentielle. Mais, quand bien même le préfet reconnaîtrait l'autonomie de l'ancienne DDE, il n'est pas certain que cette dernière l'appuierait dans sa volonté de promouvoir l'aire urbaine comme échelle pertinente de la planification stratégique.

b) Le constat d'une certaine soumission des anciennes DDE aux élus locaux plutôt qu'au préfet

La décentralisation a permis l'émergence progressive de collectivités politiques. La fin de la tutelle, la généralisation du suffrage universel et l'accroissement des compétences exercées par les personnes publiques locales ont irrémédiablement mis fin au mythe d'une décentralisation qui serait un pur aménagement administratif de la répartition des compétences, la Politique étant du seul ressort de l'Etat souverain. La décentralisation a ainsi rendu possible la constitution d'une nouvelle classe d'élus locaux détenteurs d'une légitimité démocratique et de moyens opérationnels leur permettant d'avoir une ambition politique par rapport à leur territoire.

Il est vrai que les premières années qui ont suivi la décentralisation de 1982 ne laissent pas nécessairement percevoir la portée des changements opérés. Les compétences nouvelles, notamment en matière d'urbanisme, sont lourdes et les collectivités inexpérimentées pour les exercer. Dans un tel contexte, les anciennes DDE ont pu continuer à jouer leur rôle traditionnel, à savoir « leur rôle de metteurs en œuvre des politiques gouvernementales (et de

[533] REIGNER (H) : *Les DDE et le politique. Quelle co-administration des territoires ?*, L'Harmattan, 2002, Paris, p. 197.
[534] *Ibidem.*

soutien des) interventions des collectivités locales, dès lors qu'elles ne sont pas incompatibles avec l'affirmation du cadre unitaire de l'Etat. »[535]

Mais, peu à peu, les collectivités territoriales ont pu monter en puissance et cela a conduit progressivement à un renversement des rapports de force. En effet, « l'affirmation des élus conduit les DDE à vivre des rapports de dépendances plus explicites et du même coup à devoir accepter, dans bien des cas, une inversion de la tutelle. »[536] Les élus locaux ont progressivement pris l'ascendant sur leurs territoires. Les anciennes DDE, soucieuses de conserver leurs positions comme entreprises de travaux publics et quant à leurs missions d'ingénierie (en termes d'études et de maîtrise d'œuvre par exemple), doivent conserver un rapport privilégié avec ces élus locaux. Ce rapport privilégié va le plus souvent se traduire par une appropriation des intérêts fondamentaux de ces élus par les anciennes DDE. Comme a pu le relever la doctrine, « les élus constituent leur public de référence. Il est clair pour eux, dans un rapport de force qui ne leur est plus favorable, que l'option la moins coûteuse est de caler ses choix sur ceux de l'acteur localement dominant. »[537]

Dans cette perspective, les anciennes DDE n'apparaissent pas comme les meilleurs appuis pour une stratégie préfectorale qui essaierait d'instrumentaliser le pouvoir d'expertise de ce service déconcentré pour influencer les élus locaux. Si ces derniers manifestent clairement leur opposition à l'aire urbaine ou une aire approchante, l'administration technique, soucieuse de conserver sa position privilégiée auprès des élus, ne devrait pas s'ériger en défenseur d'une telle échelle pour la planification stratégique en cause.

3) Un préfet dépourvu d'un pouvoir d'expertise décisif

Si le gouvernement et l'administration centrale se positionnent en faveur de l'aire urbaine pour la réalisation des objectifs assignés aux politiques locales d'urbanisme, il manque un relais administratif local efficace pour appuyer cette position. En effet, le préfet, dépourvu de compétences techniques suffisantes, doit s'appuyer sur un service déconcentré détenteur du pouvoir d'expertise nécessaire. Mais si ce service est suffisamment puissant pour résister à ses injonctions en faveur de l'aire urbaine, il ne l'est plus assez pour manœuvrer et tenter de faire évoluer le refus d'une telle échelle par les élus locaux.

Ainsi, on retrouve à nouveau, comme lors la négociation des périmètres de l'intercommunalité à fiscalité propre, une faiblesse de l'Etat local dans ses échanges avec les élus locaux. La doctrine a même pu mettre en exergue un paradoxe apparent : « plus on déconcentrera l'administration de l'Etat, plus on renforcera les collectivités territoriales, en leur offrant des expertises améliorées comme de nouvelles possibilités d'action. La décentralisation confère du pouvoir aux élus, la déconcentration leur donne du répondant pour en user pratiquement. »[538] Dès lors, les anciennes DDE se distinguent comme des instruments privilégiés pour les élus locaux et elles font cruellement défaut au représentant de l'Etat au moment de la négociation des périmètres. Le préfet se retrouve sans l'appui ou avec l'appui timide d'un service déconcentré que le droit place pourtant sous son autorité hiérarchique. Selon la doctrine, car « c'est l'environnement qui gère l'administration et non l'inverse »[539],

[535] DURAN (P) et HERAULT (B) : L'administration à la découverte du politique : l'Equipement en décentralisation, Annuaire des Collectivités Locales 1992, p. 12.
[536] *Ibidem.*
[537] DURAN (P) et HERAULT (B) : article précité, p. 14.
[538] DURAN (P) et HERAULT (B) : article précité, p. 16.
[539] DURAN (P) et HERAULT (B) : article précité, p. 17.

« les DDE cessent d'être ''l'Etat'' pour devenir un ensemble de moyens d'action mis au service d'une gestion collective des projets politiques de développement local. »[540] Ainsi, le positionnement des DDE se fait au préjudice « des prérogatives permettant de mieux fonder l'action de l'Etat dans un certain nombre de procédures (…) et des études générales permettant à l'Etat de conduire sa propre réflexion sur des territoires pertinents et stratégiques. »[541]

L'influence étatique ne peut se matérialiser efficacement via un levier administratif, pour convaincre par l'expertise. Il faut maintenant voir que l'influence de l'Etat ne peut pas passer par le vecteur financier.

B) L'absence d'une politique d'incitation financière

L'incitation financière est toujours un vecteur efficace pour asseoir son influence, au vu des besoins constants et croissants des collectivités locales. Cependant, on doit relever que l'Etat n'a pas fait le choix de retenir une stratégie financière pour promouvoir la consistance territoriale des SCOT (1), alors même que cette voie a pu être empruntée par le passé (2).

1) L'existence d'une simple politique de compensation financière

Par politique d'incitation financière, on vise la stratégie visant à intéresser les communes à l'élaboration d'un SCOT au périmètre consistant. Il s'agit de faire varier le soutien financier de l'Etat à l'adoption du schéma en fonction de la taille du périmètre finalement retenu. Plus le périmètre de la planification stratégique est proche de l'aire urbaine, plus les financements versés par l'Etat à la planification en cause sont importants. Toutefois, on doit constater que l'Etat ne déploie pas actuellement une telle stratégie d'incitation financière.

On ne peut contester que la relance de la planification stratégique s'accompagne d'un soutien financier de l'Etat, comme l'énonce en principe l'article L. 121-7 du Cu, dans sa rédaction issue de la loi SRU.[542] Cependant, il faut bien relever que ce soutien financier vise à *compenser*. L'Etat veut contribuer à couvrir les dépenses engagées par les personnes publiques locales compétentes pour l'établissement du schéma. Il s'agit, somme toute, de rembourser les charges supportées pour la mise en place du document. On ne se situe donc absolument pas dans une logique d'incitation. L'Etat ne cherche pas, par le biais financier, à donner une forme particulière au périmètre de la planification concernée. Il se « contente » de contribuer à la prise en charge des frais afférents à l'établissement du document d'urbanisme. A cet égard, la rédaction de l'article R. 1614-41 du CGCT est particulièrement frappante.[543] Les crédits de l'Etat sont versés selon des critères statiques qui sont ceux de l'avancement des procédures, leur complexité, la caractérisation d'une zone sensible, l'existence de risques

[540] DURAN (P) et HERAULT (B) : L'administration à la découverte du politique : l'Equipement en décentralisation, Annuaire des Collectivités Locales 1992, p. 19.
[541] HOCREITERE (P) : L'administration de l'Etat, AJDA, 1993, p. 181.
[542] L'article L. 121-7 dispose : « les dépenses entraînées par les études et l'établissement des documents d'urbanisme sont prises en charge par les communes ou groupement de communes compétents pour leur élaboration. Ces dépenses font l'objet d'une compensation par l'Etat dans les conditions définies aux articles L. 1614-1 et L. 1614-3 du CGCT. »
[543] L'article R. 1614-41 du CGCT dispose : « le concours financier particulier crée, au sein de la dotation générale de décentralisation, au titre de l'établissement et de la mise en œuvre des documents d'urbanisme, en application de l'article L. 1614-9 est destiné à *compenser* les charges qui résultent, pour les communes ou EPCI, de l'établissement de SCOT (…) ainsi que de la modification ou de la révision de ces documents. »

naturels, l'intensité de l'intervention des services déconcentrés.[544] On le voit, il n'y a aucune logique incitative dans l'accompagnement financier de la mise en place de la nouvelle planification stratégique. Le législateur ne met pas en avant des critères plus qualitatifs, tenant à la configuration territoriale du document par exemple.

2) Le constat de l'existence d'une véritable incitation financière par le passé

On peut évoquer, à titre historique, un mécanisme mis en place à la suite de la loi UH du 2 juillet 2003.

Une circulaire d'application du 30 janvier 2004 précisait que « le gouvernement a décidé d'encourager les communes ou groupements de communes, constitués en établissement public, qui se lancent dans une démarche d'élaboration nouvelle ou de révision d'un ancien schéma, en apportant, à partir de 2004 et pour une durée limitée à 4 ans, une aide financière nouvelle. Cette mesure a vocation à aider les établissements publics, et notamment ceux qui n'ont pas à leur disposition des moyens en ingénierie suffisants, tels qu'une agence d'urbanisme, à se lancer dans cet exercice de planification. »[545]

Le mécanisme ainsi créé donnait lieu au versement d'une subvention « calculée, dans la limite d'un euro par habitant, en fonction de la population des communes incluses dans le périmètre du SCOT. »[546] On en parle au passé car la circulaire dispose clairement que « ce nouveau régime de subvention s'applique jusqu'au 31 décembre 2007. »[547] Ce dispositif financier était destiné au financement des études nécessaires à l'élaboration ou à la révision d'un SCOT. Il pouvait avoir une vertu incitative : en liant le montant de la subvention en fonction de la population incluse dans le périmètre du SCOT, on énonçait implicitement que le montant de la subvention serait d'autant plus élevé que le périmètre du schéma regroupe une population nombreuse, ce qui plaide, dans une certaine mesure[548], pour son caractère élargi.

Il est délicat de plaider en faveur de la mise en place de dotations étatiques dont le versement serait conditionné par le respect des vues de l'Etat, notamment quant à la question des périmètres. A moins de remettre en cause la décentralisation de la planification stratégique. Toutefois, on pourrait imaginer, à côté des crédits compensateurs qui constituent un levier puissant et nécessaire pour promouvoir l'engagement dans une démarche SCOT,

---

[544] L'article R. 1614-44 du CGCT dispose en effet que « le préfet arrête chaque année (…) la liste des communes et EPCI susceptibles de bénéficier du concours particulier (…) selon un ordre de priorité tenant compte notamment de la poursuite des procédures en cours ainsi que de l'établissement des documents d'urbanisme qui sont rendus nécessaires pour l'application des dispositions particulières mentionnées au 4° de l'article R. 1614.42 ou par l'existence de risques naturels. »
Quant à lui, l'article R. 1614-45 du CGCT précise que les dotations versées par l'Etat sont divisées en deux parts, « une première part destinée à compenser les dépenses matérielles à engager et une deuxième part destinée à compenser les dépenses d'étude et de conduite de l'opération. » Le montant des parts est fixé en fonction « de l'état d'avancement des procédures engagées et de la nature des documents à établir » avec la possibilité de « majorations pour compenser les dépenses d'études liées à la complexité des documents à établir », mais en aussi « en tenant compte de la nature et de l'importance des missions confiées aux services déconcentrés de l'Etat qui sont mis gratuitement à disposition en application de l'article L. 121-7 du code de l'urbanisme. »

[545] MINISTERE DE L'EQUIPEMENT, DES TRANSPORTS, DU LOGEMENT : Dispositif financier créé pour aider les établissements publics à financer les études nécessaires à l'élaboration ou la révision d'un SCOT, circulaire UHC/PS2/4 n° 2004-5 du 30 janvier 2004, Le Moniteur, 26 mars 2004, p. 467.

[546] *Ibidem.*

[547] *Ibidem.*

[548] En effet, le périmètre peut être réduit tout en regroupant malgré tout une population nombreuse, en cas de forte densité par exemple.

qu'une enveloppe financière soit spécifiquement consacrée aux schémas dont les périmètres sont consistants. Il s'agirait par là de conditionner, pour partie, le versement des crédits à la superficie des périmètres retenus. La mise en place, à côté des crédits compensateurs, de crédits incitateurs pourraient amener les élus à plus d'audace au moment de la détermination des périmètres, en les amenant à se projeter sur des périmètres plus larges.

*

Le choix d'une stratégie reposant sur l'influence au lieu de l'autorité ne permettra pas à l'Etat d'atteindre son objectif d'une inscription systématique des SCOT à l'échelle de l'aire urbaine. L'absence de recherche de rapport de force est patente, via des prérogatives juridiques, comme le contrôle de légalité ou la règle de l'urbanisation limitée, qui sont plus des garde-fous que des instruments autoritaires. Cependant, les vecteurs de l'influence préfectorale sont trop limités, au regard d'une administration technique à la mobilisation délicate et en l'absence d'incitations financières. Dans le cadre de négociations opposant le préfet aux acteurs locaux, les atouts en faveur du représentant de l'Etat apparaissent ainsi manifestement insuffisants. Cela a pour conséquence un déploiement territorial des SCOT marqué par des périmètres trop limités car leur détermination va dépendre, *in fine*, de la dynamique des jeux d'acteurs locaux. On peut même dire que les luttes d'institutions locales compteront de façon encore plus importante qu'en matière communautaire dans la détermination des périmètres de SCOT, au regard de la force moindre de l'Etat à leur égard.

Conclusion du Chapitre 2

L'œuvre législative est cohérente d'un point de vue technique : les objectifs assignés à la planification urbaine stratégique exigeant des périmètres consistants pour être réalisés, ces derniers doivent, ainsi que ceux des communautés compétentes en principe en la matière, correspondre à l'aire urbaine.

Seulement, les résultats de la mise en place des périmètres des communautés et des SCOT, dans le cadre du droit applicable entre 1999/2000 et 2010, ont vu l'échec d'une inscription systématique des structures et des schémas à l'échelle jugée pertinente pour remplir les objectifs de la planification urbaine stratégique. L'Etat échoue à établir une correspondance des périmètres des communautés et des SCOT à l'échelle de l'aire urbaine.

Il n'apparaît pas que la stratégie suivie soit en cause : on a relevé que la stratégie d'autorité adoptée pour la détermination des périmètres communautaires a tout autant échoué que la stratégie d'influence retenue pour la planification urbaine stratégique.

Plus fondamentalement, il semble que le nœud gordien de l'échec étatique se trouve au niveau des rapports de force entre l'Etat local et les élus locaux. Le système ancien de la régulation croisée a bien mis en exergue la nécessaire transaction entre l'Etat et les systèmes locaux dans la détermination et l'exécution d'une politique. La forme du compromis n'est toutefois pas connue d'avance : elle dépend étroitement des négociations locales et de l'état des rapports de force au moment où elles se tiennent. Il ressort de l'examen de la mise en place des périmètres entre 1999/2000 et 2010 que l'Etat n'a pas engagé les négociations dans les meilleures conditions, l'état de son administration et de ses finances, notamment, ne lui permettant pas de prendre le dessus face à des élus renforcés par la décentralisation et la déconcentration et usant de leur légitimité politique. D'où la relative neutralisation des ambitions étatiques.

L'absence de réalisation des objectifs étatiques quant à l'étendue des périmètres des communautés et des SCOT menace directement les finalités poursuivies par ces derniers, particulièrement lorsqu'ils sont portés par une intercommunalité défensive. L'exemple patent de cette menace est le SCOT périurbain. Le caractère insatisfaisant de son périmètre ne doit pas seulement être relevé par rapport au fait qu'il ne couvre pas l'aire urbaine. En effet, son caractère périurbain, issu de son portage par des communes périurbaines regroupées au sein d'une intercommunalité défensive pour défendre leur identité, en fait un instrument de préservation des conditions de la périurbanisation. On l'a dit, « les SCOT périurbains relayent le malthusianisme foncier des communes périurbaines. »[549] Les luttes d'institutions locales peuvent ainsi conduire à des situations pour le moins paradoxales, où le SCOT est amené à défendre des configurations qui vont à l'encontre des objectifs assignés par le législateur, notamment quant à la maîtrise de l'étalement urbain et la préservation de l'environnement.

Il faut maintenant voir quelles sont les solutions apportées par le législateur pour corriger les facteurs conduisant à l'échec de l'objectif de correspondance des périmètres des EPCI-FP et des SCOT à l'échelle de l'aire urbaine. Effectivement, l'objectif perdure : on a vu plus haut que les nouvelles finalités assignées à la planification stratégique continuent de dépendre, pour leur efficacité, de périmètres consistants. Il faut donc mesurer si les dernières évolutions juridiques, essentiellement celles issues des lois ENE et RCT de 2010, permettent une optimisation des périmètres, c'est-à-dire un agrandissement des périmètres existants et la création de périmètres consistants.

[549] CHARMES (E) : Un urbanisme malthusien, moteur de l'étalement des villes, *In* CHARMES (E) : L'explosion périurbaine, Etudes foncières, mars-avril 2009, n° 138, p. 29.

Chapitre 3 : Un objectif désormais poursuivi lors de l'optimisation des périmètres

Le cadre juridique ouvert par les lois Chevènement et SRU a conduit à la multiplication des périmètres de communautés et de SCOT. Cependant, son échec à permettre la mise en place de périmètres consistants a contraint le législateur à réagir pour y parvenir. Ainsi, les lois ENE et RCT constituent le nouveau cadre juridique visant à optimiser les périmètres, afin de rendre possible la réalisation des ambitieux objectifs assignés à la planification urbaine stratégique.

Il faut préciser que les lois ENE et RCT ne sont pas spécifiquement dédiées à la problématique des périmètres des EPCI-FP et des SCOT. Bien au contraire, on est ici en présence de textes très complexes, visant à donner une réponse systémique à des difficultés globales. Dans cette perspective, la problématique des périmètres est un aspect des lois de 2010, mais pas le seul. Pour l'illustrer, on peut évoquer le professeur Jégouzo, qui qualifie la loi ENE d'« encyclopédique ».[550] De son côté, le professeur Verpeaux relève que la réforme territoriale « commencée en 2010 poursuivait plusieurs objectifs ».[551]

Même s'ils ne sont pas l'objet unique des lois ENE et RCT, les périmètres en constituent une dimension non négligeable, le législateur faisant de leur élargissement une préoccupation réellement prise en compte.

Ainsi, de nombreuses dispositions juridiques nouvelles ont été édictées par la loi ENE afin de pouvoir faire face à l'hypothèse où l' « absence de SCOT ou l'insuffisance manifeste du périmètre d'un SCOT pose un grave problème de maîtrise de l'urbanisation. »[552]

La loi RCT n'est pas en reste, car elle porte « un objectif de rationalisation des structures de coopération (qui) traduit le volontarisme affiché du législateur pour répondre aux imperfections manifestes de la carte actuelle. »[553]

L'objectif de consistance territoriale des périmètres afin, notamment, d'atteindre les finalités de la planification urbaine stratégique demeure : après sa relative neutralisation pratique sous l'empire des lois Chevènement/SRU, il est réaffirmé par les lois ENE/RCT. Ces

---

[550] En effet, « il ne s'agit pas seulement de protéger, mais d'orienter la croissance dans des directions plus respectueuses de l'environnement et on retrouve dans la loi du 12 juillet les objectifs énoncés dans les principaux titres de la loi Grenelle I : lutter contre le changement climatique, maintenir et restaurer la biodiversité, prévenir les risques pour l'environnement et la santé et améliorer la gouvernance de l'environnement. Ces objectifs sont repris dans les six titres que la loi Grenelle II consacre successivement aux bâtiments et à l'urbanisme (titre Ier), aux transports (titre II), à l'énergie et au climat (titre III), à la biodiversité (titre IV), aux risques, à la santé et aux déchets (titre V) et à la gouvernance (titre VI). » (JEGOUZO (Y) : L'ambitieuse loi portant engagement national pour l'environnement, AJDA, 2010, p. 1682)

[551] Essentiellement « la réduction des échelons administratifs et la réalisation d'économies. Celle-ci passait par la suppression de la taxe professionnelle afin de soulager les charges des entreprises pour leur permettre de mieux affronter la compétition internationale. Les enjeux économiques de la réforme des collectivités étaient ainsi clairement posés. Cependant, reste entière la question des moyens financiers dont disposent les collectivités territoriales, d'une part pour assurer les services publics souhaités par les administrés ou transférés par l'Etat et, d'autre part, pour exercer des compétences nouvelles. Concernant ses enjeux administratifs, le premier objectif, de manière plus classique, visait à réduire le « mille-feuilles territorial » dont souffrirait la France, c'est-à-dire l'empilement des échelons administratifs et le nombre trop important de collectivités à chacun de ces niveaux. » (VERPEAUX (M) : « Une » réforme ou « la » réforme des collectivités territoriales, RFDA, 2009, mars-avril, p. 226)

[552] BAFFERT (P) : La planification stratégique, AJDA, 2010, p. 1689.

[553] PORTIER (N) : La coopération intercommunale dans la réforme des collectivités, AJDA 2011, p. 80.

lois cherchent désormais à atteindre cet objectif lors de l'optimisation des périmètres, c'est-à-dire l'accroissement de leur efficacité par l'élargissement de leur superficie, soit lors de la création des périmètres *ab initio*, soit lors de leurs extensions. Considérant l'importance numérique des périmètres existants, l'optimisation va d'abord concerner ces derniers.

Afin de réussir l'optimisation des périmètres, le législateur va diversifier les vecteurs permettant d'y mener. On constate, en effet, qu'à côté d'une volonté de renforcement du poids de l'Etat lors de la négociation des périmètres afin d'assurer leur élargissement (Section 1), le législateur va consacrer juridiquement des incitations à l'optimisation en direction des personnes publiques locales compétentes (Section 2).

Section 1 : Une optimisation recherchée par le renforcement du poids de l'Etat lors de la négociation des périmètres

Contrairement à certaines apparences juridiques, on a pu voir que la détermination des périmètres communautaires n'est pas le résultat de la seule volonté de l'Etat et que celle des périmètres de SCOT ne dépend pas uniquement des choix locaux. Dans des mesures différentes, car la codécision identifiée pour les communautés ne se retrouve pas pour les SCOT, les périmètres font toujours l'objet de négociations entre l'Etat et les acteurs locaux et entre les acteurs locaux eux-mêmes.

On doit constater que le nouveau cadre juridique ouvert par les lois ENE et RCT ne remet pas en cause le caractère négocié des périmètres (Paragraphe 1). Les procédures et processus menant à la décision finale conduisent toujours à un compromis sur la forme des périmètres. Toutefois, les lois de 2010 ne se contentent pas de reproduire cette situation : elles visent à renforcer les ressources de l'Etat pour peser plus efficacement sur les négociations, afin d'optimiser les périmètres (Paragraphe 2). En agissant ainsi, le législateur fait preuve de cohérence. Le caractère négocié des périmètres semble être un élément incontournable, au regard de la régulation croisée des territoires. Cependant, se contenter de prendre acte d'un fonctionnement semi-décentralisé conduit à cristalliser les périmètres et, surtout, leur insuffisante consistance. En conséquence, si la codécision et la négociation qui en découle perdurent, le législateur fait en sorte de renforcer les moyens du préfet pour peser sur les échanges, afin que les nécessaires compromis soient le plus possible favorables aux objectifs étatiques, à savoir la consistance territoriale des périmètres des EPCI-FP et des SCOT.

Paragraphe 1 : Un renforcement nécessaire au regard de la persistance du caractère négocié des périmètres

Les dispositions des lois ENE et RCT conduisent à faire persister les négociations locales sur la superficie des périmètres. En apparence, on semble demeurer dans un cadre très proche de celui des lois Chevènement et SRU. Toutefois, il faut relever une évolution spectaculaire en matière intercommunale : effectivement, la négociation est désormais officialisée, notamment avec la mise en place, en certaines hypothèses, d'un dialogue transparent entre le préfet et la Commission départementale de la coopération intercommunale (CDCI).[554] La codécision toujours à l'œuvre pour déterminer les périmètres des EPCI-FP semble expliquer cette situation (A). Par contre, l'absence de codécision en matière de périmètres de SCOT peut permettre de comprendre la relative stabilité des choses : la négociation, toujours réelle, demeure officieuse (B).

A) L'officialisation de la négociation des périmètres des EPCI-FP par la loi RCT

Les négociations des périmètres des EPCI-FP se déroulent en deux temps distincts.

D'une part, c'est une nouveauté de la loi RCT, le déploiement territorial des EPCI-FP doit faire l'objet d'une prévision, par l'intermédiaire du schéma départemental de coopération

[554] La doctrine a relevé que cette commission « est l'héritière du ''comité de coordination des services municipaux et préfectoraux'' crée par la loi du 28 février 1942. » (PLANCKE (M), CHRISTIANY (D) : Commission départementale de la coopération intercommunale. A propos du décret 2011-122 du 28 janvier 2011 relatif à sa composition et à son fonctionnement, JCP-A, 18 avril 2011, n° 16, p. 25)

intercommunale (SDCI). Ce schéma donne lieu à des négociations pour son adoption, en raison de la codécision qui commande son arrêt (1).

D'autre part, le déploiement territorial des EPCI-FP découle de décisions juridiques. Ces dernières, ici encore, sont négociées car elles exigent des codécisions pour leur adoption. De ce point de vue, on se place dans une perspective déjà abordée dans le cadre juridique ouvert par les lois Chevènement/SRU. Il y a cependant une innovation : le rôle persistant de la CDCI, qui fait des décisions relatives aux périmètres des EPCI-FP des codécisions tripartites (2).

Les éléments relatifs au déploiement territorial des EPCI-FP sont essentiels pour la planification urbaine stratégique, au regard de leur compétence de principe en matière de SCOT. Aussi, déterminer comment sont prévus et décidés les déploiements territoriaux des EPCI-FP revient à appréhender les périmètres des SCOT, soit que ces derniers relèvent directement de la compétence des EPCI-FP, soit qu'ils relèvent de la compétence de syndicats mixtes fédérant des EPCI-FP.

1) Une prévision du déploiement territorial des EPCI-FP découlant d'une négociation officialisée au sein de la CDCI

Il convient d'examiner en quoi le SDCI peut être appréhendé comme une prévision du déploiement territorial des EPCI-FP (a), avant de voir que les modalités de son adoption supposent des négociations (b).

a) La mise en avant du schéma départemental de coopération intercommunale

La prévision du déploiement territorial des EPCI-FP grâce au SDCI est un élément intéressant car il permet, par ricochet, de prévoir celui des SCOT. Le schéma peut être rédigé, notamment, afin d'assurer le déploiement ou le redéploiement de la planification stratégique.

L'idée d'une prévision du déploiement territorial des EPCI-FP n'est pas nouvelle. En effet, il faut relever que le SDCI « succède au ''schéma de coopération'' qu'avait introduit une circulaire du 23 novembre 2005 pour la mise en œuvre des dispositions de la loi du 13 août 2004.»[555] D'après cette circulaire, le schéma départemental d'orientation de l'intercommunalité doit permettre « de faire le bilan de la mise en œuvre locale de l'intercommunalité et recenser les évolutions souhaitables de la carte intercommunale en vue d'accroître sa cohérence et sa lisibilité. » Elaboré par le préfet de façon concertée avec la CDCI, dans sa forme issue de la loi ATR, ce schéma a pu apparaître comme « un instrument de concertation non contraignant (…) proposant plusieurs solutions afin de renforcer dans chaque département la pertinence des périmètres à fiscalité propre. »[556] Cependant, « en 2007 les résultats s'avéraient insuffisants. »[557]

La loi RCT va produire plusieurs ruptures relativement au SDCI.

D'abord, le schéma est introduit dans le droit positif puisqu'il est explicitement visé à l'article L. 5210-1-1 du CGCT. Cette consécration juridique traduit manifestement la volonté du législateur de lui conférer une ambition et une portée renforcées.

[555] MARCOU (G) : La réforme territoriale : ambition et défaut de perspective, RFDA, 2010, p. 360.
[556] JEBEILI (C) : L'intercommunalité à la recherche du territoire pertinent, JCP-A, n°45, 3 novembre 2008, p. 15.
[557] MARCOU (G) : article précité, p. 360.

Ensuite, la loi RCT modifie la composition de l'interlocuteur du préfet lors de la détermination du schéma. D'après l'article L. 5211-43 du CGCT, la commission se compose de cinq collèges : un collège des communes (40 % des sièges), un collège des EPCI-FP (40 % des sièges), un collège des syndicats intercommunaux et syndicats mixtes, fermés ou ouverts (5 % des sièges), un collège du conseil général (10 % des sièges), un collège du conseil régional (10 % des sièges). L'évolution de la composition de la commission est caractérisée en ce sens qu'elle accroît la représentation des EPCI-FP et créée un collège spécifique commun aux syndicats.[558]

Par ailleurs, le législateur renforce effectivement l'ambition du schéma.

Certes, l'objet général du document ne change pas, il s'agit toujours de promouvoir la couverture du territoire départemental par l'intercommunalité et de mettre en avant les vecteurs possibles de cette couverture. Ainsi, l'article L. 5210-1-1-II du CGCT dispose que le schéma « peut proposer la création, la transformation ou la fusion d'établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, ainsi que la modification de leurs périmètres. Il peut également proposer la suppression, la transformation, ainsi que la fusion de syndicats de communes ou de syndicats mixtes. »

Toutefois, la loi assigne des objectifs qualitatifs au schéma qui témoignent assurément d'hautes aspirations.

D'un côté, il s'agit d'atteindre la couverture *totale* du territoire départemental par l'intercommunalité. De façon explicite, le nouvel article L. 5210-1-1-I du CGCT dispose que le schéma vise la « couverture intégrale du territoire par des EPCI à fiscalité propre et la suppression des enclaves et discontinuités territoriales. »

D'un autre côté, il faut assurer une couverture *rationalisée et efficace* du territoire départemental par l'intercommunalité. Dans cette perspective, le nouvel article L. 5210-1-1-II du CGCT énonce que le schéma doit prévoir « les modalités de rationalisation des périmètres des EPCI et des syndicats mixtes existants. » A cette fin, l'article L. 5210-1-1-III du CGCT énonce des critères de référence, afin d'assurer une optimisation des périmètres, en rupture avec les critères habituels précédemment rencontrés, démographiques et de cohérence territoriale.[559] On l'a relevé, « la loi du 16 décembre franchit un nouveau pas en énonçant de nouveaux critères de cohérence spatiale et de dimension critique. Tout en faisant référence à des notions d'une précision juridique inégale (« bassins de vie », « unités urbaines », périmètres de schéma de cohérence territoriale [SCOT]...), la loi évoque également le seuil démographique minimal de 5 000 habitants auquel il ne pourra être dérogé que dans des circonstances géographiques particulières (espaces de montagne notamment). Ce faisant, la loi inverse la charge de la preuve et fixe un référentiel national à partir duquel seront établis un nouvel inventaire et les propositions d'évolution. »[560]

Enfin, le législateur fait radicalement évoluer la portée juridique du schéma : jusque-là document non évoqué par le droit positif, sauf mentions dans des circulaires, le schéma devient désormais un acte *réglementaire* en raison de son impact juridique, plus précisément ses « effets juridiques sur les procédures de création ou de modification des EPCI. »[561] Comme le relève le professeur Marcou, « le nouvel article L. 5111-6 (…) précise ainsi que la création d'un syndicat de communes ou d'un syndicat mixte ne pourra être autorisée que si elle

[558] Pour approfondir cette question, on peut notamment voir : PLANCKE (M), CHRISTIANY (D) : Commission départementale de la coopération intercommunale. A propos du décret 2011-122 du 28 janvier 2011 relatif à sa composition et à son fonctionnement, JCP-A, 18 avril 2011, n° 16, p. 25.
[559] Voir Partie 1, Titre 1, Chapitre 1, Section 2, Paragraphe 2, B) 1).
[560] PORTIER (N) : La coopération intercommunale dans la réforme des collectivités, AJDA 2011, p. 81.
[561] MARCOU (G) : La réforme territoriale : ambition et défaut de perspective, RFDA, 2010, p. 360.

est compatible avec le schéma départemental de coopération intercommunale ou avec les orientations en matière de rationalisation mentionnées à l'article L. 5210-1-1. »[562]

b) Un schéma issu d'une codécision négociée au sein de la CDCI

Au regard de l'intérêt potentiel du SDCI pour le déploiement territorial des SCOT, il est important de bien mettre en exergue ses modalité d'adoption. On peut parler de codécision.

On peut rappeler qu'on se trouve en présence d'une codécision lorsqu'une norme juridique donnée doit, pour être adoptée, faire l'objet du consentement explicite de deux ou plusieurs autorités ou ne pas susciter l'opposition explicite d'une ou plusieurs autorités.[563] Dans l'hypothèse de la semi-décentralisation qui concerne la présente recherche, cette nécessaire approbation ou absence de blocage concerne une autorité centralisée et une ou plusieurs autorités décentralisées.[564]

Ce rappel effectué, on peut dire que l'adoption d'un SDCI, telle que l'organise l'article L. 5210-1-1-IV du CGCT, correspond au mécanisme de la codécision et s'inscrit pleinement dans le cadre de la semi-décentralisation.

Dans cette perspective, il faut relever, d'une part, que le schéma, élaboré par le préfet, n'est pas arrêté librement par le représentant de l'Etat.

D'autre part, effectivement, on doit souligner l'existence d'un droit d'amendement au profit de la CDCI. D'après la loi, la CDCI, à laquelle le projet de schéma est obligatoirement transmis, dispose du pouvoir de le modifier directement, sans que le préfet puisse s'y opposer. A cet égard, la loi prévoit que les propositions de modification du projet de schéma légales et adoptées par la commission à la majorité des deux tiers de ses membres sont intégrées dans le projet de schéma. Le pouvoir ainsi reconnu à la CDCI est conséquent, d'autant que les conditions de légalité des propositions de la commission n'interdisent pas toute marge de manœuvre.[565]

En conséquence, on peut dire que le SDCI est le résultat d'une codécision, en ce sens qu'il nécessite, pour entrer en vigueur, une décision du préfet pour initier et arrêter le schéma, conjuguée à une décision de la CDCI, soit celle de maintenir le projet préfectoral, soit celle de le modifier.

La doctrine administrative ne s'est pas trompée sur la portée des changements apportés par la loi RCT. Ainsi, dans une formule tout à fait frappante, la circulaire du 4 février 2011

---

[562] MARCOU (G) : La réforme territoriale : ambition et défaut de perspective, RFDA, 2010, p. 360.

[563] Voir Partie 1, Titre 1, Chapitre 2, Section 1, Paragraphe 2, A), 2).

[564] *Ibidem.*

[565] D'après la loi, les propositions de la commission doivent être conformes aux I-II et III de l'article L. 5210-1-1 du CGCT : - elles doivent tendre à la couverture intégrale du territoire départemental - elles doivent permettre la rationalisation de la couverture intercommunale - elles doivent servir un certain nombre d'orientations : la constitution d'établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre regroupant au moins 5 000 habitants ; l'amélioration de la cohérence spatiale des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre au regard notamment du périmètre des unités urbaines au sens de l'Institut national de la statistique et des études économiques, des bassins de vie et des schémas de cohérence territoriale ; l'accroissement de la solidarité financière ; La réduction du nombre de syndicats de communes et de syndicats mixtes au regard en particulier de l'objectif de suppression des doubles emplois entre des établissements publics de coopération intercommunale ou entre ceux-ci et des syndicats mixtes ; Le transfert des compétences exercées par les syndicats de communes ou les syndicats mixtes à un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre ; La rationalisation des structures compétentes en matière d'aménagement de l'espace, de protection de l'environnement et de respect des principes du développement durable.

constate que « la CDCI est appelée à jouer un rôle essentiel à l'occasion de l'élaboration du SDCI qui correspond en effet à un exercice de *coproduction* (souligné par nous) avec le préfet. »[566] Ce mécanisme décisionnel est amené à perdurer : d'après l'article L5210-1-1-IV du CGCT, le SDCI est révisé selon la même procédure au moins tous les six ans à compter de sa publication.

La conséquence d'une édiction du SDCI par la codécision est l'exigence de négociation. En effet, afin que le projet puisse être arrêté dans des conditions satisfaisantes pour tous, les différentes parties initiant, faisant évoluer et adoptant le projet négocieront son contenu. En mettant en place une coproduction du schéma, la loi contraint les acteurs en présence à discuter et transiger pour parvenir à l'arrêter. Il faut le souligner, la loi consacre la possibilité pour les différentes parties en présence de bloquer leurs vues respectives. D'un côté, la commission a la possibilité d'amender le projet préfectoral. De son côté, le représentant de l'Etat peut tenter de préserver ses vues initiales en instrumentalisant l'exigence de conformité des amendements de la CDCI aux éléments prévus par la loi. Cette dépendance réciproque contraint les acteurs à négocier pour parvenir à un accord.

2) Des décisions de déploiement territorial des EPCI-FP découlant de négociations entre préfet, CDCI et acteurs locaux

On peut préciser que l'on se place exclusivement dans l'optique d'un préfet initiant le mouvement d'optimisation des périmètres. Pour le justifier, on peut souligner qu'il a été constaté que « la politique de rationalisation de l'intercommunalité (…) est clairement placée sous la responsabilité de l'Etat. »[567]

Cependant, il faut bien rappeler que d'autres institutions peuvent initier les décisions de déploiement territorial. Par exemple, la loi RCT attribue à la CDCI une faculté d'auto-saisine, visée par l'article L. 5211-45 du CGCT, qui lui permet de bénéficier d'un droit d'initiative. En dépit de ces possibilités locales, on peut estimer que c'est l'Etat, via le préfet, qui sera la source principale de la dynamique d'optimisation des périmètres.

Il faut désormais voir dans quelles conditions juridiques le mouvement d'optimisation sera mené. Une distinction peut alors être établie : d'une part, certaines décisions relatives aux périmètres peuvent exiger, de droit, l'accord de trois autorités, le préfet, la CDCI et les acteurs locaux : c'est ce que l'on nommera les hypothèses de codécisions tripartites de droit (a). D'autre part, certaines décisions relatives aux périmètres exigent juridiquement l'accord de deux autorités, le préfet et les acteurs locaux concernés. Cependant, en fait, on peut parler de codécisions tripartites : c'est ce que l'on qualifiera de codécisions tripartites de fait (b).

La compétence de principe des EPCI-FP en matière de SCOT exige cet examen approfondi des différents processus décisionnels afférents au déploiement territorial des établissements. On l'a dit, par ricochet, ces modalités concernent la façon dont seront décidés les périmètres des schémas, leur création ou extension.

[566] MINISTERE DE L'INTERIEUR, DE L'OUTRE-MER, DES COLLECTIVITES TERRITORIALES ET DE L'IMMIGRATION : Circulaire relative aux modalités de composition et de fonctionnement de la CDCI, 4 février 2011, p. 18, http://www.circulaires.gouv.fr/pdf/2011/02/cir_32602.pdf.

[567] PRIET (F) : Quelles nouvelles compétences pour les nouveaux territoires locaux ?, BJCL, 2011, n° 1, p. 6.

a) Les hypothèses de décisions issues de codécisions tripartites de droit

Parmi les différentes hypothèses de décisions issues de codécisions tripartites de droit doivent être placées la fusion (a-1), le rattachement d'une commune à un EPCI-FP (a-2) et tout projet issu des pouvoirs exceptionnels du préfet (a-3).

a-1) La fusion

C'est l'article L. 5211-41-3 du CGCT, dans sa rédaction issue de la loi RCT, qui énonce les modalités de la fusion d'EPCI, dont au moins l'un d'entre eux est un EPCI-FP. On doit relever que cette fusion doit donner lieu à l'expression de trois approbations, d'où la caractérisation d'une codécision tripartite de droit. Cette qualification est valable quelle que soit l'autorité initiant la procédure de fusion, le préfet, la CDCI, un ou plusieurs conseils municipaux des communes membres ou l'organe délibérant du ou des EPCI dont la fusion est envisagée.

D'abord, le représentant de l'Etat doit soutenir la fusion. Le premier alinéa de l'article L. 5211-41-3-I du CGCT est très clair de ce point de vue : les EPCI peuvent être *autorisés* à fusionner. Le préfet dispose clairement d'un droit de veto en la matière, dans la lignée du droit applicable avant la loi RCT. Il peut refuser de prendre l'arrêté décidant la fusion, notamment si le périmètre de l'EPCI-FP projeté ne lui convient pas.

Ensuite, le consentement de la CDCI doit être recueilli, en vertu des deux derniers alinéas de l'article L. 5211-41-3-I du CGCT. Après l'initiative d'une fusion, le projet de périmètre arrêté par le préfet est adressé à la CDCI. Cette dernière a la possibilité de formuler des propositions de modification du projet de périmètre. Ces propositions sont adoptées, dans le respect des objectifs précités prévus aux I et II de l'article L. 5210-1-1 et des orientations définies au III du même article. Le droit d'amendement de la CDCI s'exprime à la majorité des deux tiers de ses membres. Comme précédemment, les propositions de la CDCI sont directement intégrées à l'arrêté du préfet.

Enfin, les collectivités concernées par la fusion doivent approuver cette dernière, comme l'indique l'article L. 5211-41-3-II du CGCT. En effet, il faut l'accord des conseils municipaux sur l'arrêté dressant la liste des établissements publics et des communes inclus dans le projet de périmètre et sur les statuts. Cet accord doit être exprimé par deux tiers au moins des conseils municipaux de toutes les communes incluses dans le projet de périmètre représentant plus de la moitié de la population totale de celles-ci, ou par la moitié au moins des conseils municipaux des communes représentant les deux tiers de la population. Ces majorités doivent nécessairement comprendre au moins un tiers des conseils municipaux des communes qui sont regroupées dans chacun des EPCI dont la fusion est envisagée. Sous réserve de leur accord, l'arrêté vaut retrait des communes des EPCI dont elles sont membres et qui ne sont pas intégralement inclus dans le projet de périmètre.[568]

a-2) Le rattachement d'une commune à un EPCI-FP

Le rattachement d'une commune à un EPCI-FP peut être effectué selon deux modalités distinctes, qui donne chacune lieu à une codécision tripartite de droit.

D'une part, il faut évoquer l'hypothèse prévue par l'article L. 2113-5-II du CGCT.

De manière générale, il faut souligner que cet article relève du chapitre III du titre 1er du livre 1er de la deuxième partie du CGCT, chapitre consacré aux communes nouvelles,

[568] Par rapport à l'état antérieur du droit, on note que l'accord des organes délibérants des EPCI dont la fusion est envisagée disparaît.

création de la loi RCT. Le principe est simple : des communes contigües peuvent décider de se réunir pour former une nouvelle commune, qui se substituera à elles. Les anciennes communes ont la possibilité de devenir des communes déléguées.[569]

L'article L. 2113-5-II du CGCT vise la situation où la commune nouvelle est le fruit de la réunion de communes appartenant à divers EPCI-FP. Se pose alors la question de l'identification de l'EPCI-FP auquel sera rattachée la commune nouvelle. On doit relever que trois autorités distinctes disposent d'un pouvoir décisif pour trancher la question du rattachement.

D'abord, on doit mettre en avant l'organe délibérant de la commune nouvelle, qui délibère sur l'EPCI-FP auquel elle veut être rattachée.

Puis, il faut évoquer le préfet, qui dispose d'un droit de veto relativement au choix arrêté par l'organe délibérant de la commune nouvelle.

Enfin, le rôle décisif de la CDCI doit être souligné, en cas de désaccord entre le préfet et la commune nouvelle. En effet, dans cette hypothèse, c'est la CDCI qui va trancher, après avoir été saisie par le préfet d'un projet de rattachement de la commune nouvelle à un EPCI-FP auquel appartenait une des communes dont la commune nouvelle est issue, projet contraire aux vœux de cette dernière. A défaut de délibération, la CDCI est réputée favorable à la proposition du représentant de l'Etat dans le département. La commune nouvelle ne devient membre de l'établissement public en faveur duquel elle a délibéré que si la commission départementale s'est prononcée en ce sens à la majorité des deux tiers de ses membres. En l'absence d'une telle décision, elle devient membre de l'EPCI-FP désigné par le préfet.

D'autre part, on doit viser l'hypothèse réglée par le futur article L. 5210-1-2 du CGCT, qui entrera en vigueur le 1er juin 2013.

Cet article concerne le cas du rattachement à un EPCI-FP d'une commune isolée ou créant, au sein du périmètre d'un tel établissement existant, une enclave ou une discontinuité territoriale.

Le rattachement effectif de cette commune dépend, là encore, d'une codécision tripartite de droit.

D'abord, le projet de rattachement est caractérisé en cas d'arrêté préfectoral en ce sens.

Ensuite, le rattachement doit être approuvé par l'organe délibérant de l'EPCI-FP auquel doit être rattachée la commune isolée. La loi dispose explicitement que le rattachement exige l'accord de l'organe délibérant de l'établissement.

Enfin, la CDCI intervient de façon décisive en cas de divergence entre le préfet et l'organe délibérant de l'EPCI-FP, ce dernier n'approuvant pas le projet d'arrêté du représentant de l'Etat. Dans ce cas de figure, le préfet met en œuvre le rattachement de la commune conformément à ce projet, sauf si la CDCI s'est prononcée, à la majorité des deux tiers de ses membres, en faveur d'un autre projet de rattachement à un EPCI-FP limitrophe de la commune concernée. Dans ce dernier cas, le représentant de l'Etat dans le département met en œuvre le projet de rattachement proposé par la CDCI.

a-3) Tout projet issu des pouvoirs exceptionnels du préfet

On reviendra plus loin sur les pouvoirs exceptionnels du préfet,[570] on se contentera ici d'indiquer que leur mise en œuvre exige une codécision tripartite de droit impliquant nécessairement le préfet, les communes et la CDCI, chaque autorité disposant d'un pouvoir décisionnel décisif.

[569] Sur les communes nouvelles, on peut renvoyer à la contribution du professeur Moreau : MOREAU (J) : La commune et la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, JCP-A, 2011, n° 2, p. 23.
[570] Voir Partie 1, Titre 1, Chapitre 3, Section 1, Paragraphe 2, A), 1), b).

b) Les hypothèses de décisions issues de codécisions tripartites de fait

Les hypothèses de codécisions tripartites de fait regroupent les cas où la constitution ou l'extension d'un EPCI-FP est conflictuelle ou imprévue (b-1). En raison de la force normative renforcée des avis de la CDCI (b-2), une logique codécisionnelle apparaît, alors même qu'elle n'est pas prévue par le droit, ce qui justifie la qualification de codécisions tripartites de fait (b-3).

b-1) L'absence de l'identification d'un accord de droit de la CDCI pour la création, l'extension de l'EPCI-FP et tout projet différant du SDCI

Dans un certain nombre d'hypothèses, la décision relative à un EPCI-FP ne donnera pas lieu, en droit, à une codécision tripartite. Plus classiquement, au regard des éléments mis en avant dans le chapitre précédent, il s'agira d'une codécision bipartite, impliquant le préfet et les personnes locales concernées par le projet. La CDCI rend alors un avis simple. Autrement dit, cela signifie que « l'autorité consultante (si elle ne renonce pas à toute décision, et si l'avis s'est traduit par une proposition de décision différente) est enfermée dans une alternative : ou bien prendre la décision même dont le projet avait été soumis à la consultation ; ou bien décider conformément au texte en faveur duquel l'organisme consultatif s'était prononcé. »[571] La CDCI peut donc édicter un « acte par lequel (elle) suggère, prépare ou oriente une décision qui doit normalement être prise par un autre organe. (L'acte) n'a pas en principe, valeur de décision bien qu' (il) produise certains effets de droit. »[572] On peut l'illustrer dans trois cas.

En premier lieu, on se trouve dans une hypothèse de codécision bipartite de droit pour la création d'un EPCI-FP. D'après l'article L. 5211-5-I du CGCT, lorsque l'initiative de cette création est préfectorale, deux consentements sont juridiquement nécessaires. D'une part, celui du préfet. D'autre part, celui des communes concernées par le projet. Cet accord doit être exprimé par deux tiers au moins des conseils municipaux des communes intéressées représentant plus de la moitié de la population totale de celles-ci, ou par la moitié au moins des conseils municipaux des communes représentant les deux tiers de la population. Cette majorité doit nécessairement comprendre le conseil municipal de la commune dont la population est la plus nombreuse, lorsque celle-ci est supérieure au quart de la population totale concernée.[573] La CDCI est simplement consultée et elle rend un avis simple. Par contre, la commission n'est même pas consultée lorsque l'initiative de la création de l'EPCI-FP provient des communes elles-mêmes.

En deuxième lieu, la codécision bipartite de droit peut être identifiée à propos de l'extension du périmètre d'un EPCI.

L'extension en cause est réglée par trois dispositions légales. Tout d'abord, l'article L. 5211-41-1 du CGCT, qui renvoie à la transformation-extension des EPCI-FP déjà rencontrée précédemment. Ensuite, l'article L. 5215-40-1 du CGCT, visant la procédure d'extension

[571] CHAPUS (R) : *Droit administratif général*, Tome 1, Editions Montchrestien, 2001, Paris, p. 1114.

[572] MODERNE (F), Proposition et décision, *in Mélanges offerts à Marcel Waline, Le Juge et le droit public*, Paris, 1974, p. 597.

[573] Il faut remarquer que « la réserve de la commune la plus importante est modifiée. Auparavant, l'accord du conseil municipal de la commune dont la population est supérieure à la moitié de la population totale concernée ou, à défaut, de la commune dont la population est la plus importante était requis. » Cela vaut pour « la création ou la transformation, éventuellement avec extension, d'une intercommunalité à fiscalité propre. » (DOMINGO (L) : La loi de réforme des collectivités territoriales et l'intercommunalité, JCP-A, 2011, n° 2, p. 30)

spécifique des CU, déjà abordée plus haut. Enfin, l'article L. 5216-10 du CGCT, relatif à la procédure d'extension propre aux CA, là encore évoquée dans le chapitre précédent.

Ces trois procédures donnent lieu à une codécision bipartite de droit. D'une part, le préfet doit consentir à l'extension. D'autre part, les personnes locales concernées par le projet doivent l'approuver. Ainsi, le périmètre peut être étendu après accord du conseil de l'établissement public ainsi que des deux tiers au moins des conseils municipaux de toutes les communes incluses dans le futur périmètre et représentant plus de la moitié de la population totale de celles-ci ou de la moitié au moins des conseils municipaux de ces communes représentant les deux tiers de la population. Cette majorité doit nécessairement comprendre le conseil municipal de la commune dont la population est la plus nombreuse, lorsque celle-ci est supérieure au quart de la population totale concernée (L. 5211-41-1) ou le conseil municipal de la commune dont la population est supérieure à la moitié de la population totale concernée ou, à défaut, de la commune dont la population est la plus importante (L. 5216-10 et L. 5215-40).

Dans les trois cas, la CDCI rend un avis simple. Il existe même une hypothèse où la CDCI n'est pas du tout consultée : celle prévue par l'article L. 5211-18. Il s'agit ici de la procédure de principe d'extension des EPCI-FP, par adjonction de communes nouvelles. Quelle que soit la personne initiant le projet, le préfet, l'EPCI-FP souhaitant s'étendre ou les communes désireuses de rejoindre l'établissement, il ne pourra être arrêté que si toutes ces autorités y consentent, à la majorité simple pour le ou les organes délibérants concernés. Dans les cas d'initiative intercommunale, à compter de la notification de la délibération de l'organe délibérant de l'EPCI au maire de chacune des communes membres, le conseil municipal de chaque commune membre dispose d'un délai de trois mois pour se prononcer sur l'admission de la nouvelle commune, dans les conditions de majorité qualifiée requises pour la création de l'EPCI. Les mêmes règles s'appliquent pour les conseils municipaux des communes dont l'admission est envisagée.

En troisième lieu, l'article L. 5211-45 du CGCT permet d'identifier une exigence de codécision bipartite juridiquement prévue en cas de projet de modification du périmètre d'un EPCI ou d'une fusion de tels établissements qui diffère des propositions du SDCI. Effectivement, l'article, qui énumère les attributions de la CDCI, prévoit pour cette dernière la simple possibilité d'émettre un avis, sans droit d'amendement.

b-2) La nécessité d'un accord de fait au regard de la force normative renforcée des avis de la CDCI

D'après l'article L. 5211-42 du CGCT, la CDCI est présidée par le préfet. Il faut alors relever une situation très particulière : le préfet préside la commission qui rend des avis destinés… Au préfet. Au regard de cet élément, il n'est guère probable d'imaginer la commission déterminer des avis sans en évoquer préalablement le sens avec le préfet. En pratique, avec la présidence de ce dernier, la stratégie consistant à « arrêter une proposition contre le préfet pour l'adresser ensuite au préfet s'avère être une hypothèse irréaliste. »[574] A l'inverse, le représentant de l'Etat ne peut ignorer les avis de la CDCI. Effectivement, au regard de sa composition, de son spectaculaire renforcement par la loi RCT et de sa capacité de nuisance dans d'autres procédures où le droit lui attribue des prérogatives étendues, le préfet prendra en compte les avis de la CDCI, même si en droit il ne s'agit que d'avis simples.

[574] EDDAZI (F) : La force normative des propositions de la commission départementale de la coopération intercommunale, *in* THIBIERGE (C) (dir.) : *La force normative, naissance d'un concept*, LGDJ-Bruylant, 2009, p. 444.

On doit déduire du fonctionnement très particulier de la CDCI qu'elle « représente un espace de négociation. »[575] Bien plus, on peut dire que « les propositions de la CDCI sont des propositions négociées par le préfet et les élus locaux siégeant dans la commission. Elles matérialisent un accord entre les deux parties quant à la dynamique intercommunale dans le département. Accords suggérant un modèle à suivre tout en préservant en même temps les intérêts des parties en négociation, les propositions de la CDCI apparaissent dès lors comme des normes dotées de force politique. »[576] En effet, les avis de la CDCI sont dotées de force politique car ils « incarnent un accord conclu entre des acteurs politiques afin de ménager leurs intérêts réciproques. C'est ce qui donne sa force à la proposition de la CDCI : son origine négociée, son caractère d'accord politique entre des acteurs marqués par une dépendance réciproque et contraints de s'entendre. »[577]

La force politique des propositions de la CDCI va donner à ces dernières une force normative renforcée, sans rapport avec la place qui est la leur en droit. On l'a relevé, « la force politique qui caractérise les propositions de la CDCI (force provenant de leur caractère négocié) n'est pas sans incidence sur la force normative de ces mêmes propositions. Si la théorie juridique fait de ces propositions des propositions - informations valant vœux, il semble que la force politique attachée à ces propositions les transforme, en pratique, en propositions – orientations c'est-à-dire, pour reprendre une formule du professeur Moderne[578], en un acte juridique se situant aux confins de l'acte préparatoire et de la décision proprement dite. »[579]

b-3) Des décisions appelant une codécision tripartite de fait

Si le droit positif réserve à la CDCI une simple fonction d'émission d'avis dans un certain nombre d'hypothèses énumérées par la loi, la réalité du fonctionnement de la commission transfigure la force normative de ces avis. Ce fonctionnement a une incidence directe sur le sens des procédures prévoyant théoriquement l'émission d'un avis simple par la CDCI. En effet, on peut affirmer que la CDCI sera le lieu où le préfet et les élus locaux membres de la commission négocieront le contenu des avis, de façon à permettre au préfet d'amender ses projets dans un sens qui lui permette de prendre en compte les propositions, sans remettre en cause absolument l'ambition de ses projets.

En conséquence, on peut dire que les procédures donnant lieu juridiquement à une codécision bipartite de droit se transforment de fait en procédures faisant l'objet d'une codécision tripartite. La force politique des avis de la CDCI rend incontournable leur prise en compte par le préfet. Tout projet doit donc faire consensus entre le préfet, la CDCI et les personnes locales directement concernées.

La loi RCT ne rompt pas avec la logique de la codécision, mise en exergue précédemment, pour l'optimisation des périmètres des EPCI-FP. Cependant, elle officialise spectaculairement cette volonté de coproduction des périmètres, notamment à travers la CDCI, espace très symbolique de négociation et de décision, au regard de sa composition par

[575] EDDAZI (F) : La force normative des propositions de la commission départementale de la coopération intercommunale, *in* THIBIERGE (C) (dir.) : *La force normative, naissance d'un concept*, LGDJ-Bruylant, 2009, p. 443.
[576] *Ibidem.*
[577] *Ibidem.*
[578] MODERNE (F), Proposition et décision, *Mélanges offerts à Marcel Waline, Le Juge et le droit public*, Paris, 1974, p. 617.
[579] EDDAZI (F) : article précité, p. 444.

des élus locaux et la présidence du préfet. Au regard de la compétence de principe des EPCI-FP en matière de planification stratégique, on peut affirmer que cette codécision aura une incidence directe sur les périmètres des SCOT. Les résultats de la codécision afférente aux périmètres des EPCI-FP se répercuteront sur les périmètres des schémas.

On peut voir maintenant ce que le législateur a prévu par rapport aux périmètres mêmes des SCOT. Par rapport à la loi RCT, on peut dire que la loi ENE est beaucoup plus en retrait.

B) Une négociation des périmètres des SCOT toujours officieuse mais réelle dans la loi ENE

La loi ENE ne change pas fondamentalement le régime décisionnel à l'œuvre pour la détermination des périmètres de SCOT : on ne se situe toujours pas dans le cadre de la codécision (1) et c'est le contrôle de légalité du préfet qui permet l'ouverture de négociations avec les élus locaux (2).

1) Une détermination des périmètres des SCOT ne relevant pas de la codécision

L'article L. 122-3 du Cu, dans sa rédaction issue de la loi ENE, ne modifie pas l'esprit général de la détermination des périmètres des SCOT, tel qu'on a pu l'examiner précédemment.[580]

Pour le voir, on doit se focaliser sur l'article L. 122-3-III, qui met en exergue les autorités décisionnelles relativement à la phase d'arrêt du périmètre du schéma. En effet, ce dernier « est déterminé, selon les cas, par les conseils municipaux ou l'organe délibérant du ou des EPCI compétents, à la majorité des deux tiers au moins des communes intéressées représentant plus de la moitié de la population totale de celles-ci ou la majorité de la moitié au moins des communes intéressées représentant les deux tiers de la population totale. Si des communes ne sont pas membres d'un EPCI compétent en matière de SCOT, la majorité doit comprendre, dans chaque cas, au moins un tiers d'entre elles. Pour le calcul de la majorité, les EPCI comptent pour autant de communes qu'ils comprennent de communes membres. » On ne se trouve pas dans une logique de codécision révélant une hypothèse semi-décentralisatrice. Il ressort de la lettre de la loi que la décision est locale, qu'elle est prise par les membres du bloc EPCI-communes concerné.

Le préfet, dans la lignée du droit antérieur, est cantonné à un contrôle de légalité. Le fait que son rôle soit précisé dans un *item* propre, l'article L. 122-3-IV du Cu, marque bien qu'il n'est pas situé à un même rang décisionnel, qu'il n'est pas perçu comme une des autorités devant décider de la forme du périmètre. En effet, d'après l'alinéa 1er de l'article L. 122-3-IV, « le projet de périmètre est communiqué au préfet. (…) Le préfet publie par arrêté le périmètre du SCOT après avoir vérifié, en tenant compte des situations locales et éventuellement des autres périmètres arrêtés ou proposés, que le périmètre retenu permet la mise en cohérence des questions d'urbanisme, d'habitat, de développement économique, de déplacements et d'environnement. » Le préfet pourra également vérifier le respect des exigences objectives guidant la détermination de tout périmètre de SCOT énumérées à l'article L. 122-3-II, comme l'existence d'un périmètre d'un seul tenant et sans enclave.[581] On

[580] Voir Partie 1, Titre 1, Chapitre 2, Section 2, Paragraphe 1.

[581] D'après l'article L. 122-3-II, « le périmètre du schéma de cohérence territoriale délimite un territoire d'un seul tenant et sans enclave. Lorsque ce périmètre concerne des établissements publics de coopération

le constate, en principe, l'intervention du préfet est toujours conçue *a posteriori* de la décision initiale de détermination du périmètre, pour en vérifier la compatibilité avec la loi, plus exactement sa compatibilité avec les standards législatifs précités et analysés antérieurement.[582]

On le note, la loi ENE ne fait pas du préfet le coauteur de la décision relative au périmètre du SCOT, ce qui le prive d'un droit de veto, inhérent à la faculté de consentir caractérisant la codécision. Le préfet demeure doté d'un seul pouvoir de contrôle, qui lui permet cependant d'ouvrir des négociations.

2) Une détermination suscitant des négociations du fait du contrôle de légalité du préfet

Si la détermination du périmètre des SCOT n'est pas le résultat d'une codécision, elle n'en reste pas moins négociée entre les élus locaux et le préfet. Comme précédemment, il faut indiquer que le contrôle de légalité du préfet, qui ne peut être confondu avec un pouvoir de consentement *stricto sensu*, est la source de cette négociation.[583] Si, originellement, « le contrôle du préfet devait se limiter à un questionnement sur la légalité porté devant le juge administratif »[584], « les pratiques administratives, consacrées par la jurisprudence, allaient rapidement en décider autrement. »[585] Désormais, « le préfet a reconstitué une part de son pouvoir discrétionnaire : des considérations, non déterminées par la loi, peuvent valablement guider son choix de saisir le juge ou de s'en abstenir. L'écart entre le nombre de lettres d'observation adressées aux maires et celui des déférés d'une part, entre le nombre de saisines et celui de désistements d'autre part, dit, s'il en était besoin, l'ampleur des négociations portant sur la régularité des actes litigieux. Cette situation n'est-t-elle pas, à sa manière, révélatrice d'une sorte (souligné par nous) de logique du consentement ? »[586] Le contrôle de légalité, comme moyen de pression, permet ainsi au représentant de l'Etat de négocier les périmètres avec les acteurs locaux.

Toutefois, on a pu évoquer, préalablement, le fait que les négociations menées dans le cadre du contrôle de légalité sont moins faciles à mener que dans le cadre de la codécision. Dans ce dernier cas, le préfet dispose d'un véritable pouvoir de consentement qui peut aboutir à un blocage de la procédure en cause. Tel n'est pas le cas dans l'optique du contrôle de légalité, car les acteurs locaux peuvent passer outre et prendre le risque contentieux. Comme

---

intercommunale compétents en matière de schémas de cohérence territoriale, il recouvre la totalité du périmètre de ces établissements. Toutefois, lorsque le périmètre d'un de ces établissements n'est pas d'un seul tenant, le périmètre du schéma peut ne pas comprendre la totalité des communes membres de cet établissement à condition de comprendre la totalité de la partie ou des parties d'un seul tenant qui le concerne.
Il tient notamment compte des périmètres des groupements de communes, des agglomérations nouvelles, des pays et des parcs naturels, ainsi que des périmètres déjà définis des autres schémas de cohérence territoriale, des plans de déplacements urbains, des schémas de développement commercial, des programmes locaux de l'habitat et des chartes intercommunales de développement et d'aménagement.
Il prend également en compte les déplacements urbains, notamment les déplacements entre le domicile et le lieu de travail et de la zone de chalandise des commerces, ainsi que les déplacements vers les équipements culturels, sportifs, sociaux et de loisirs. »

[582] Voir Partie 1, Titre 1, Chapitre 2, Section 2, Paragraphe 1, A), 2).

[583] *Ibidem.*

[584] CAILLOSSE (J) : Ce que les juristes appellent décentralisation, Notes sur l'évolution du droit français de la décentralisation à la lumière des travaux de Charles Eisenmann, *in La profondeur du droit local : Mélanges en l'honneur de Jean – Claude Douence*, Dalloz, 2006, Paris, p. 94.

[585] *Ibidem.*

[586] *Ibidem.*

le souligne le Conseil d'Etat, si la négociation « ne connaît qu'une issue à demi-satisfaisante, (le préfet) doit en général s'en contenter, sans pouvoir, à peine d'amputer grandement sa capacité ultérieure de négociation, donner un prolongement contentieux à son insatisfaction. »[587]

On peut dire que les lois ENE et RCT ne constituent pas une rupture par rapport à l'état du droit antérieur. Elles confirment toutes deux que l'optimisation des périmètres sera le résultat de négociations entre l'Etat et les acteurs locaux. Détenteur d'un décisif pouvoir de consentement, le préfet mènera ces négociations de façon officialisée en ce qui concerne les EPCI-FP. Plus faiblement doté en matière de SCOT, le représentant de l'Etat mènera les négociations de façon officieuse, à l'occasion de son contrôle de légalité.

Le constat de la prégnance du caractère négocié des périmètres interroge : l'issue négative des négociations menées au moment de l'installation des périmètres, telle qu'on a pu l'observer dans le chapitre précédent, ne risque-t-elle pas de se répéter, au moment de l'optimisation de ces derniers ?

Pour neutraliser ce danger, le législateur ne va pas rester immobile. Effectivement, il renforce réellement les ressources étatiques lors de la négociation des périmètres. Si ces derniers sont toujours le résultat de négociations, le législateur va attribuer au préfet des moyens et atouts nouveaux afin que leur issue soit favorable à l'objectif étatique de consistance des périmètres.

Paragraphe 2 : Le renforcement réel des ressources étatiques lors de la négociation des périmètres

Pour que l'optimisation des périmètres permette, notamment, d'atteindre les objectifs de l'Etat en matière de planification urbaine stratégique, le législateur va renforcer les ressources étatiques susceptibles de peser en faveur du préfet lors des négociations des périmètres. Il s'agit de lui reconnaître les moyens nécessaires afin de mettre en avant efficacement l'impératif de leur consistance territoriale. A cette fin, le législateur va prendre la mesure des lacunes des moyens préfectoraux, afin de renforcer sensiblement ces derniers. Ainsi, on doit relever que le préfet peut compter sur une ressource juridique enrichie (A), un pouvoir d'expertise renforcé (B), un contrôle de légalité rationalisé (C) et une capacité de pression financière améliorée (D).

A) Le renforcement de la ressource juridique préfectorale

Les prérogatives juridiques préfectorales ne permettent pas d'imposer de façon unilatérale la consistance territoriale des périmètres, la détermination de ces derniers exigeant systématiquement de passer par des compromis négociés. Ces prérogatives ne sont pas pour autant inutiles, dès lors que l'on consent à les appréhender comme des ressources, c'est-à-dire des outils, des atouts, des moyens. Dans cette perspective, la ressource juridique préfectorale permet au représentant de l'Etat de peser sur les négociations avec les acteurs locaux. Si le législateur maintient l'exigence de trouver des accords sur les périmètres, il va également réellement renforcer les moyens du préfet pour que ces accords lui soient favorables. On peut souligner ce renforcement à propos des périmètres des EPCI-FP (1) comme des périmètres des SCOT (2). On doit préciser que ces nouvelles prérogatives s'ajoutent aux prérogatives décrites dans le précédent chapitre.

[587] CONSEIL D'ETAT : *Décentralisation et ordre juridique*, EDCE, 1994, n° 45, p. 58.

1) Les nouvelles ressources préfectorales s'agissant des périmètres des EPCI-FP

On peut le réaffirmer, les prérogatives préfectorales propres aux périmètres des EPCI-FP touchent par ricochet les périmètres des SCOT, en raison de la compétence de principe de ces établissements en matière de planification stratégique. Optimiser les périmètres communautaires ou métropolitains revient à optimiser les périmètres de la planification stratégique, soit que cette dernière soit directement portée par un EPCI-FP, soit que l'établissement en cause appartienne à un syndicat mixte compétent en matière de SCOT.

On peut classer au titre des nouvelles prérogatives préfectorales l'initiative du SDCI (a), les pouvoirs exceptionnels de rationalisation des périmètres (b), le rattachement d'office d'une commune (c) et le pouvoir de rationalisation de la carte syndicale influençant les périmètres des EPCI-FP (d).

a) L'initiative du SDCI

On a largement évoqué plus haut le SDCI, pour en présenter la fonction de prévision du déploiement territorial des EPCI-FP et son mode d'adoption, tout à fait caractéristique d'une codécision, en l'espèce codécision entre le préfet et la CDCI.

Par rapport aux éléments déjà présentés, on se contentera d'insister ici sur le fait que l'élaboration initiale du SDCI est une prérogative exclusive du préfet, comme l'indique clairement l'article L. 5210-1-1-IV du CGCT : « un projet de schéma est élaboré par le représentant de l'Etat dans le département. Il est présenté à la commission départementale de la coopération intercommunale. »

Ce droit d'initiative exclusive du préfet est un atout réel lors des négociations qui vont s'ouvrir avec la CDCI pour l'adoption définitive du schéma : effectivement, les tractations auront pour base le projet préfectoral. En d'autres termes, le cadre de la négociation sera la vision du préfet de la couverture du département par les EPCI-FP. On peut alors parler d'avantage cognitif et tactique.

Avantage cognitif car la logique du projet préfectoral s'imposera lors des discussions. Les acteurs locaux n'auront pas l'avantage de présenter initialement leur rationalité, ils devront raisonner à partir de celle du préfet.

Avantage tactique ensuite, parce que la CDCI dispose d'un droit d'amendement qui la contraint à demeurer dans le cadre du projet préfectoral, pour le modifier. Ce sont les rapports de force locaux, les mêmes que ceux évoqués dans le chapitre précédent, qui détermineront la mesure des modifications.

b) Les pouvoirs exceptionnels du préfet pour rationaliser les périmètres

On a pu exposer plus haut l'existence de pouvoirs exceptionnels reconnus au préfet par la loi RCT pour rationaliser les périmètres. On a annoncé la mécanique codécisionnelle conditionnant leur mise en œuvre.

Il faut maintenant préciser quelle est la substance exacte des pouvoirs exceptionnels, en s'appuyant sur l'article 60 de la loi RCT qui les présente sans procéder à leur codification,[588] et justifier la qualification de logique codécisionnelle.

[588] http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000023239624.

Matériellement, ces pouvoirs exceptionnels concernent la création d'un EPCI-FP, la modification du périmètre d'un tel établissement et la fusion d'EPCI.

Chronologiquement, ces pouvoirs exceptionnels s'exercent en deux phases distinctes.

D'une part, une première phase s'ouvre le 1er janvier 2012 au plus tard, jusqu'au 31 décembre 2012. Durant cette période, dès la publication du SDCI prévu à l'article L. 5210-1-1 du CGCT ou au plus tard à compter du 1er janvier 2012, le représentant de l'Etat dans le département définit par arrêté, jusqu'au 31 décembre 2012, pour la mise en œuvre du schéma, tout projet de périmètre d'un EPCI-FP, toute modification du périmètre de tout EPCI-FP ou la fusion d'EPCI dont l'un au moins est à fiscalité propre. A défaut de schéma adopté, il peut définir et proposer, dans les mêmes conditions et sous réserve du respect des objectifs mentionnés aux I et II du même article L. 5210-1-1 et de la prise en compte des orientations définies au III de ce même article, tout projet de création, modification et fusion d'un périmètre d'EPCI-FP. Le préfet peut également définir et proposer un projet de périmètre, un projet de modification de périmètre ou un projet de fusion de périmètre ne figurant pas dans le schéma.

D'autre part, une seconde phase s'ouvre du 1er janvier 2013 jusqu'au 1er juin 2013. Cette période n'est pas obligatoire : si les projets initiés par le préfet sont réalisés en 2012, nul n'est besoin d'y recourir. Le temps courant du 1er janvier 2013 au 1er juin 2013 doit permettre la réalisation des projets bloqués en 2012.

Substantiellement, les pouvoirs exceptionnels varient selon la phase en cause.

D'un côté, du 1er janvier 2012 au 31 décembre 2012, le caractère exceptionnel de la prérogative préfectorale réside dans la condition de majorité particulière pour l'adoption définitive de son projet. En effet, qu'il s'agisse de création, modification ou fusion, l'arrêté préfectoral achevant la procédure ne peut être pris qu'après accord des conseils municipaux des communes intéressées. Cet accord doit être exprimé par la moitié au moins des conseils municipaux des communes intéressées, représentant la moitié au moins de la population totale de celles-ci, y compris le conseil municipal de la commune dont la population est la plus nombreuse si cette dernière représente au moins le tiers de la population totale. La doctrine l'a souligné, il s'agit d'une « majorité qualifiée inhabituelle. »[589]

D'un autre côté, du 1er janvier 2013 au 1er juin 2013, le caractère exceptionnel de la prérogative préfectorale provient de la possibilité de passer outre à l'accord des communes pour rechercher une entente avec la CDCI. Effectivement, à défaut d'accord des communes et sous réserve de l'achèvement des procédures de consultation, le préfet peut, jusqu'au 1er juin 2013, par décision motivée, après avis de la CDCI, créer l'EPCI-FP, étendre son périmètre ou le fusionner. Cependant, l'avis de la CDCI n'est pas un avis simple, il s'agit d'un avis conforme si une majorité qualifiée est réunie. A ce titre, les nouvelles propositions de modification du périmètre adoptées par la CDCI, dans les conditions de majorité prévues au IV de l'article L. 5210-1-1 du CGCT, sont intégrées au périmètre fixé par l'arrêté du représentant de l'Etat dans le département.

D'un point de vue procédural, deux éléments doivent être soulignés.

En premier lieu, ces pouvoirs peuvent être mis en œuvre en trois hypothèses : d'abord, lorsque le projet en cause est prévu par le SDCI, ensuite lorsqu'il n'y a pas de SDCI, enfin quand le projet n'est pas prévu dans le SDCI. Dans ces trois cas de figure, les pouvoirs exceptionnels concernent les procédures de création, transformation et fusion d'EPCI-FP.

[589] DEGOFFE (M) : Les nouvelles formes de regroupement intercommunal, BJCL, 2011, n° 1, p. 35.

En second lieu, on peut maintenant préciser que la mise en œuvre de ces pouvoirs prolonge la logique de la codécision tripartite de droit évoquée précédemment.[590] Le caractère exceptionnel des pouvoirs préfectoraux n'implique pas que le représentant de l'Etat peut décider de façon unilatérale, contre les volontés locales. Il devra recueillir un certain nombre de consentements pour que le projet débattu soit arrêté. On note que la logique est toujours la même, qu'il s'agisse de création, transformation ou fusion.

Premièrement, le préfet établi un projet de création, transformation ou fusion d'EPCI-FP.

Deuxièmement, les communes concernées par le projet doivent y consentir, à la majorité des conseils municipaux, représentant la moitié au moins de la population, majorité qui doit comprendre le conseil municipal dont la population est la plus nombreuse si elle représente au moins le tiers de la population de l'intercommunalité.

Troisièmement, en l'absence de consentement communal, le projet est arrêté par le préfet, avec d'éventuelles transformations décidées par la CDCI. Cette dernière exerce à nouveau son droit d'amendement, ses propositions intégrant le projet préfectoral si elles recueillent une majorité des deux tiers de ses membres.

On constate que les pouvoirs exceptionnels du préfet ne lui permettent jamais d'imposer seul ses vues aux acteurs locaux. Il y a toujours codécision, qu'elle implique préfet et personnes locales concernées ou préfet et CDCI. De ce fait, il y aura toujours des négociations, des tractations, le pouvoir décisionnel étant partagé.

Cependant, les pouvoirs exceptionnels renforcent effectivement le poids du préfet.

D'abord, car ils lui permettent d'ouvrir des négociations à propos d'un projet non inscrit dans le SDCI.

Ensuite, ces pouvoirs ont pour effet de ne pas neutraliser l'initiative préfectorale en cas d'opposition communale. Cette dernière peut être surmontée, en cas d'accord avec la CDCI. D'où l'idée que « les communes ont (…) tout intérêt à s'entendre en 2012 pour échapper aux pouvoirs exorbitants reconnus au préfet en 2013. »[591]

Par ailleurs, ces pouvoirs mettent en avant une condition de majorité qualifiée moins importante que celle habituellement applicable en matière d'EPCI-FP.

Enfin, ces pouvoirs exceptionnels ne disparaissent pas totalement le 1er juin 2013, ils sont exploitables de façon cyclique. Ainsi, en ce qui concerne la modification et la fusion, l'article 60 de la loi RCT s'applique de plein droit pendant une période d'un an suivant la publication du SDCI révisé conformément au dernier alinéa du IV de l'article L. 5210-1-1 du même code et pendant l'année 2018.

Finalement, sans revenir sur la codécision, le législateur attribue au préfet des ressources juridiques exceptionnelles lui permettant de mieux faire valoir ses vues.

c) Le rattachement d'office d'une commune

L'hypothèse visée est celle de l'article L. 5210-1-2 du CGCT, qui entrera en vigueur le 1er juin 2013, sauf dans les départements des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne.

En vertu de cette future disposition, le préfet aura la faculté de rattacher d'office une commune à un EPCI-FP, lorsque cette commune n'appartient à aucun EPCI-FP ou crée, au sein du périmètre d'un tel établissement existant, une enclave ou une discontinuité territoriale.

[590] Voir Partie 1, Titre 1, Chapitre 3, Section 1, Paragraphe 1, A), 2).
[591] DEGOFFE (M) : Les nouvelles formes de regroupement intercommunal, BJCL, 2011, n° 1, p. 35.

Le préfet dispose ainsi d'un droit d'initiative exclusif pour procéder à ce rattachement d'office.

Si le préfet peut librement et exclusivement initier un rattachement d'office, il devra cependant recueillir l'accord de l'organe délibérant de l'EPCI-FP ou, le cas échéant, de la CDCI, dans les conditions précédemment décrites. L'intérêt de la procédure est de permettre au préfet de surmonter un éventuel veto de l'organe délibérant au projet de rattachement.

d) Un pouvoir de rationalisation de la carte syndicale pour influencer les périmètres des EPCI-FP

L'échappatoire à l'étroitesse des périmètres des EPCI-FP est la création de syndicats, qui permettent de mener les projets exigeant une réelle consistance territoriale. Le raisonnement suivi par le législateur est alors très logique : si le préfet peut rationaliser la carte syndicale, il contraindra les acteurs locaux à l'optimisation des périmètres des EPCI-FP, afin d'atteindre la taille critique exigée pour l'exercice de certaines compétences, au premier titre desquelles il faut évoquer la compétence planificatrice.

Afin de réaliser la rationalisation de la carte syndicale, le préfet se trouve doté de plusieurs nouvelles possibilités.

D'abord, le représentant de l'Etat peut s'appuyer sur le SDCI initié par lui pour freiner la constitution de syndicats. Ainsi, l'article L. 5111-6 du CGCT dispose que « la création d'un syndicat de communes visé à l'article L. 5212-1 ou d'un syndicat mixte visé à l'article L. 5711-1 ou à l'article L. 5721-1 ne peut être autorisée par le représentant de l'Etat dans le département que si elle est compatible avec le SDCI mentionné à l'article L. 5210-1-1 ou avec les orientations en matière de rationalisation mentionnées au III du même article L. 5210-1-1. » Il s'agira d'instrumentaliser l'écriture du schéma et le rapport de compatibilité afin d'empêcher la multiplication des structures syndicales.

Ensuite, le préfet se voit explicitement reconnaître un pouvoir d'appréciation au moment de la constitution des syndicats mixtes ouverts. Comme l'a relevé le professeur Degoffe, « alors que l'article L. 5721-2 disposait que, saisi de délibérations concordantes, le syndicat mixte ouvert ''est'' crée par le préfet, désormais, il est indiqué ''peut être'' ».[592] La reconnaissance explicite d'un pouvoir discrétionnaire au profit du préfet renforce indiscutablement sa position au moment des négociations.

Par ailleurs, le préfet dispose d'habilitations accrues pour dissoudre des syndicats. A cet égard, on doit citer l'article L. 5212-34 du CGCT : d'après cette disposition, « le syndicat qui n'exerce aucune activité depuis deux ans au moins peut être dissous par arrêté du ou des représentants de l'Etat dans le ou les départements concernés après avis des conseils municipaux des communes membres. » On le voit, le préfet a l'initiative de la dissolution et il n'est juridiquement pas tenu par l'avis des communes membres.

De plus, le représentant de l'Etat a la faculté de procéder à des fusions de syndicats de communes avec des syndicats mixtes. Il peut en prendre l'initiative, parallèlement aux syndicats et à leurs membres ainsi qu'à la CDCI, et il dispose d'un pouvoir discrétionnaire pour l'autoriser, en vertu de l'article L. 5212-27 du CGCT. Avant l'expression de l'accord ou du désaccord préfectoral, il faudra recueillir un consensus local sur la fusion, c'est-à-dire l'approbation des organes délibérants des membres des syndicats sur l'arrêté dressant la liste des syndicats intéressés à la fusion et sur les statuts du nouveau syndicat. Cet accord doit être exprimé par les deux tiers au moins des organes délibérants des communes ou des EPCI membres des syndicats inclus dans le projet de périmètre représentant plus de la moitié de la

[592] DEGOFFE (M) : Les nouvelles formes de regroupement intercommunal, BJCL, 2011, n° 1, p. 35.

population totale de ceux-ci, ou par la moitié au moins des mêmes organes délibérants représentant les deux tiers de cette population.

Enfin, le représentant de l'Etat dispose de pouvoirs exceptionnels pour rationaliser la carte syndicale. C'est l'article 61 de la RCT qui présente ces pouvoirs exceptionnels applicables en matière syndicale. Matériellement, chronologiquement et substantiellement, le droit applicable est exactement identique à celui décrit précédemment pour les EPCI-FP, sous réserve de remplacer l'hypothèse de création par celle de dissolution et de substituer les syndicats de communes et les syndicats mixtes fermés aux EPCI-FP. On note ainsi que les syndicats mixtes ouverts ne sont pas visés par ces pouvoirs exceptionnels.

2) Les nouveaux atouts préfectoraux s'agissant des périmètres des SCOT

La loi ENE reconnaît deux nouveaux atouts au préfet lors de la détermination des périmètres des SCOT. D'une part, la loi prévoit une procédure spéciale relativement à cette détermination, à côté de la procédure habituelle précédemment décrite (a).[593] D'autre part, le préfet peut miser sur le renforcement de la règle de l'urbanisation limitée par la loi (b).

a) La création d'une procédure spéciale attribuant au préfet un pouvoir de codécision relativement aux périmètres

La procédure habituelle pour déterminer les périmètres de SCOT est contenue à l'article L. 122-3 du Cu, marquée par l'importance des décisions locales et le rôle limité du préfet. L'héritage de la loi SRU est patent. La loi ENE va créer une procédure spéciale, codifiée à l'article L. 122-5 et suivants du Cu, dans le cadre de laquelle le rôle du préfet est considérablement renforcé, grâce à un droit d'initiative (a-1), un pouvoir de substitution (a-2), un droit de veto (a-3), d'où la reconnaissance d'un pouvoir de consentement (a-4).

a-1) Une procédure spéciale reconnaissant un droit d'initiative au préfet

La loi ENE dote le préfet d'un droit d'initiative en matière de SCOT. Il faut insister sur le fait qu'il s'agit d'une initiative bien particulière, à deux titres.

D'une part, l'objet de l'initiative est spécifique : le préfet peut prendre l'initiative de formuler des *invitations* aux personnes compétentes relativement au périmètre d'un SCOT.

D'un côté, cette initiative concerne la détermination originaire du périmètre d'un SCOT. En vertu du nouvel article L. 122-5-1 du Cu, le préfet a en effet la faculté de *demander* aux EPCI-FP et syndicats mixtes compétents en matière de SCOT de déterminer un périmètre de SCOT.

D'un autre côté, l'initiative préfectorale concerne l'extension du périmètre d'un SCOT déjà établi. Effectivement, le nouvel article L. 122-5-1 du Cu dispose que le préfet peut *demander* aux EPCI-FP et syndicats mixtes compétents en matière de SCOT de délibérer sur l'extension d'un périmètre existant.

Il est très important de préciser que cette initiative préfectorale peut venir du préfet lui-même, mais aussi d'une proposition en ce sens de tout établissement public prévu à l'article L. 122-4 ou de tout EPCI compétent en matière de SCOT souhaitant étendre le périmètre de son SCOT. Cette possibilité de proposition, prévue à l'article L. 122-5-3 du Cu, ne lie pas le préfet. D'abord, le préfet choisit de donner suite ou non à la proposition. A condition de le motiver, il peut refuser d'engager la procédure spéciale. Ensuite, il n'est pas tenu par la liste

[593] Voir Partie 1, Titre 1, Chapitre 2, Section 2, Paragraphe 1, A).

des communes établie par l'établissement public à l'initiative de la proposition : cela signifie qu'il peut opposer son veto à la liste établie et suggérer ainsi à l'EPCI-FP ou au syndicat mixte compétent d'élargir les communes figurant sur cette liste. En n'étant pas tenu par la liste des communes établie par la personne compétente, le préfet peut l'inviter à envisager de l'étendre par son refus de l'accepter.

D'autre part, la faculté reconnue au préfet par l'article L. 122-5-1 du Cu pour inviter les personnes compétentes à délimiter ou étendre le périmètre d'un SCOT n'est pas inconditionnée. C'est la raison pour laquelle on doit parler d'une procédure spéciale, à côté de la procédure de droit commun précédemment décrite.

En premier lieu, le préfet ne peut mettre en œuvre son habilitation à inviter à la délimitation d'un SCOT que si, notamment du fait d'un nombre important de demandes de dérogation émises sur le fondement du quatrième alinéa de l'article L. 122-2, l'absence de SCOT nuit gravement à la cohérence des politiques publiques d'urbanisme, d'habitat, de développement économique, de développement rural, de transports et de déplacements et de protection des espaces naturels, agricoles et forestiers, ou à la préservation et à la remise en bon état des continuités écologiques ou conduit à une consommation excessive de l'espace.

En second lieu, le préfet ne peut mettre en œuvre son habilitation à inviter à l'extension d'un SCOT que si le périmètre du schéma ne permet pas d'atteindre les objectifs définis au premier alinéa du IV de l'article L. 122-3, c'est-à-dire que le périmètre retenu ne permet pas la mise en cohérence des questions d'urbanisme, d'habitat, de développement économique, de déplacements et d'environnement.

Le droit d'initiative a deux intérêts.

Premièrement, il permet l'ouverture de négociations locales afférentes aux périmètres de la planification stratégique. A cette occasion, le préfet pourra faire valoir ses vues et tenter de promouvoir des périmètres consistants, en mesure de permettre à la planification stratégique d'atteindre les objectifs qui lui sont assignés par la loi. Avec ce droit d'initiative, le préfet a la faculté d'ouvrir un débat juridique au cours duquel il aura la possibilité de faire valoir les intérêts de l'Etat aux personnes compétentes.

Deuxièmement, il offre la possibilité de poursuivre la procédure spéciale, avec un pouvoir de substitution du préfet.

a-2) Une procédure spéciale reconnaissant un pouvoir de substitution au préfet

En reconnaissant au préfet la faculté d'adresser des *invitations* aux personnes compétentes relativement au périmètre d'un SCOT, le législateur énonce implicitement que la sollicitation préfectorale peut légalement rester sans suite. Le législateur l'a prévu et a mis en place un mécanisme permettant de ne pas laisser lettre morte l'initiative préfectorale.

En effet, le nouvel article L. 122-5-1 du Cu prévoit que si les personnes compétentes, dans un délai de six mois à compter de la réception de la lettre du préfet, n'ont pas proposé un périmètre de SCOT ou l'extension d'un périmètre de SCOT existant, alors le préfet arrête, après avis de la CDCI, un projet de périmètre. De la sorte, le législateur attribue un pouvoir de substitution au préfet : ce dernier se substitue aux personnes compétentes pour proposer un périmètre de SCOT, originaire ou étendu, lorsque ces dernières n'ont pas répondu à sa demande de délibérations sur ce sujet.

En ne permettant pas que la carence locale suffise à empêcher la détermination d'un périmètre ou son extension, le législateur donne au préfet le moyen d'*imposer* un débat juridique sur la question du déploiement territorial de la planification stratégique. Le pouvoir de substitution du préfet rend donc incontournable l'ouverture de négociations relativement à

la consistance territoriale des SCOT. Il permet également de poursuivre la procédure spéciale, avec la faculté pour le préfet d'exercer un droit de veto.

a-3) Une procédure spéciale reconnaissant un droit de veto au préfet

L'article L. 122-5-1 du Cu conserve aux personnes locales l'initiative de proposer un périmètre de SCOT ou l'extension d'un périmètre de SCOT. Cette initiative demeure même si elle est suggérée par une invitation préalable du préfet, qu'il l'énonce à titre individuel ou sur proposition d'établissements. Aussi, il est toujours possible que le périmètre proposé par les EPCI-FP et syndicats mixtes compétents soit insatisfaisant, qu'il ne permette pas, pour le préfet, de poursuivre efficacement les objectifs assignés à la planification stratégique par la loi.

Voilà pourquoi le législateur a prévu la possibilité pour le préfet de s'opposer à la détermination ou à l'extension d'un périmètre de SCOT pourtant suggéré par lui : en effet, l'article L. 122-5-2 du Cu dispose explicitement que le périmètre *peut* être délimité ou étendu par le préfet. Le recours à cette formule permissive laisse clairement entendre que la loi habilite le préfet à accepter *ou* à refuser de prendre l'arrêté nécessaire. Le préfet peut délimiter ou étendre le périmètre, il n'y est pas contraint, il n'est pas en situation de compétence liée. Il dispose donc d'un droit de veto si le périmètre proposé par les personnes compétentes, à la suite de son invitation, ne lui convient pas. De la sorte, la loi ENE lui reconnaît un pouvoir de consentement.

a-4) Une procédure spéciale aboutissant à un pouvoir de consentement du préfet

Avec la reconnaissance d'un droit de veto au profit du préfet, la décision aboutissant à la délimitation ou à l'extension d'un périmètre de SCOT, quand l'opération est initiée par une invitation préfectorale, doit être qualifiée de codécision. Effectivement, il faut le consentement du préfet, mais il faut *aussi* celui des personnes locales compétentes. A ce titre, l'article L. 122-5-2 du Cu énonce explicitement que l'arrêté préfectoral exige l'accord des EPCI compétents et des communes concernées, cet accord étant exprimé à la majorité des deux tiers au moins des communes intéressées représentant plus de la moitié de la population totale de celles-ci ou la majorité de la moitié au moins des communes intéressées représentant les deux tiers de la population totale. Si des communes ne sont pas membres d'un EPCI compétent en matière de SCOT, la majorité doit comprendre, dans chaque cas, au moins un tiers d'entre elles. Pour le calcul de la majorité, les EPCI comptent pour autant de communes qu'ils comprennent de communes membres.

L'intérêt d'un tel droit de veto préfectoral est évident : si les élus locaux se trouvent dans la nécessité d'emporter le consentement de l'Etat pour que le projet de périmètre ou d'extension de périmètre soit publié, alors la position du représentant de l'Etat dans les négociations est fortement renforcée. Les élus locaux ne pourront juridiquement pas faire l'économie de ses avis et recommandations et devront faire des concessions pour emporter le concours de l'Etat. Ces concessions nécessaires peuvent permettre d'améliorer les périmètres de la planification stratégique.

La codécision, dans le cadre de cette procédure spéciale, renforce indiscutablement la capacité de négociation du préfet. On peut considérer que cette procédure spéciale fera l'effet d'une épée de Damoclès pour les élus locaux. Le caractère spécial de la procédure en cause ne doit cependant pas être négligé : il n'y aura pas de systématisation de sa mise en œuvre.

Toutefois, il faut bien souligner le progrès juridique manifeste que constitue cette procédure spéciale au regard du droit positif précédent, que la pratique devra cependant confirmer.

b) Des prérogatives nouvelles appuyées par une appréhension renforcée de l'urbanisation limitée

La loi ENE va progressivement singulièrement renforcer la portée de la règle de l'urbanisation limitée qui apparaît, désormais, comme une véritable incitation juridique à la consistance territoriale des SCOT.

Effectivement, la nouvelle rédaction de l'article L. 122-2 du Cu énonce que dans les communes qui ne sont pas couvertes par un SCOT applicable, le PLU ne peut être modifié ou révisé en vue d'ouvrir à l'urbanisation une zone à urbaniser délimitée après le 1er juillet 2002 ou une zone naturelle. En clair, la règle de l'urbanisation limitée est désormais applicable à toutes les communes : le législateur met un terme au critère des 15 km qui en conditionnait l'application et que l'on a pu critiquer plus haut.[594]

L'alinéa 2 de l'article L. 122-2 du Cu prévoit une entrée progressive de la réforme de l'urbanisation limitée. Jusqu'au 31 décembre 2012, la réforme s'applique dans les communes situées à moins de quinze kilomètres du rivage de la mer ou à moins de quinze kilomètres de la périphérie d'une agglomération de plus de 50 000 habitants au sens du recensement général de la population. A compter du 1er janvier 2013 et jusqu'au 31 décembre 2016, elle s'applique dans les communes situées à moins de quinze kilomètres du rivage de la mer ou à moins de quinze kilomètres de la périphérie d'une agglomération de plus de 15 000 habitants au sens du recensement général de la population. A compter du 1er janvier 2017, la réforme s'applique dans toutes les communes.

On peut espérer que cette réforme de la règle de l'urbanisation limitée, combinée aux nouveaux pouvoirs préfectoraux, permette de la transformer en véritable incitation juridique au dépassement de l'unité urbaine par les SCOT, pour un déploiement visant l'aire urbaine. A cet égard, on a relevé que « l'échéance du 1er janvier 2017 ne permettra très probablement pas à la grande majorité des territoires qui n'ont pas engagé jusqu'ici de démarche d'élaboration de SCOT d'échapper à l'application de l'article L. 122-2 et au principe d'extension urbaine limitée. »[595]

Malgré tout, on doit relever que le succès de ce renforcement de la règle de l'urbanisation limitée est suspendu à deux hypothèques.

D'une part, l'étalement dans le temps de la réforme risque de susciter des stratégies tendant à en limiter la portée, particulièrement de la part des communes échappant encore à son application. Par exemple, on peut s'attendre à une accélération de la délimitation de zones à urbaniser, peut-être surdimensionnées, avant que la règle de l'urbanisation limitée réformée ne leur soit opposable. Un tel risque avait été relevé lorsque la loi UH avait assoupli la règle de l'urbanisation limitée.[596]

D'autre part, il faudra observer la portée pratique des dérogations à l'application de l'article L. 122-2 admises par le législateur. On peut distinguer trois grandes dérogations possibles.

D'abord, la dérogation accordée par le préfet après avis de la commission départementale compétente en matière de nature, de paysages et de sites et de la chambre

[594] Voir Partie 1, Titre 1, Chapitre 2, Section 2, Paragraphe 1, B).
[595] STREBLER (J.-P) : Grenelle 2 et SCOT : des ambitions renforcées et une présence plus forte de l'Etat, RDI, février 2011, n° 2, p. 79.
[596] SOLER-COUTEAUX (P) : L'ardente obligation du SCOT, AJDA, 2003, p. 1532.

d'agriculture. La dérogation peut porter sur l'ouverture à l'urbanisation mais aussi sur la délivrance d'autorisation d'équipement commercial ou cinématographique, normalement prohibé en cas d'application de la règle de l'urbanisation limitée.

Ensuite, la dérogation accordée par l'établissement public du schéma, jusqu'au 31 décembre 2016, lorsque le périmètre d'un SCOT incluant la commune a été arrêté.[597]
On peut noter qu'au regard de la rédaction de la loi, ces deux premières dérogations sont en principe de droit. Elles ne peuvent être refusées *que si* les inconvénients éventuels de l'urbanisation envisagée pour les communes voisines, pour l'environnement ou pour les activités agricoles sont excessifs au regard de l'intérêt que représente pour la commune la modification ou la révision du plan. De surcroît, lorsque le préfet statue sur une demande de dérogation relative aux autorisations d'équipement commercial et cinématographique, il vérifie en particulier que le projet d'équipement commercial envisagé ne risque pas de porter atteinte aux équilibres d'un SCOT dont le périmètre est limitrophe de la commune d'implantation du fait des flux de déplacements de personnes et de marchandises qu'il suscite.

Enfin, « les zones à urbaniser qui avaient été délimitées par les POS ou les PLU avant le 1er juillet 2002 ont été exclues par la loi du 2 juillet 2003 et peuvent donc être ''librement'' ouvertes à l'urbanisation en l'absence de SCOT ».[598]

B) Le renforcement du pouvoir d'expertise étatique

L'importance de la négociation dans la détermination des périmètres rend fondamental le renforcement de la position du préfet au cours de ce dialogue entre les élus locaux et lui-même. Cet impératif dépend pour une part non négligeable du pouvoir d'expertise du préfet, c'est-à-dire sa capacité à faire montre d'une compétence technique dans le domaine particulier de la détermination des périmètres. L'enjeu est de pouvoir présenter les périmètres défendus par l'Etat comme les meilleurs, techniquement parlant. Cela suppose une administration technique de qualité. A ce titre, on doit mettre en avant une réorganisation de l'Etat local en cours, contribuant à renforcer le pouvoir d'expertise préfectoral en accroissant l'unité d'action de l'administration départementale de l'Etat (1). Cette réorganisation n'est cependant pas sans susciter certaines interrogations (2).

1) Le renforcement de l'unité d'action de l'administration départementale de l'Etat

Le renforcement de l'unité d'action de l'administration départementale de l'Etat répond à la nécessité de faire face aux divisions relevées, notamment entre le préfet et les anciennes DDE, qui ne peuvent manquer d'affaiblir la position de l'Etat au moment des négociations avec les élus locaux.[599] Le projet est ambitieux car il vise à mettre fin à la relative balkanisation des services de l'Etat au niveau du département, situation aux incidences négatives pour l'Etat. En effet, « l'affaiblissement de l'Etat territorial à la suite des étapes successives de la décentralisation résultait pour beaucoup de l'émiettement des

[597] Les auteurs indiquent qu'« en l'absence d'un tel établissement public, et, à compter du 1er janvier 2017 dans tous les cas, le préfet peut, après consultation de la chambre d'agriculture et de la commission départementale compétente en matière de nature, paysages et sites, donner son accord pour déroger aux interdictions résultats de l'article L. 122-2. » *In* STREBLER (J.-P) : Grenelle 2 et SCOT : des ambitions renforcées et une présence plus forte de l'Etat, RDI, février 2011, n° 2, p. 79.
[598] *Ibidem.*
[599] Il s'agit d'améliorer le fonctionnement de cette administration, par exemple « en accroissant son efficacité, notamment en renforçant l'unité de son action. » (PRIMATURE : Circulaire du 16 novembre 2004 relative à la réforme de l'administration départementale de l'Etat, JO du 24 novembre 2004, NOR : PRMX0407781C, ressource internet)

services. »[600] Ce phénomène n'a cependant rien de nouveau, car « l'institution préfectorale s'est de tout temps heurtée aux velléités d'autonomie des fonctionnaires spécialisés du département et de leurs supérieurs hiérarchiques. Si le mal alla en s'aggravant, il est réel dès la Monarchie de Juillet. »[601]

Afin d'assurer ce renforcement de l'unité d'action, l'Etat cherche à accroître le rapport hiérarchique entre les services déconcentrés et le préfet, ce dernier devant apparaître comme l'unique chef des services de l'Etat au niveau départemental. Il s'agit de briser les particularismes administratifs et mettre fin à l'autonomie de certains services de l'Etat. On ne peut manquer de relever qu'il s'agit, somme toute, de revenir à la conception originaire du préfet.[602]

Un certain nombre de circulaires encouragent l'emprise accrue du préfet sur les services de l'Etat du département, en l'incitant à procéder à une réorganisation des services de l'Etat, manifestation de son autorité. On peut évoquer, à titre d'illustration, la circulaire du 16 novembre 2004.[603] Ainsi, et sans être exhaustif, le préfet peut mettre en place des pôles de compétence[604], des guichets uniques[605], des formules simples de mutualisation[606], voire des fusions de services.[607] Au titre de ces fusions, la circulaire du 16 novembre 2004 suggère aux préfets un rapprochement des DDE et des Directions départementales de l'Agriculture et de la Forêt (DDAF). On a pu relever que ces projets de fusion visant les DDE et DDAF se sont généralisés avec la constitution du Ministère du développement durable qui regroupe le ministère de l'équipement et des transports, le ministère de l'écologie, la direction générale de l'énergie, la délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires[608] (DIACT) et le secrétariat général à la mer. En effet, la création de ce ministère va conduire à la fusion systématique des DDE et des DDAF au niveau départemental au sein de Directions départementales de l'Equipement et de l'Agriculture (DDEA)[609], alors même qu'il ne s'agissait que d'une faculté préfectorale.

---

[600] SENERS (F) : Le territoire, laboratoire de la réforme de l'Etat, AJDA 2010, p. 809.

[601] OBERDORFF (H), FROMENT (J.-C) : L'institution préfectorale entre tradition et modernité, *in* GLEIZAL (J.-J.) (dir.) : *Le retour des préfets ?*, Presses Universitaires de Grenoble, 1995, p. 23.

[602] Bonaparte pouvait dire à propos des représentants de l'Etat dans le département : « l'organisation des préfectures, leur action, leurs résultats, étaient admirables et prodigieux. La même impulsion était donnée au même instant à des millions d'hommes grâce à ces centres d'activité locale, le mouvement était aussi rapide à toutes les extrémités qu'au cœur lui-même… Les préfets étaient eux-mêmes des *empereurs au petit pied* (souligné par nous), mais comme ils n'avaient de force que par l'impulsion première dont ils étaient les organes, qu'ils ne tenaient nullement au sol qu'ils régissaient, ils avaient tous les avantages des anciens grands agents absolus, sans aucun de leurs inconvénients. » (Cité par MARCOU (J) : Eléments pour une approche comparatiste de l'institution préfectorale, i*n* GLEIZAL (J.-J.) (dir.) : *op. cit.*, p. 43)

[603] PRIMATURE : Circulaire du 16 novembre 2004 relative à la réforme de l'administration départementale de l'Etat, JORF n°273 du 24 novembre 2004 page 19737, NOR: PRMX0407781C.

[604] « Un pôle de compétence est conçu pour mettre en œuvre des politiques publiques transversales et pérennes de façon adaptée aux spécificités locales. »

[605] « Destinés à offrir un accueil, en un seul lieu avec des agents spécialement formés à cette fonction, au bénéfice des usagers, des élus ou des entreprises. »

[606] « Vous pourrez notamment développer des mises en commun de compétences techniques, par exemple sous forme de coopération renforcée ou de collaboration directe entre experts de plusieurs services. »

[607] « Des projets de fusion, de rattachement d'une partie de service à un autre ou de réorganisation des services de l'Etat au sein d'une entité unique ont été élaborés, en particulier entre les directions départementales de l'équipement et les directions départementales de l'agriculture et de la forêt. »

[608] La DIACT est redevenue Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR) en 2009.

[609] GODFRIN (G) : Création des directions départementales des territoires, Construction-Urbanisme, Février 2010, p. 14.

Le décret du 3 décembre 2009[610] donne une nouvelle portée au renforcement de l'autorité du préfet sur les services de l'Etat du département, en imposant la généralisation d'une concentration des services techniques anciennement distincts, en général en fonction des découpages ministériels, au sein de grandes directions départementales interministérielles par nature transversales. En effet, le décret regroupe les services départementaux de l'Etat au sein de deux, voire trois directions départementales interministérielles (DDI). Parmi ces nouvelles DDI, on trouve la DDI des territoires qui « traite de l'ensemble des politiques à impact territorial qui étaient jusque-là conduites notamment par les DDE et par les DDAF. »[611] Sans être exhaustif, on peut indiquer que, d'après l'article 3-I du décret, ces DDI des territoires sont en charge de la mise en œuvre des politiques relatives au développement et à l'équilibre des territoires tant urbains que ruraux, au logement, à l'habitat et à la construction, à l'aménagement et à l'urbanisme, aux déplacements et aux transports. Au 1er janvier 2010, toutes les DDI des territoires sont en place.[612]

La récente circulaire du 13 décembre 2010[613] est prise pour indiquer les modalités d'application du décret du 2009 modifiant celui de 2004. Par là, elle « retraduit l'intensité des processus de *re-concentration* des fonctions administratives mis en œuvre par touches successives dans le cadre de l'Etat central et déconcentré. »[614]

En diluant les particularismes des services au sein de grandes directions transversales, la réforme des services départementaux de l'Etat renforce le pouvoir d'expertise de l'Etat.

D'une part, car la mise en place de services à même de traiter globalement des questions connexes, interdépendantes élargit la capacité de l'Etat à comprendre et mesurer les problématiques propres à un territoire, d'où une faculté technique accrue à émettre des propositions permettant de les résoudre.

D'autre part, cette réorganisation a un intérêt en termes d'autorité. En effet, la réorganisation des services diminue leur nombre et permet au préfet de renforcer son emprise hiérarchique à leur égard. On l'a relevé, « pour chaque DDI, le préfet propose au Premier ministre une liste de trois noms, dans l'ordre de son choix. En pratique, le Premier ministre suit presque toujours la proposition préfectorale. Le préfet de département choisit ainsi ses proches collaborateurs, sur lesquels il exerce en outre le pouvoir de notation. »[615] En réunissant des services historiquement distincts et dotés de cultures propres, la réforme a pour conséquence de replacer le préfet au centre du jeu local, comme « interlocuteur privilégié des collectivités territoriales. »[616] Comme l'indique François Seners, conseiller d'Etat et adjoint au secrétaire général du Gouvernement, la constitution des DDI « fait du préfet le pivot incontesté de l'administration départementale de l'Etat. En fusionnant les services autour de

[610] Décret n° 2009-1484 du 3 décembre 2009 relatif aux directions départementales interministérielles, JORF n°0281 du 4 décembre 2009, NOR: PRMX0925639D.
[611] GUETTIER (C) : L'administration départementale de l'Etat, AJDA 2010, p. 833.
[612] LEROUSSEAU (N) : La réorganisation des services d'environnement, d'urbanisme et du logement de l'Etat, *in* KADA (N) (dir.) : *De la réforme territoriale à la réforme de l'Etat*, PUG, 2011, p. 144.
[613] PRIMATURE : Circulaire n° 5506/SG relative à l'application du décret n° 2010-146 du 16 février 2010 modifiant le décret n° 2004-374 du 29 avril 2004 modifié relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'Etat dans les régions et départements, 13 décembre 2010, http://www.circulaires.gouv.fr/pdf/2010/12/cir_32236.pdf.
[614] KOUBI (G) : Commentaires cursifs et prospectifs quant aux pouvoirs des préfets, A propos de la circulaire du 13 décembre 2010, JCP-A, 2011, n° 4, p. 42.
[615] RANGEON (F), DEVEZE SANSON (N) : Les préfets dans la réforme, *in* KADA (N) (dir.) : *De la réforme territoriale à la réforme de l'Etat*, PUG, 2011, p. 122.
[616] SENERS (F) : Le territoire, laboratoire de la réforme de l'Etat, AJDA 2010, p. 809.

grandes missions transversales, la réforme a cassé les liens privilégiés avec les bureaux parisiens et soudé les administrations locales autour du préfet. »[617]

On peut donc relever la volonté d'unifier l'Etat local autour de la figure tutélaire du préfet, ce qui permet de mettre en lumière un Etat en ordre de bataille au moment de négocier les périmètres avec les élus locaux.

Une première enquête menée par le GRALE semble révéler une dynamique positive s'agissant de la réorganisation de l'Etat local. A ce titre, l'enquête met en avant « un pilotage plus resserré autour du préfet. Ainsi est-il souvent fait référence aux réunions d'état-major qui réunissent le préfet, le directeur départemental des finances publiques, les directeurs des DDI et les directeurs de préfecture. Cette mention d'un état-major restreint souligne la volonté d'efficacité. La périodicité plus rapprochée des réunions avec le préfet est soulignée car le nombre de participants est plus réduit. »[618]

Reste à mesurer l'efficacité de cette réorganisation de l'Etat local lors de la négociation des périmètres.

2) Les interrogations relatives à la portée de cette réorganisation

En dépit de premiers éléments de terrain positifs et de la nécessité de donner du temps au temps pour mesurer la portée de la réorganisation en cours, des interrogations demeurent.

En premier lieu, on peut s'interroger sur l'impact du renforcement du pouvoir hiérarchique du préfet et de la fusion des directions quant à l'autonomie traditionnelle des services techniques spécialisés en urbanisme.

On a vu que cette autonomie découle du particularisme du corps des Ponts et Chaussées mais aussi des relations privilégiées entretenues par cette direction avec les élus locaux. On peut alors se demander si la spécificité des services spécialisés en urbanisme ne survivra pas au sein du service nouvellement crée à partir de la fusion des directions.

Cependant, un élément d'importance permet de tempérer cette crainte : effectivement, « à partir du 1er janvier 2012, les services de l'Etat ne pourront plus faire d'ingénierie publique dans le secteur concurrentiel au profit des collectivités territoriales. Ils ne pourront plus exercer aucune mission de type assistance à maîtrise d'ouvrage ou maîtrise d'œuvre en dehors du conseil apporté dans le cadre de l'assistance technique fournie par l'Etat pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire (ATESAT). »[619] On a vu plus haut que le rapport privilégié des services techniques avec les élus locaux découlaient pour une part de leurs activités d'ingénierie et d'entreprise de travaux publics[620] : la fin annoncée de l'ingénierie étatique concurrentielle annihile ainsi un vecteur par lequel les élus locaux pouvaient prétendre se les ménager, y compris contre le préfet.

Il reste maintenant à mesurer si la fin de l'ingénierie publique concurrentielle, issue de la RGPP[621], contribuera effectivement à dissoudre le particularisme des rapports entretenus avec les élus par les services techniques et à asseoir sans ambigüité l'autorité du préfet sur ces derniers.

---

[617] SENERS (F) : Le territoire, laboratoire de la réforme de l'Etat, AJDA 2010, p. 809.

[618] KADA (N) et MULLER-QUOY (I) : Réforme de l'administration territoriale de l'Etat : les ratés de la RéATE, AJDA, 2011, p. 768.

[619] ROMAN-SEQUENSE (B) : Fin de l'ingénierie publique de l'Etat, Contrats et marchés publics, avril 2011, p. 39.

[620] Voir Partie 1, Titre 1, Chapitre 2, Section 2, Paragraphe 2, A), 2), b).

[621] 3e rapport d'étape RGPP, février 2010. Sur cette question de l'ingénierie publique concurrentielle, on peut également renvoyer à la réponse ministérielle n° 6695 : JOAN Q, 22 février 2011, p. 1175.

En second lieu, on peut formuler une interrogation portant sur la plus-value réelle de la réorganisation de l'Etat pour le pouvoir d'expertise de l'Etat.

En effet, on constate qu'il ne s'agit nullement d'accroître les effectifs ou de donner des moyens financiers accrus aux services placés sous l'autorité du préfet. Bien au contraire, on a pu souligner le paradoxe d'un renforcement de l'autorité des préfets non accompagné d'un renforcement de leurs moyens.[622] Cela s'explique par le contexte difficile des finances publiques qui contraint les gouvernants à rationaliser l'appareil d'Etat, c'est à dire à optimiser l'allocation des ressources et à réduire les effectifs. La réorganisation des services de l'Etat vise, notamment, à participer à cette rationalisation. Il s'agit d'identifier les doublons existants au sein de l'administration d'Etat ainsi que ceux existants entre l'administration d'Etat et les collectivités territoriales. Les non remplacements de postes suivront. De même, il ne s'agit pas de donner des moyens financiers accrus au préfet, mais d'empêcher les dépenses inconsidérées. La réorganisation doit rendre les dépenses plus utiles.

Finalement, il est possible que cette réorganisation de l'Etat, telle qu'elle s'opère actuellement en tout cas, ait principalement pour effet de participer au redressement de l'Etat central, notamment d'un point de vue financier. On pourrait, dès lors, s'interroger sur sa portée réelle sur le cours des négociations avec les élus locaux.[623]

C) Le renforcement recherché du contrôle de légalité

Le contrôle de légalité est une clé essentielle permettant d'ouvrir les négociations avec les élus locaux à propos des projets de périmètres. C'est à l'occasion du contrôle que le préfet peut contraindre les élus locaux à transiger, en relevant certaines illégalités. L'idée est d'autant plus vrai s'agissant de la détermination des périmètres des SCOT, puisqu'on a vu qu'à leur égard le préfet ne dispose pas, en principe, d'un pouvoir de codécision. On peut donc énoncer l'idée suivante : plus le contrôle de légalité sera performant, plus le préfet sera en position de contraindre les élus à engager des tractations sur leurs projets, les illégalités révélées par le contrôle constituant le fondement d'une menace d'un déféré, qu'il choisit discrétionnairement de former, ou non.[624] Pour améliorer la performance du contrôle, au-delà des adaptations aux innovations technologiques[625], l'Etat cible des domaines stratégiques sur lesquels il doit porter, concentre géographiquement l'endroit où il est assuré, la préfecture de département (2), et renforce l'expertise juridique permettant de le mener (3)

1) Un contrôle orienté sur des domaines stratégiques

L'ordonnance du 17 novembre 2009 portant simplification et clarification de l'exercice du contrôle de légalité est le dernier texte en date procédant à une réduction du nombre d'actes devant être transmis obligatoirement au préfet pour contrôle. Cette ordonnance s'inscrit clairement dans la lignée des lois MURCEF du 11 décembre 2001 et LRL du 13 août 2004, qui ont également infléchi la liste des actes nécessairement à transmettre.[626] Ainsi, s'affirme une réelle « tendance à la réduction du nombre d'actes à transmettre obligatoirement à l'autorité de contrôle pour se limiter aux plus importants. »[627]

---

[622] RANGEON (F), DEVEZE SANSON (N) : Les préfets dans la réforme, *in* KADA (N) (dir.) : *De la réforme territoriale à la réforme de l'Etat*, PUG, 2011, p. 125.
[623] JEGOUZO (Y) : L'administration du territoire au péril de la RGPP ?, AJDA 2011, p. 1401.
[624] CE, Sect., 25 janvier 1991, Brasseur, n° 80969.
[625] BRANQUART (C) : Contrôle de légalité : un réel renouveau ?, AJDA, 2011, p. 201.
[626] BRANQUART (C) : article précité, p. 200.
[627] *Ibidem.*

Si la loi réduit le nombre d'actes à transmettre obligatoirement, il faut également souligner que les circulaires incitent les autorités compétentes à effectuer une nouvelle sélection parmi les actes à contrôler en priorité. A ce titre, la doctrine a pu mettre en avant « la circulaire du ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire et du ministre délégué aux collectivités territoriales du 17 janvier 2006 relative à la modernisation du contrôle de légalité qui avait invité les préfets à recentrer le contrôle sur l'intercommunalité, la commande publique, l'urbanisme et l'environnement, domaines identifiés par l'Etat comme étant prioritaires, la circulaire ministérielle du 23 juillet 2009 relative à la réorganisation du contrôle de légalité insiste à son tour sur la nécessité, pour les préfectures, de déterminer des priorités locales de contrôle. Trois domaines sont identifiés comme particulièrement sensibles : les marchés publics, l'urbanisme et l'environnement. »[628]

Redéployé sur des domaines stratégiques, le contrôle de légalité est également rationalisé car on relève des pratiques consistant à « fixer des critères de priorité du contrôle »[629], afin de rendre cohérent l'exercice du contrôle à l'échelle départementale.

Cette orientation du contrôle permet de concentrer ce dernier sur des éléments stratégiques, au titre desquels on peut faire figurer la délimitation des périmètres des EPCI-FP et des SCOT. La focalisation des moyens et des énergies sur ces questions permet de renforcer la pression sur les élus locaux et de négocier plus favorablement l'étendue des périmètres.

2) Un contrôle concentré à la préfecture de département

La logique de concentration des fonctions administratives guidant la réforme de l'administration territoriale de l'Etat connaît une traduction avec la concentration du contrôle de légalité à la préfecture de département. En effet, on relève que, désormais, « le principe est de concentrer en préfecture les moyens nécessaires à l'exercice du contrôle de légalité et du contrôle budgétaire, jusqu'ici répartis dans les sous-préfectures, tout en maintenant le rôle et la responsabilité en la matière du sous-préfet d'arrondissement à l'égard des élus. »[630]

La circulaire du 23 juillet 2009 prévoit un dispositif en trois temps : « – les actes des collectivités territoriales situées dans les arrondissements seront transmis à la sous-préfecture ; – celle-ci assurera la sélection des actes prioritaires, sur la base de la stratégie de contrôle élaborée par le préfet, et les transmettra pour traitement au service compétent de la préfecture, qui sera mis pour emploi à la disposition du sous-préfet ; – ce service soumettra à la signature du sous-préfet les lettres d'observation aux élus de son arrondissement ; le sous-préfet conservera donc, en la matière, sa capacité d'appréciation, dans le respect des directives préfectorales. »

On a cependant relevé que cette concentration du contrôle en préfecture s'est accompagnée « d'une réduction du personnel chargé du contrôle de légalité, alors que la logique aurait plutôt commandé de nouveaux recrutements. Le nombre de postes supplémentaires créés en préfectures doit en effet être inférieur au nombre de postes

[628] BRANQUART (C) : Contrôle de légalité : un réel renouveau ?, AJDA, 2011, p. 200.
[629] BRANQUART (C) : article précité, p. 201.
[630] MINISTERE DE L'INTERIEUR : Circulaire du 23 juillet 2009 relative à la réorganisation du contrôle de légalité, NOR : IOCA0917418C.

supprimés en sous-préfectures. »[631] Il y a donc un risque que l'efficience recherchée du contrôle connaisse certaines limites.

3) Un contrôle appuyé par un pôle d'expertise juridique dédié

L'expertise juridique est évidemment est un élément fondamental pour améliorer la performance du contrôle de légalité, en particulier dans la perspective d'une utilisation du contrôle comme moyen de pression sur les élus à propos de l'étendue des périmètres. A cet égard, on a relevé la mise en place d'une structure spécialisée, pour servir d'appui juridique aux services préfectoraux : il s'agit du « pôle de compétences interrégional d'appui au contrôle de la légalité (…), service déconcentré de la DGCL qui a pour mission d'aider les préfectures dans l'exercice du contrôle de légalité, en leur fournissant une information permanente et une assistance juridique. »[632] Le pôle a été définitivement crée par la loi LRL du 13 août 2004.

D) Le renforcement de la pression financière étatique avec la CET

La loi de finances pour 2010 supprime la taxe professionnelle. « Avec 30.23 milliards d'euros en 2009 (soit environ 43 % du total des quatre taxes), la taxe professionnelle a constitué la ressource fiscale la plus importante des collectivités territoriales depuis sa création en 1975 jusqu'à sa disparition en 2010. »[633] La taxe professionnelle est remplacée par une contribution économique territoriale (CET), à laquelle s'ajoute l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER) et la taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM). On ne reviendra pas sur ces deux derniers dispositifs, pour se concentrer sur la CET.[634] Par rapport à la taxe professionnelle, cette CET marque la réduction de l'autonomie fiscale du bloc communal (1) qui, conjuguée au gel des dotations étatiques (2), permet de caractériser une stratégie financière étatique visant la compression des recettes pour accélérer les regroupements, censés mutualiser les dépenses (3). De la sorte, le préfet dispose d'un moyen efficace pour optimiser les périmètres des EPCI-FP, en misant sur les contraintes financières locales. Cette optimisation potentielle bénéficie par ricochet aux périmètres des SCOT, en raison de la compétence de principe des EPCI-FP à leur égard.

1) Une réduction de l'autonomie fiscale du bloc communal

La CET est elle-même composée de deux impôts.

D'une part, la cotisation foncière des entreprises (CFE) : il s'agit d' « un impôt qui est destiné aux communes et aux groupements à fiscalité propre. Elle est assise sur les valeurs locatives des propriétés bâties et non bâties dans les mêmes conditions que l'était la taxe professionnelle. »[635] Elément fondamental, « les communes et leurs groupements à fiscalité propre votent un taux de CFE en respectant les règles de liens entre les taux et de plafonnement déjà en vigueur lorsque la taxe professionnelle existait. »[636]

D'autre part, la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) : on est ici en présence d'un impôt qui « se substitue à la cotisation de taxe professionnelle assise sur la

[631] BRANQUART (C) : Contrôle de légalité : un réel renouveau ?, AJDA, 2011, p. 202.
[632] *Ibidem.*
[633] BOUVIER (M) : La réforme de la taxe professionnelle et les transformations de l'autonomie financière locale, RFDA, 2011, p. 269.
[634] Pour une présentation de l'IFER et de la TASCOM, on peut, notamment, renvoyer à l'article précité du professeur Bouvier, p. 270 et suivants.
[635] BOUVIER (M) : article précité, p. 270.
[636] *Ibidem.*

valeur ajoutée, qui concernait les grandes entreprises. »[637] Pour la présente recherche, deux éléments doivent être mis en exergue. D'un côté, « il s'agit d'un impôt partagé entre les collectivités : les communes et leurs groupements en perçoivent 26,5 %, les départements 48,5 % et les régions 25 %. »[638] D'un autre côté, c'est fondamental, « le taux de la cotisation s'élève à 1,5 %. »[639]

Il ressort de ces éléments deux éléments d'analyse tout à fait essentiels.

D'un côté, la CET contribue à la réduction de l'autonomie fiscale du bloc communal, autonomie entendue comme « un certain pouvoir de décision au regard d'impôts (…) propres »[640] à ce bloc. Effectivement, on l'a souligné, « la fixation nationale des taux de la CVAE réduit le champ de la fixation des taux par les collectivités locales. C'est une rupture avec le principe de la libre détermination des taux instauré depuis 1980 pour les quatre contributions directes. De plus, le taux de CFE est lié strictement aux impôts ménages. La marge de manœuvre des communes sur les taux ne concernera que les impôts ménages et la CFE. »[641]

D'un autre côté, la réduction de l'autonomie fiscale n'est même pas compensée : la CET ne représentera pas le volume financier de l'ancienne taxe professionnelle. A ce titre, on a relevé que « le montant des impôts remplaçant la TP est inférieur au produit de cette taxe, ce qui implique une dotation de compensation qui réduit la part de la fiscalité dans les ressources. »[642]

2) Une réduction conjuguée au gel des dotations étatiques de compensation

L'écart entre le produit de l'ancienne TP et les impôts la remplaçant est compensé par des dotations étatiques, la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP) et le fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR). La première année, la compensation sera parfaite. Par contre, la compensation deviendra imparfaite les années suivantes.

La compensation des dotations étatiques va devenir imparfaite en raison de leur gel à compter de la loi de finances pour 2011. Effectivement, « l'annonce, pour les trois prochaines années, d'un gel en valeur des dépenses de l'Etat entraînera la suppression de l'indexation de l'enveloppe normée des concours aux collectivités territoriales, hors fonds de compensation pour la TVA. Toute chose étant égale par ailleurs, la stagnation des dotations freinera la croissance des ressources et probablement des dépenses. »[643] On ne peut négliger l'hypothèse d'une plus grande rigueur future, car, « dans le passé, l'Etat a souvent réduit les compensations fiscales. »[644]

Le gel des dotations étatiques de compensation va conduire à une réduction brute des ressources financières disponibles pour le bloc communal.

---

[637] BOUVIER (M) : La réforme de la taxe professionnelle et les transformations de l'autonomie financière locale, RFDA, 2011, p. 270.
[638] *Ibidem.*
[639] *Ibidem.*
[640] BOUVIER (M) : article précité, p. 268.
[641] CABANNES (M) : La nouvelle stratégie financière de l'Etat, Pouvoirs Locaux, n° 86, III/2010, p. 14.
[642] *Ibidem.*
[643] GUENGANT (A) : Impact de la réforme de la taxe professionnelle sur les perspectives de croissance des budgets locaux, Pouvoirs Locaux, n° 87 IV/2010, p. 55.
[644] CABANNES (M) : article précité, p. 14.

3) La caractérisation d'une stratégie étatique consistant à comprimer les recettes pour accélérer les regroupements mutualisant les dépenses

Il existe des leviers qui permettent, théoriquement, d'assurer un accroissement des ressources financières du bloc communal. Cependant, les contraintes qui pèsent sur leur mise en œuvre tendent à figer globalement la réduction des ressources.

D'abord, on l'a dit, « la fixation nationale des taux de CVAE exclue la possibilité d'augmenter le produit par des hausses locales de taux. »[645]

Ensuite, s'agissant de la CFE, le fait qu'elle repose sur les ménages a une incidence évidente : « pour obtenir une augmentation donnée du produit fiscal direct, les collectivités devront solliciter dans une proportion plus importante les électeurs-contribuables en contrepartie du recul de la contribution des entreprises. Le changement de partage fiscal devrait réduire la flexibilité des hausses de taux dont les effets sur les ménages deviendront nettement plus sensibles. »[646]

De plus, le recours à l'emprunt « est contraint par l'obligation d'équilibre budgétaire qui affecte l'emprunt à la couverture des dépenses d'équipement et impose le financement des annuités en intérêts et capital par des ressources propres, en premier lieu fiscales. En conséquence, l'emprunt n'est que de l'impôt différé. »[647]

Enfin, la solution du cofinancement par le département et la région est désormais rigoureusement limitée. D'une part, car elle est étroitement encadrée par la loi, élément sur lequel on reviendra plus loin[648], d'autre part, parce que les ressources financières du département et de la région sont encore plus encadrées par la loi, qui supprime par ailleurs en principe la clause générale de compétence.[649]

Il ressort de l'examen de la réforme afférente à la CET qu'on se trouve en présence d'une véritable stratégie étatique visant à comprimer les ressources financières locales, en particulier celles du bloc communal. Cette stratégie est servie par la décision du Conseil constitutionnel du 29 décembre 2009 qui considère « qu'il ne résulte ni de l'article 72-2 de la Constitution ni d'aucune autre disposition constitutionnelle que les collectivités territoriales bénéficient d'une autonomie fiscale. »[650] Autrement dit, « la liberté de gérer librement les fonds dont chaque collectivité dispose » n'est pas constitutionnellement associée à « un certain pouvoir de décision au regard d'impôts (…) propres » à chaque collectivité.[651] On se situe donc clairement dans « une évolution qui privilégie une autonomie de gestion de financement allouée par l'État (dotations, impôt partagés). »[652] Il s'agit, de la sorte, de mobiliser les collectivités locales dans une « régulation globale des finances publiques »[653]

---

[645] CABANNES (M) : La nouvelle stratégie financière de l'Etat, Pouvoirs Locaux, n° 86, III/2010, p. 14.

[646] GUENGANT (A) : Impact de la réforme de la taxe professionnelle sur les perspectives de croissance des budgets locaux, Pouvoirs Locaux, n° 87 IV/2010, p. 56.

[647] GUENGANT (A) : article précité, p. 56.

[648] Sur l'encadrement des possibilités de cofinancement, on peut renvoyer aux références précédentes, ainsi qu'à la contribution suivante : HUET (G) : Les ressources des collectivités locales : une vraie chance pour une redistribution efficiente des compétences ?, JCP-A, 2011, n° 2, p. 61.

[649] Voir note précédente pour des références évoquant la compression des ressources des régions et départements.

[650] Déc. n° 2009-599-DC, 29 déc. 2009, AJDA 2010. 4 ; *ibid*. 277 note W. Mastor ; D. 2010. 1508, obs. V. Bernaud et L. Gay; Constitutions 2010. 277, obs. A. Barilari; *ibid*. 281, obs. A. Barilari; *ibid*. 283, obs. A. Barilari.

[651] BOUVIER (M) : La réforme de la taxe professionnelle et les transformations de l'autonomie financière locale, RFDA, 2011, p. 268.

[652] BOUVIER (M) : article précité, p. 271.

[653] BOUVIER (M) : article précité, p. 272.

pour faire face aux difficultés résultant des déficits et de la dette, dans un contexte de crise économique et financière.

La conséquence de la pression financière étatique résultant de la réforme de la TP est d'inciter les collectivités publiques locales au regroupement et, surtout, à optimiser le regroupement. Il s'agit de réussir, grâce à ce dernier, une mutualisation des dépenses, afin de les limiter tout en les rendant plus efficaces.

L'évolution du levier financier est assez remarquable. Auparavant, l'Etat poussait au regroupement intercommunal par des incitations financières coûteuses. Désormais, la stratégie suivie est radicalement différente : il s'agit de comprimer les ressources financières locales, afin de contraindre les acteurs locaux à renforcer leur coopération pour optimiser les dépenses.[654] Le préfet peut profiter de cette pression financière étatique lors de la négociation des périmètres, en mettant en avant la nécessité financière d'atteindre l'objectif de leur consistance territoriale.

Le législateur a manifestement tiré les conséquences du caractère coproduit des périmètres et de la relative étroitesse de ces derniers, au regard des ambitieux objectifs assignés à la planification urbaine stratégique. En effet, il cherche à renforcer la position du représentant local de l'Etat face aux élus, afin d'améliorer les vues étatiques relatives à la superficie des périmètres. De ce point de vue, il est clair que le législateur procède à un renforcement réel des ressources préfectorales pour négocier les périmètres. Il faut cependant dire que l'accroissement et le perfectionnement des atouts préfectoraux font parfois montre d'insuffisances ou de limites. Il s'agit désormais de les mettre en exergue à travers des propositions permettant de les dépasser, afin que préfet puisse encore mieux défendre l'idée d'une consistance territoriale des périmètres.

Paragraphe 3 : Les solutions potentielles pour renforcer encore le poids de l'Etat lors de la négociation des périmètres

Les propositions qui suivent ne visent pas à bouleverser radicalement l'état du droit. Elles s'inscrivent toutes dans l'hypothèse d'une négociation des périmètres entre Etat et élus locaux, sans retenir celle, irréaliste en l'état actuel des choses, d'un pouvoir préfectoral unilatéral pour les déterminer. Dans cette perspective, il s'agit de relever certaines faiblesses dans les vecteurs d'optimisation des périmètres pouvant être mobilisés par le préfet et de proposer des solutions permettant de les dépasser. Il s'agit de mettre en avant des moyens de renforcer encore le poids de l'Etat dans la négociation des périmètres.

Dans cette perspective, on peut mettre en exergue deux propositions valables pour les négociations des périmètres des EPCI-FP et des SCOT (A).

Ensuite, on verra diverses propositions relatives plus spécifiquement à la négociation des périmètres des EPCI-FP (B).

Enfin, on va présenter des solutions potentielles pour renforcer la position de l'Etat lors de la négociation spécifique des périmètres des SCOT (C).

A) Un renforcement possible lors des négociations de l'ensemble des périmètres

On peut suggérer deux possibilités pour améliorer la position du représentant de l'Etat lors de la négociation des périmètres des EPCI-FP et des SCOT : d'un côté, mettre à sa

[654] BRAMOULLE (G) : Les aspects financiers de l'intercommunalité, JCP-A, n° 30-34, 26 juillet 2010, p. 47.

disposition des critères législatifs sur lesquels il pourra s'appuyer au cours des tractations (1), d'un autre côté mettre au premier plan le préfet en région (2).

1) La possible détermination de critères législatifs pour le rejet d'un périmètre voulu par le préfet

Dans la perspective d'un renforcement de l'autorité de l'Etat dans la négociation des périmètres, on peut mettre en avant la proposition d'un encadrement de la faculté des élus locaux à repousser les vues préfectorales quant à la détermination du périmètre.

Il s'agit, en quelque sorte, de renverser la logique de l'article L. 122-3-IV du Cu qui matérialise les éléments justifiant que le préfet ne publie pas par arrêté le projet de périmètre transmis par les personnes compétentes. De la même façon que le préfet ne publie pas le projet de périmètre des élus locaux si ce dernier ne met pas en cohérence un certain nombre de questions, on pourrait imaginer que les élus locaux ne puissent s'opposer à un projet de périmètre défendu par le représentant de l'Etat que selon des critères limitativement énumérés par la loi.

Le raisonnement est également applicable aux EPCI-FP. Le périmètre devient en principe définitif lorsque le préfet prend un arrêté de création. Cet arrêté ne peut être pris que si le périmètre en cause recueille une majorité qualifiée de communes. On peut proposer de poser une nouvelle hypothèse pour que le préfet puisse prendre un arrêté de création. Il faudrait toujours, d'une part, que le projet réunisse une majorité qualifiée. Mais il faudrait aussi, d'autre part, que le projet ne suscitant pas le vote favorable d'une majorité qualifiée soit rejeté selon des conditions énumérées par la loi.

La mise en exergue de tels critères législatifs rend plus difficile le rejet d'un périmètre au seul motif qu'il provient de l'Etat. Si le projet de périmètre étatique est rejeté mais qu'il ne l'est pas selon les critères posés par la loi, alors il faudrait considérer que les négociations entre le représentant de l'Etat et les élus locaux doivent reprendre. De cette façon, ces derniers ne peuvent écarter définitivement une procédure dont ils ne veulent pas par un vote qualifié. Il s'agit, par là, d'éviter que les périmètres proposés ou mis en avant par le préfet ne soient rejetés pour des raisons d'opportunité sans rapport avec les objectifs de l'Etat en matière d'intercommunalité à fiscalité propre et de planification stratégique.

On ne se dissimule pas qu'une telle proposition revient à plaider pour une centralisation de la compétence de détermination des périmètres des EPCI-FP et des SCOT. On sort de la logique semi-décentralisée puisque l'accord de l'Etat et des collectivités territoriales n'est pas nécessaire pour que le projet de périmètre devienne effectif. Le consentement des collectivités territoriales n'est plus. Si la loi pose des critères pour le refus d'un périmètre, alors les communes n'ont plus de pouvoir discrétionnaire, elles n'ont ainsi plus de pouvoir de consentement. [655] Il y a donc centralisation et changement de position de l'organe local car « ce n'est pas librement qu'il décide s'il l'accomplira librement (le concours à la création du périmètre) ; une règle détermine rigoureusement quand il devra l'accomplir et quand ne pas l'accomplir. »[656] Si rien n'interdit juridiquement la centralisation de cette compétence, en dépit des critiques afférentes à la libre administration des collectivités

[655] En effet, le consentement est défini par le professeur Eisenmann comme « une décision libre de concourir à l'entrée en vigueur d'une norme, (…) (c'est donc) un pouvoir discrétionnaire – non réglementé et donc non contrôlé - d'y concourir ou au contraire de s'y opposer. » (EISENMANN (C.) : Centralisation et décentralisation : principes d'une théorie juridique, RDP 1947, p. 278)

[656] EISENMANN (C.) : article précité, p. 279.

territoriales, on doit admettre que symboliquement et politiquement, une telle démarche est actuellement très difficile.

2) Un renforcement possible par la mise en avant du préfet de région

L'idée d'une mise en avant du préfet de région provient des faiblesses intrinsèques du préfet de département, chargé des négociations avec les élus locaux (a). Il faudra voir les intérêts et la faisabilité juridique d'une telle promotion du préfet de région (b).

a) Les faiblesses intrinsèques du préfet de département lors des négociations

La négociation entre le préfet et les élus locaux se déroule entre acteurs se connaissant parfaitement. Au cœur du jeu politique départemental, le représentant de l'Etat maîtrise la carte politique, les rapports de force, les alliances, les inimitiés. De leur côté, les élus locaux connaissent « leur » préfet, son caractère, ses appuis, ses ambitions, ses relations avec Paris. De forts rapports personnels structurent une relation fonctionnelle quotidienne entre les services de l'Etat et les collectivités territoriales.

Dans cette perspective, on peut se demander si le préfet de département n'est pas paralysé par sa situation au moment de la négociation des périmètres. Il est conduit à collaborer quotidiennement avec des élus dotés d'une légitimité démocratique qu'il n'a pas et d'une stabilité dans le temps dont il ne dispose pas. Dans ces conditions, on peut comprendre qu'il lui est difficile d'aller contre les élus dans les négociations relatives aux périmètres. Désireux de durer, et l'on sait que l'un des critères de la longévité d'un préfet est sa capacité à ne pas créer de conflits, soucieux d'assurer la bonne marche quotidienne de l'administration, qui passe nécessairement par la collaboration avec les élus locaux, le préfet ne peut se lancer impunément dans des conflits au moment de négocier les périmètres. Les élus le savent et peuvent ainsi conduire le représentant de l'Etat à revoir ses ambitions territoriales pour un EPCI-FP ou un SCOT. La proximité du préfet avec les élus locaux apparaît dès lors comme une force qui est également une faiblesse.

Ceci étant posé, on peut alors s'interroger sur la pertinence du choix du préfet de département pour mener les négociations des périmètres avec les élus locaux. L'interdépendance entre le préfet de département et les élus locaux, voire la dépendance du préfet de département, affaiblit la capacité du représentant de l'Etat à susciter des tensions au sein de cette relation. Par exemple, en tentant d'aller contre les élus au moment de négocier les périmètres.

b) Intérêts et faisabilité d'une mise en avant du préfet de région

Au regard des limites intrinsèques du préfet de département, on peut envisager de confier les négociations stratégiques des périmètres à un représentant de l'Etat détenant un enracinement local, et donc au fait des enjeux du territoire, tout en étant détaché des exigences d'une co-administration quotidienne de ce territoire avec les élus locaux. Dans cette optique, le préfet de région apparaît comme une alternative potentielle.

Au-delà des considérations tenant à l'état des rapports de force, la mise en avant du préfet de région présente également un intérêt en termes d'échelle. L'objectif de l'aire urbaine et l'exigence de coordination de l'évolution des aires urbaines ne font pas du département l'échelle idéale et définitive pour orienter le développement urbain. L'échelle régionale prend dès lors tout son intérêt : elle peut être vue comme une échelle prospective permettant à l'Etat

de proposer des périmètres consistants pour l'intercommunalité à fiscalité propre et la planification stratégique.

Le préfet de région pourrait ainsi être substitué au préfet de département dans toutes ses compétences afférentes à la constitution de périmètres, qu'il s'agisse du droit d'initiative ou droit de veto par exemple. Le caractère stratégique de la constitution des périmètres plaide en faveur d'une attribution des compétences pertinentes au préfet de région dont le rôle est essentiellement stratégique.

D'un point de vue juridique, une telle réforme n'est clairement pas d'actualité. Toutefois, les dernières évolutions du droit positif semblent laisser croire qu'elle n'est pas impossible.

Effectivement, on ne peut manquer d'évoquer le décret du 16 février 2010 qui énonce la primauté du préfet de région sur le préfet de département.[657] L'article 2-I du décret dispose à cet égard que le préfet de région « a autorité sur les préfets de département », sauf exceptions prévues par le décret, qui ne concernent pas l'urbanisme.[658] Cette autorité découle du fait que, toujours d'après l'article 2-I du décret, « les préfets des départements prennent leurs décisions conformément aux instructions que leur adresse le préfet de région » et que « le préfet de région peut également évoquer par arrêté, et pour une durée limitée, tout ou partie d'une compétence à des fins de coordination régionale. Dans ce cas, il prend les décisions correspondantes en lieu et place des préfets de département. »

La mise en avant du préfet de région pour la négociation des périmètres est d'autant plus possible que le décret du 27 février 2009 dote le préfet de région d'une administration technique faisant montre d'une expertise potentielle en matière de détermination des périmètres, la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL).[659] D'après l'article 2 du décret, la DREAL est, notamment, chargée d'élaborer et de mettre en œuvre les politiques de l'Etat en matière d'environnement, de développement et d'aménagement durables et les politiques de l'Etat en matière de logement, notamment le développement de l'offre de logements, la rénovation urbaine et la lutte contre l'habitat indigne. Cette mise en avant d'une administration propre à permettre « le pilotage de droit commun des politiques »[660] par le préfet de région, au détriment d'un préfet de département cantonné à la « mise en œuvre des politiques publiques »[661], n'est pas sans poser des difficultés administratives. D'après l'enquête menée par le GRALE, « de nombreuses préfectures pointent un transfert d'effectifs du département vers la région pour les fonctions supports (logistique, formation...) mais aussi dans des domaines pointus. Cette ''préemption des moyens par le niveau régional'', pour reprendre les termes employés par une préfecture, pose le problème de l'équité du partage de l'effort. Cette analyse est confirmée par les réponses obtenues au niveau régional qui constatent un renforcement de leurs services. »[662] Il y a clairement une menace de perte de pouvoir d'expertise des préfets de département, par

[657] Décret n° 2010-146 du 16 février 2010 modifiant le décret n° 2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'Etat dans les régions et départements, JORF n°0040 du 17 février 2010, NOR: IOCX1001895D.

[658] Les exceptions au principe de l'autorité des préfets de région sur les préfets de département sont le contrôle administratif du département, des communes et des établissements publics locaux, l'ordre public et le droit des étrangers.

[659] Décret n° 2009-235 du 27 février 2009 relatif à l'organisation et aux missions des directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement, JORF n°0050 du 28 février 2009, NOR: DEVK0827636D.

[660] LE ROUX (M) : La réforme de l'administration territoriale de l'Etat, DA, janvier 2011, p. 16.

[661] *Ibidem.*

[662] KADA (N) et MULLER-QUOY (I) : Réforme de l'administration territoriale de l'Etat : les ratés de la RéATE, AJDA, 2011, p. 770.

suite d'un mouvement d'aspiration de leurs moyens par le niveau régional, toutes les DREAL étant en place depuis le 1er janvier 2010.[663] Cela peut plaider en faveur d'une révision de la répartition des compétences en matière de périmètres des EPCI-FP et des planifications, en faveur du préfet de région.

En dépit des évolutions du droit et de ses incidences administratives pratiques, l'idée d'une substitution du préfet de département par le préfet de région est clairement improbable à court terme, vu la progression très lente de la réforme de l'administration territoriale de l'Etat.[664] On peut alors se demander si le préfet de région ne pourrait pas particulièrement user de son pouvoir d'évocation pour trancher la question spécifique des périmètres, au moins lorsque la configuration locale est très complexe. Par exemple, quand elle est *a priori* défavorable au préfet de département, pour des raisons politiques, tout en constituant un fort enjeu territorial justifiant une implication étatique particulière. A cet égard, il est intéressant de relever que les premières utilisations du pouvoir d'évocation concernent souvent les questions afférentes au développement durable.[665]

La mise en avant du préfet de région lors de la négociation des périmètres peut profiter aux EPCI-FP et aux SCOT. On peut voir maintenant que des propositions spécifiques à la négociation des périmètres des EPCI-FP peuvent être avancées.

B) Un renforcement possible lors des négociations propres aux périmètres des EPCI-FP

Les propositions permettant d'améliorer la position du préfet lors de la négociation des périmètres sont potentiellement nombreuses. On veut ici préciser que l'on se limitera à celles présentant un certain réalisme juridique, au regard du contexte actuel.

Ainsi, on écartera la solution de l'incitation financière. Très clairement, le vecteur financier est potentiellement intéressant : on pourrait tout à fait concevoir que l'Etat prévoie des incitations financières variables selon l'ambition du SDCI. Plus le schéma permet de mettre en avant la consistance territoriale des périmètres, plus l'incitation serait forte. Cependant, au regard de l'état des finances publiques et de la nouvelle stratégie financière étatique, visant à comprimer les ressources locales, cette proposition peut être écartée.

De la même façon, on ne s'attardera pas sur la proposition consistant à jouer sur les seuils de population : effectivement, on pourrait mettre en avant la solution consistant à élever les seuils de population nécessaires pour la constitution d'un EPCI-FP. On pense en particulier aux CC. A leur égard, la loi RCT est une avancée indiscutable : si la loi ne fixe pas un seuil de population relativement aux CC, elle énonce, en l'article L. 5210-1-1-III-1° du CGCT, que le SDCI doit prendre en compte l'orientation de la constitution d'EPCI-FP regroupant au moins 5 000 habitants. Les seules exceptions admises sont celles relatives à des caractéristiques géographiques particulières. Cela revient à fixer un seuil démographique pour la constitution des CC. On pourrait suggérer de viser plus haut. Cependant, l'enjeu est désormais moins de couvrir le territoire national par les EPCI-FP, vu le taux de couverture national, que d'optimiser les périmètres existants. Cela passe prioritairement par des propositions relatives aux procédures de fusion et d'extension des périmètres.[666]

---

[663] LEROUSSEAU (N) : La réorganisation des services d'environnement, d'urbanisme et du logement de l'Etat, *in* KADA (N) (dir.) : *De la réforme territoriale à la réforme de l'Etat*, PUG, 2011, p. 144

[664] PONTIER (J.-M.) : Le nouveau préfet, AJDA 2010, p. 819 ; CHAUVIN (F) : La nouvelle administration régionale de l'Etat, AJDA 2010, p. 825.

[665] RANGEON (F), DEVEZE SANSON (N) : Les préfets dans la réforme, *in* KADA (N) (dir.) : *De la réforme territoriale à la réforme de l'Etat*, PUG, 2011, p. 121.

[666] A propos des seuils démographiques, on doit rappeler que la loi RCT les modifie à propos des CA et CU. Ainsi, si, en principe, la création de la CA exige toujours 50 000 habitants, le seuil est abaissé à 30 000 quand la

Dans cette perspective, on peut mettre en avant des propositions relatives aux métropoles (1), aux consentements à recueillir (2), au jeu des compétences (3), au droit de veto des communes membres d'une CC à DGF bonifiée (4), à la création des syndicats de communes et syndicats mixtes (5).

1) Le renforcement des prérogatives préfectorales relativement aux périmètres des métropoles

Les prérogatives du représentant de l'Etat concernant les périmètres des métropoles sont très amoindries, en comparaison avec celles qu'il détient s'agissant des autres EPCI-FP. Ainsi, l'article L. 5217-2 du CGCT énonce que « la création d'une métropole s'effectue dans les conditions prévues soit à l'article L. 5211-5, à l'exception du 2° du I, soit à l'article L. 5211-41, soit à l'article L. 5211-41-1, à l'exception de la seconde phrase du premier alinéa, soit à l'article L. 5211-41-3, à l'exception du 2° du I, et sous réserve des dispositions prévues aux alinéas suivants. »

En vertu de cette disposition, d'abord, le préfet est dépourvu de tout droit d'initiative pour la création d'une métropole. Seules les collectivités publiques locales peuvent prendre l'initiative de la création d'une métropole.[667]

Ensuite, le représentant de l'Etat ne dispose pas d'un droit de veto s'agissant de la création d'une métropole : il ne peut être décidé de sa création que par décret. Par contre, les conseils municipaux concernés disposent d'un droit de veto car la création de la métropole est soumise à leur accord.[668]

De plus, résultat du silence de la loi[669], le représentant de l'Etat ne peut user des pouvoirs exceptionnels, précédemment décrits, relativement aux périmètres métropolitains.

In fine, « le préfet ne garde que le pouvoir de fixer le périmètre de la future métropole. Saisi à l'initiative des assemblées délibérantes intéressées, il peut prévoir son extension pour assurer la cohérence et la solidarité de la nouvelle institution, au risque de ne pas pouvoir réunir la majorité qualifiée nécessaire à sa création. »[670] De la sorte, la loi cherche à tempérer « la crainte d'une vassalisation des communes rapidement exprimée par le président de l'association des maires de France », en se reposant sur le volontarisme local.[671]

Au regard du phénomène des luttes d'institutions locales, peu compatible avec la consistance des périmètres des EPCI-FP, on estime qu'il faut accroître les prérogatives préfectorales.

Considérant le bouleversement potentiel de la carte intercommunale que constitue un périmètre métropolitain, on considère qu'il est important que le représentant local de l'Etat apparaisse comme une autorité décisionnelle en la matière. Soit pour pousser effectivement à la constitution ou à l'évolution d'un périmètre métropolitain, avec un impact attendu sur la

---

CA comprend le chef-lieu de département. Quant aux CU, elles doivent regrouper 450 000 habitants. Il s'agit de tenir compte de la création des métropoles, dont le seuil démographique est fixé à 500 000 habitants.

[667] La métropole « peut ainsi être créée ex-nihilo, par transformation, par extension ou par fusion d'EPCI préexistants. » (KERNEIS (M) : L'Etat et la réforme de l'intercommunalité, *in* KADA (N) (dir.) : *De la réforme territoriale à la réforme de l'Etat*, PUG, 2011, p. 72)

[668] Classiquement, cet accord doit être exprimé par deux tiers au moins des conseils municipaux des communes intéressées représentant plus de la moitié de la population totale de celles-ci, ou par la moitié au moins des conseils municipaux des communes représentant les deux tiers de la population. Cette majorité doit nécessairement comprendre le conseil municipal de la commune dont la population est la plus nombreuse, lorsque celle-ci est supérieure au quart de la population totale concernée.

[669] DOUENCE (J.-C.) : Les métropoles, RFDA 2011, p. 259.

[670] DOUENCE (J.-C.) : article précité, p. 262.

[671] DESCHAMPS (E) : Métropole et pôle métropolitain dans la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, AJDA 2011, p. 1134 et 1135.

consistance territoriale de ce dernier. Soit pour instrumentaliser la menace métropolitaine afin de faire aboutir des projets d'optimisation concernant des CC, CA ou CU. La métropole peut être un instrument intéressant pour l'optimisation des périmètres, soit en tant que telle, soit en tant que repoussoir : il paraît alors fondamental de permettre au préfet d'agir à son égard, eu égard à ses responsabilités globales quant à la carte intercommunale.

A ce titre, on peut proposer de reconnaître au préfet, en matière de périmètres métropolitains, les mêmes prérogatives que pour les périmètres communautaires. On suggère d'ailleurs de mettre en avant le préfet de région pout exercer ces prérogatives, au regard de l'ampleur de l'échelle métropolitaine. Ces solutions sont les plus réalistes puisqu'il semble peu probable de revenir à la solution d'une création d'office des métropoles par la loi, comme le suggérait le Comité Balladur[672], ou d'abandonner la formule spécifique de la métropole au profit d'une refonte du régime de la CU, pour l'adapter au phénomène de la métropolisation.[673]

2) La réduction des consentements à obtenir pour faire évoluer les périmètres

Dans l'état du droit antérieur à la loi RCT, l'évolution du périmètre d'un EPCI-FP exige d'obtenir l'accord de cet établissement, mais aussi de ses communes membres, en plus des communes et/ou EPCI concernés par l'évolution. [674]

Le droit issu de la loi RCT fait modérément évoluer les choses. On a constaté, en effet, que la procédure de fusion ne contraint plus à recueillir l'accord de l'EPCI-FP qui fusionne. Par contre, les différentes procédures d'extension donnent toujours lieu à l'expression du double consentement de l'EPCI-FP et des communes concernées, membres ou non de l'établissement.

On pourrait envisager de ne plus demander l'accord individuel des communes membres d'un EPCI-FP, notamment la commune la plus peuplée, pour se limiter à un consentement de l'organe délibérant de l'établissement et des conseils municipaux des communes qui lui sont extérieures et qui sont visées par la procédure.

En effet, on peut estimer que les communes membres se sont déjà prononcées sur leur adhésion originaire à l'EPCI-FP et que c'est seulement à ce dernier que doit revenir la décision afférente à son avenir. En quelque sorte, l'adhésion originaire à un EPCI-FP priverait les communes de la possibilité de se prononcer à titre individuel sur le devenir territorial et structurel de l'établissement. Les communes devraient passer par les instances communautaires/métropolitaines pour exprimer leurs positions.

Une telle réforme faciliterait le travail du préfet, en limitant le nombre de consentements individuels à obtenir. Mais on ne se dissimule pas qu'une telle réforme est politiquement très délicate, au vu de l'impact des procédures en cause, en particulier celle de fusion.[675] Le pouvoir communal risque fort de s'opposer à une telle évolution.

[672] DOUENCE (J.-C.) : Les métropoles, RFDA 2011, p. 262.
[673] DESCHAMPS (E) : Métropole et pôle métropolitain dans la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, AJDA 2011, p. 1130.
[674] Voir Partie 1, Titre 1, Chapitre 2, Section 1, Paragraphe 2, A), 1).
[675] Comme l'indique clairement l'intitulé d'une production doctrinale, les fusions intercommunales induisent « de nouveaux territoires pour de nouveaux projets. » (CHRISTIANY (D) : Les fusions intercommunales, de nouveaux territoires pour de nouveaux projets, JCP A, 2005, n° 1204, p. 768)

3) La mise en place d'un contrôle du jeu des compétences pour lutter contre l'intercommunalité défensive

On a pu voir plus haut que l'intercommunalité défensive est une technique utilisée pour bloquer la constitution de grands EPCI-FP.[676] Le préfet ne peut s'y opposer dès lors que les conditions légales encadrant la mise en place de cette intercommunalité sont réunies. Le représentant de l'Etat est alors impuissant, même s'il pressent que la structure est largement artificielle, notamment pour déterminer un projet commun de développement au sein d'un périmètre de solidarité. Par exemple, le préfet est en situation de compétence liée face à la volonté manifestée d'une extension de compétences dans l'optique d'une éligibilité à la DGF bonifiée. Il est tenu de faire droit à cette volonté et de prendre les arrêtés nécessaires. Il y a, très clairement, un lien entre le jeu des compétences et la forme des périmètres : ce jeu peut obérer la consistance territoriale des périmètres, en favorisant le développement de l'intercommunalité défensive.

Dans cette perspective, on peut proposer un renforcement de l'appréciation du préfet sur le jeu des compétences afin de mieux réguler l'évolution des périmètres. Deux propositions peuvent être mises en avant.

D'une part, on pourrait envisager l'attribution d'un pouvoir discrétionnaire au représentant de l'Etat pour apprécier, par exemple, les motivations d'un projet d'extension des compétences d'un EPCI-FP. Dans cette optique, il serait possible de concevoir que le projet ne soit pas considéré comme motivé si l'extension envisagée des compétences de l'EPCI-FP révèle en réalité la mise en place de redondances au regard des compétences demeurant communales. Il s'agirait là d'un indice du caractère artificiel de la démarche intercommunale. Le préfet pourrait alors s'y opposer, ce qui ne sera pas sans impact sur l'état des périmètres : en bloquant l'évolution voulue des compétences ou de la fiscalité, le représentant de l'Etat empêche l'accès à des capacités de résistance face à une évolution des périmètres.

D'autre part, on pourrait imaginer la création d'un contrôle de carence au profit du préfet.[677] Ce contrôle permettrait à ce dernier d'examiner l'effectivité de l'exercice de certaines compétences, notamment par rapport à la définition de l'intérêt communautaire. Si les compétences théoriques ne sont pas effectivement exercées, le préfet doit en tirer les conséquences au moment de l'évolution des périmètres. Par exemple, une CC théoriquement à DGF bonifiée n'exerçant pas les quatre groupes de compétences prévues par la loi sera traitée comme une CC non éligible à la DGF bonifiée. De ce fait, les communes membres de cette structure pourront être annexées sans bénéficier des capacités de résistance propres aux communes membres des CC à DGF bonifiée.

4) La généralisation de la suppression du droit de veto des communes membres d'une CC à DGF bonifiée

On a vu précédemment que l'appartenance à une CC à DGF bonifiée permet de résister, en certaines hypothèses, à l'inclusion dans une communauté voisine souhaitant étendre son périmètre.[678]

La loi RCT remet partiellement en cause cette capacité de résistance, lorsque l'extension concerne le périmètre d'une métropole. En effet, « la loi nouvelle supprime cette

[676] Voir Partie 1, Titre 1, Chapitre 2, Section 1, Paragraphe 4, C), 1).
[677] Très généralement, on définit la carence comme, « de la part du législateur (du gouvernement ou des autorités communautaires), inaction ou abstention consistant à ne pas prendre une disposition dont le besoin se fait sentir. » (CORNU (G) (dir.) : Entrée Carence, *in Vocabulaire juridique*, PUF, 2007, p. 134)
[678] Voir Partie 1, Titre 1, Chapitre 2, Section 1, Paragraphe 4, C), 1), b), b-3).

garantie quand il s'agit d'une transformation en métropole (c'est le sens de la disposition déclarant l'article L. 5211-41-1, ''*à l'exception de la seconde phrase du premier alinéa*''). »[679]

On peut proposer la généralisation de la formule : il s'agirait de supprimer l'accord nécessaire des communes membres d'une CC à DGF bonifiée à l'extension d'un EPCI-FP, quel qu'il soit et quelle que soit la procédure faisant évoluer son périmètre.

5) La confirmation du pouvoir d'appréciation du préfet pour la constitution des syndicats mixtes fermés et des syndicats de communes

On a vu que la loi RCT crée une marge de manœuvre au profit du préfet à propos de la création des syndicats mixtes ouverts, l'article L. 5721-2 du CGCT disposant que le préfet *peut* prendre l'arrêté de création.

La situation des syndicats de communes et des syndicats mixtes fermés composés exclusivement d'EPCI-FP et de communes ou d'EPCI-FP est plus ambigüe. Le pouvoir d'appréciation du préfet est peu clair d'après l'article L. 5212-2 du CGCT, qui vise les syndicats de communes et, par renvoi, les syndicats mixtes fermés. D'après ce texte, « sauf lorsqu'elle résulte des délibérations concordantes de l'ensemble des conseils municipaux, la création d'un syndicat de communes donne lieu à l'établissement d'une liste des communes intéressées. Cette liste est fixée par le ou les représentants de l'Etat dans le ou les départements concernés, sur l'initiative d'un ou plusieurs conseils municipaux. Elle est communiquée pour information au conseil général. » On constate que la loi est assez obscure relativement à la nature de la compétence du préfet pour prendre l'arrêté de création, compétence liée ou discrétionnaire.

La jurisprudence permet de plaider en faveur de l'identification d'un pouvoir discrétionnaire : il ressort de l'arrêt du Conseil d'Etat du 15 février 1984, Association industrielle du territoire de Belfort et des régions limitrophes[680], que le juge administratif exerce un contrôle restreint sur l'appréciation portée par le préfet de l'utilité que présente pour chacune des collectivités participantes la création d'un syndicat mixte, en l'espèce un syndicat mixte ouvert. Cette caractérisation d'un contrôle restreint semble permettre d'identifier, *a contrario*, un pouvoir discrétionnaire du préfet quant à la décision de créer un syndicat.

On peut être cependant troublé par la réécriture de l'article L. 5721-2 du CGCT et la précision faite du caractère discrétionnaire de l'appréciation préfectorale à propos des syndicats mixtes ouverts. Cette précision n'étant pas étendue aux syndicats de communes et syndicats mixtes fermés, cela implique-t-il une différenciation quant à la nature du pouvoir préfectoral, discrétionnaire dans un premier cas, lié dans un second ?

Pour éviter toute ambigüité, il conviendrait de préciser les procédures relatives à la création des syndicats mixtes fermés et des syndicats communaux. Cette précision devra mettre en avant le pouvoir d'appréciation du préfet relativement aux arrêtés relatifs à leur création. Ce pouvoir discrétionnaire affirmé permettra de poursuivre la rationalisation de la carte syndicale, pour optimiser celle des EPCI-FP : il s'agit d'empêcher les stratégies visant à compenser les lacunes des périmètres par la création de syndicats. De la sorte, le représentant de l'Etat incitera à des périmètres communautaires/métropolitains consistants.

[679] DEGOFFE (M) : Les nouvelles formes de regroupement intercommunal, BJCL, 2011, n° 1, p. 33.
[680] Conseil d'Etat, 10/ 4 SSR, 15 février 1984, Association industrielle du territoire de Belfort et des régions limitrophes, req. n° 39176.

C) Un renforcement possible lors des négociations propres aux périmètres des SCOT

Plusieurs voies sont explorables pour renforcer le poids de l'Etat lors des négociations propres aux périmètres des SCOT. En effet, si la loi ENE renforce la position de l'Etat en lui reconnaissant de nouveaux atouts, ces derniers font montre de certaines faiblesses. En partant de ces dernières, on peut d'abord imaginer de rénover l'initiative préfectorale en début de procédure (1). On peut également renforcer la position étatique en fin de procédure, en réformant le droit de veto préfectoral (2). On peut enfin proposer de mettre en place une nouvelle procédure de fusion de SCOT (3).

1) La création d'un pouvoir d'initiative plein et entier

Les limites de l'initiative préfectorale actuelle (a) justifient la recherche des solutions possibles pour les dépasser (b).

a) Les limites de l'initiative préfectorale actuelle

On peut voir trois limites à l'initiative préfectorale actuelle.

D'abord, la procédure spéciale afférente à la détermination des périmètres des SCOT, on l'a vu, ne peut être mise en œuvre librement par le préfet.

Cette situation peut être une source de difficultés, notamment quand on observe que ce sont des notions relativement indéterminées qui conditionnent l'exercice de l'habilitation préfectorale. En effet, la cohérence des politiques publiques, les continuités écologiques et la consommation de l'espace sont les critères à partir desquels on doit déterminer si le préfet peut suggérer aux personnes compétentes de prendre l'initiative d'un périmètre de SCOT ou d'étendre un périmètre existant. Mais quels sont les éléments permettant de caractériser des politiques publiques cohérentes ? Que vise-t-on par continuité écologique ? Comment mesurer la consommation de l'espace ?

Les difficultés sont d'autant plus accrues lorsque l'on relève que non seulement les notions clés sont relativement indéterminées, mais qu'en plus il faut une atteinte d'une particulière gravité pour que le préfet puisse agir. En effet, il faut notamment constater que l'absence ou le caractère restreint du SCOT nuit *gravement* à la cohérence des politiques publiques ou conduit à une consommation *excessive* de l'espace. Autant dire que la loi recourt à des standards, par nature indéterminés, pour viser l'intensité de l'atteinte à des notions elles-mêmes indéterminées pour que le préfet puisse agir.

Le dernier mot reviendra au juge, même s'il faut bien rappeler que le contentieux initié par le préfet afférent aux documents d'urbanisme est relativement rare.[681] Il est possible que la jurisprudence appréhende strictement ces différents éléments, d'où une possibilité restreinte d'inviter les personnes compétentes en matière de SCOT à agir.

Ensuite, attribuer aux seules personnes locales compétentes la faculté de proposer des périmètres, sauf cas très spécifique d'une substitution préfectorale due à une carence locale, a pour conséquence que les négociations s'engageront autour de la proposition locale. Certes, grâce au contrôle de légalité ou au pouvoir de consentement, selon le caractère de la procédure en cause, normale ou spéciale, le préfet sera en mesure d'amender cette proposition. Cependant, la discussion s'engagera sur le terrain choisi par les autorités locales.

[681] PRIET (F) : Le contrôle de légalité par le préfet, *in* LEBRETON (J.-P.) (dir.) : *Etat de droit et urbanisme*, Les Cahiers du GRIDAUH, 2004, n° 11, p. 41, notamment pages 51 et 56.

Tactiquement, le préfet est contraint par le fait qu'il ne peut évoluer que dans le cadre défini par ses interlocuteurs. Le droit de veto permet de relativiser la contrainte, mais il n'est utilisable que dans le cadre d'une procédure spéciale. De plus, il ne peut dissimuler que le préfet ne choisit pas le cadre de l'action et qu'il ne peut que *réagir* face aux initiatives locales.

Enfin, le droit d'initiative préfectoral en matière de périmètre ne conduit pas nécessairement à la détermination d'un SCOT, les personnes publiques locales concernées pouvant bloquer le processus. On l'a relevé, « à supposer que les collectivités n'aient pas exprimé d'opposition à la délimitation du périmètre proposé par le préfet, rien ne permet véritablement ensuite au préfet d'inciter ou de contraindre des collectivités non convaincues de l'intérêt de disposer d'un SCOT de mener à bien la procédure d'élaboration du SCOT. Il a ainsi existé dans le passé des périmètres de schéma directeur définis pendant des années sans que les études aient été menées pour que ces schémas soient adoptés. »[682]

b) Les solutions possibles

En réaction au droit d'initiative actuel, on peut envisager la création d'un droit d'initiative généralisé et discrétionnaire (b-1) et d'un contrôle de carence après la définition d'un périmètre (b-2).

b-1) Pour un droit d'initiative généralisé et discrétionnaire

Pour remédier aux limites de l'initiative préfectorale actuelle, on estime qu'il pourrait être intéressant de reconnaître au préfet un droit d'initiative généralisé et discrétionnaire en matière de périmètre de SCOT, pour proposer un périmètre initial ou l'extension d'un périmètre existant. Par là, il aurait la faculté de proposer sa propre vision du devenir territorial du périmètre considéré, de confronter les personnes locales à son propre projet, sans être réduit à seulement réagir aux propositions locales et à leurs vues. De la même façon que dans le droit de l'intercommunalité, la compétence pour proposer un périmètre de SCOT, originaire ou étendu, appartiendrait concurremment au préfet et aux personnes locales compétentes, de façon générale et inconditionnée. Cette modification juridique entraînerait un rééquilibrage tactique évident dans les négociations. *In fine*, cela revient à plaider pour la généralisation de la procédure spéciale créée par la loi ENE et à l'abandon de la procédure de droit commun.

b-2) L'instauration d'un contrôle de carence après la définition d'un périmètre

On peut imaginer de créer un lien juridique entre la décision de définition d'un périmètre à la suite de l'initiative préfectorale et la décision d'engager l'écriture du document. Il s'agirait, de la sorte, de créer une forme d'automaticité ou d'enchaînement procédural entre les deux décisions. On pourrait, en s'inspirant d'une proposition précédente, concevoir un contrôle de carence pour sanctionner l'immobilisme des personnes compétentes pour élaborer le document, alors que le périmètre du schéma est défini.

2) La création d'un droit de veto de droit commun

Le droit de veto existant, prévu à l'article L. 122-5-2 du Cu, est uniquement applicable dans le cadre de la procédure spéciale décrite précédemment.

[682] STREBLER (J.-P) : Grenelle 2 et SCOT : des ambitions renforcées et une présence plus forte de l'Etat, RDI, février 2011, n° 2, p. 80.

On peut proposer de reconnaître au préfet un droit de veto de droit commun, mobilisable systématiquement par le préfet. Par là, on achèverait le parallélisme entre les prérogatives préfectorales en matière intercommunale et en matière de SCOT. Avec le pouvoir discrétionnaire de bloquer des initiatives locales, le poids de l'Etat serait alors tel que les élus locaux ne sauraient écarter ses vues sans en tenir compte. S'engagerait alors une négociation véritable voyant les différents acteurs contraints de faire des concessions réciproques pour parvenir à un accord. La nécessité pour l'Etat de rechercher des périmètres consistants pour la pleine efficacité des instruments planificateurs qu'il crée par la loi serait alors mieux servie.

3) La possible création d'une procédure de fusion de SCOT

Deux phénomènes menacent le développement cohérent des périmètres de SCOT.

D'une part, on peut craindre la transposition en matière de SCOT d'un phénomène déjà rencontré à propos de l'intercommunalité, à savoir la constitution de SCOT défensifs visant à protéger un périmètre donné de SCOT voisins. L'hypothèse n'est pas absurde quand on songe au renforcement des normes impératives du SCOT opéré par le législateur.[683] Ce renforcement combiné à la crainte de tomber sous l'empire politique d'un établissement voisin peut conduire à la multiplication de SCOT défensifs. Par exemple, on a évoqué plus haut les SCOT périurbains visant à conserver les conditions de la périurbanisation, contre l'objectif de maîtrise de l'étalement urbain.[684]

D'autre part, on ne peut écarter la possibilité de territoires voyant la juxtaposition de SCOT réduits non issus de logiques défensives mais d'un développement « en tâches d'huile ».

Face à ces menaces, la procédure d'extension des SCOT pourrait s'avérer insuffisante pour optimiser les périmètres de la planification stratégique. L'extension vise avant tout à corriger un périmètre initial, pas à le bouleverser fondamentalement. Or, l'exigence potentielle de lutter contre les SCOT défensifs peut rendre utile la mise en place d'une procédure plus radicale, qui serait celle de la fusion des SCOT, dont on peut tracer ici les très grandes lignes.

L'initiative de la fusion de SCOT pourrait relever de la compétence concomitante du préfet et des établissements publics compétents en matière de planification stratégique. En cas d'initiative préfectorale, le préfet, après consultations, prend l'arrêté fixant la liste des établissements publics concernés. En cas d'initiative locale, le préfet disposerait d'un pouvoir discrétionnaire pour accepter ou non de prendre l'arrêté fixant la liste des collectivités publiques en cause.

La fusion elle-même découlerait d'une décision préfectorale, après accord des organes délibérants des établissements publics compétents en matière de SCOT. En tout état de cause, le préfet conserve un pouvoir discrétionnaire pour autoriser la fusion par un second arrêté. Ce même arrêté de fusion créerait l'établissement public chargé du schéma, résultat de la fusion des établissements publics préexistants. Le statut du nouvel établissement serait aligné sur celui qui est le plus intégré. Les conséquences de la fusion seraient celles identifiées habituellement en matière de fusion impliquant au moins un EPCI-FP.

[683] Voir Partie 2, Titre 2, Chapitre 1, Section 1, Paragraphe 3, A).
[684] Voir Partie 1, Titre 1, Chapitre 2, Section 2, Paragraphe 1, A), 2), e).

Par rapport à la fusion impliquant au moins un EPCI-FP, on note que la procédure de fusion des SCOT que l'on suggère exclut les conseils municipaux des mécanismes décisionnels, pour un véritable *condominium* préfet-établissements publics compétents en matière de SCOT. L'idée étant d'accroitre l'autorité de l'Etat pour l'optimisation des périmètres de la planification stratégique.

*

Dans l'optique d'un pilotage de l'optimisation des périmètres des EPCI-FP et des SCOT, la voie ouverte à la suite des lois Chevènement/SRU est finalement étroite : soit les compétences sont centralisées, soit la semi-décentralisation des compétences persiste. C'est le fonctionnement semi-décentralisé qui demeure.

Cependant, si les périmètres continuent d'être le résultat de décisions négociées entre l'Etat et les acteurs locaux, le législateur, en 2010, ne s'est pas montré immobile. En effet, on doit relever un effort manifeste pour permettre d'améliorer la présentation et la prise en compte des vues de l'Etat s'agissant des périmètres. Très clairement, la loi prend acte de leur détermination conflictuelle et renforce l'armement préfectoral pour y faire face. Malgré tout, accroître les ressources préfectorales au cours des négociations ne signifie pas que ces dernières vont nécessairement tourner à son avantage. On a pu voir dans le chapitre précédent que les apparences afférentes aux rapports de force peuvent être trompeuses. Il faudra observer les premiers résultats sur le terrain des évolutions législatives.

Toutefois, le législateur n'envisage pas seulement les périmètres comme le résultat de luttes entre institutions. Il cherche également à promouvoir des mécanismes incitatifs, afin de pousser les acteurs locaux à chercher, par eux-mêmes, une optimisation des périmètres.

Section 2 : Une optimisation recherchée par le développement d'incitations en direction des autorités locales compétentes

On a pu observer, dans le chapitre précédent, que les rapports de force locaux ne sont pas toujours favorables aux vues de l'Etat. Le nouveau temps juridique ouvert par les lois ENE et RCT cherche à améliorer les positions du préfet lors des négociations : cependant, cela ne signifie pas nécessairement que les objectifs étatiques, en matière de consistance territoriale des périmètres, seront atteints. Paradoxalement, la volonté de renforcer le poids étatique pourrait se heurter aux nouveaux blocs, ou couples, crées par la loi. En effet, les blocs région/départements et EPCI-FP/communes peuvent, notamment par les nouveaux élus qui sont en sont issus, peser politiquement plus fortement, même si administrativement et financièrement leurs situations sont plus complexes. De la même façon, les résultats de la réorganisation de l'Etat local sont encore à venir. Rien ne permet donc d'assurer avec certitude que l'Etat, via ses représentants locaux, parviendra à mieux s'imposer par rapport aux élus locaux et à la dynamique spécifique des luttes d'institutions locales qui, telle que décrite précédemment[685], perdure pleinement.[686]

Aussi, il était nécessaire de prévoir, à côté des rapports conflictuels tranchés par la négociation elle-même dépendante des rapports de force, des mécanismes incitatifs. En clair, il s'agit de dispositifs librement investis par les élus locaux et qui présentent le double avantage de servir les intérêts propres de ces derniers, tout en permettant potentiellement une optimisation des périmètres. Il ne s'agit plus d'imposer ou de rechercher à imposer des périmètres consistants ; il faut plutôt pousser les élus à les atteindre d'eux-mêmes, à travers des mécanismes auxquels ils choisissent librement de recourir.

Au regard de cette philosophie générale de l'optimisation recherchée par le développement d'incitations, deux analyses doivent être mises en avant.

D'une part, et on ne peut que le regretter, les lois ENE et RCT ne contribuent pas significativement à la relance d'incitations déjà existantes avant 2010, mais à l'impact limité, relatives à l'optimisation des périmètres existants ou à créer (Paragraphe 1).

D'autre part, le nouveau cadre juridique de 2010 va contribuer au développement d'une incitation issue de la pratique, l'inter-territorialité, qui vise faire coopérer les périmètres (Paragraphe 2).

Paragraphe 1 : La regrettable absence de perfectionnement d'incitations préexistantes

Il est important de préciser que les incitations préexistantes dont on regrette l'absence de perfectionnement, au regard de leur bilan relatif, concernent toutes les SCOT.

L'absence d'incitations préexistantes visant spécifiquement l'optimisation des périmètres des EPCI-FP s'explique aisément, par la philosophie sous-jacente à leur développement. On a pu voir que la loi Chevènement repose sur l'idée d'un Etat propulsif.[687] La loi RCT demeure dans cette perspective. En effet, comme l'indique le professeur Brisson, la loi RCT « consacre une reprise en main de la décentralisation par l'Etat, d'un Etat qui se pose à nouveau en ''grand architecte'' du local ; regroupant ici, créant *ex nihilo* là, redessinant

[685] Voir Partie 1, Titre 1, Chapitre 2, Section 1, Paragraphe 4.

[686] A titre d'illustrations, on peut évoquer deux dispositions législatives nouvelles qui contribuent à la préservation de la position du département, que l'on sait engager dans les luttes d'institutions locales. Ainsi, l'article L. 5211-5 du CGCT énonce que le périmètre de l'EPCI-FP nouvellement crée ne peut être identique à celui d'un département. De la même façon, on a vu que le SDCI se déploie en principe, en vertu de l'article L. 5210-1-1 du CGCT, à l'échelle départementale.

[687] Voir Partie 1, Titre 1, Chapitre 2, Section 1, Paragraphe 1.

ailleurs. »[688] Ainsi, la détermination et l'optimisation des périmètres des EPCI-FP n'ont jamais principalement reposé sur une stratégie incitative. Les éléments incitatifs sont tous nouveaux. A ce titre, on évoquera plus loin la question des pôles métropolitains. On peut également ajouter la faculté ouverte aux EPCI concernés par une fusion de choisir la forme d'EPCI-FP résultant de la fusion et de moduler plus librement le jeu des compétences.[689] En conséquence, la stratégie incitative ne peut donc guère être perfectionnée, car récemment empruntée pour les EPCI-FP.

La situation est différente pour les SCOT. De nombreuses incitations à l'optimisation des périmètres existent avant la loi ENE. On doit préciser que par incitations, on vise ici des éléments *conçus comme incitatifs* (B) et des éléments qui, potentiellement, peuvent avoir un *effet incitatif* (A). Quel que soit le type d'incitation considéré, on doit relever que leur bilan mitigé n'a pas conduit le législateur à perfectionner leur régime juridique.

A) L'absence de perfectionnement des incitations pouvant avoir un effet sur l'optimisation des périmètres

Avant le vote des lois ENE et RCT, des instruments juridiques peuvent être perçus comme des vecteur potentiels d'optimisation des périmètres de la planification stratégique. Cependant, ces instruments ont un bilan très mitigé à cet égard. On doit constater que les lois de 2010 ne visent pas à perfectionner leur régime juridique pour remédier à leurs lacunes comme possibles incitations à l'optimisation des périmètres. Cette analyse est valable pour les dispositions transitoires SD-SCOT (1) et la contractualisation territoriale (2).

1) L'insuffisante mise à profit des dispositions transitoires SD-SCOT

On a indiqué précédemment qu'au 1er janvier 2010, les statistiques ministérielles font état de 41 SD restants, non mis en révision.[690] On le voit, le SD n'a pas disparu.

Dès lors, on doit se demander si le législateur a conçu un régime transitoire SD-SCOT *permettant d'optimiser*[691] les périmètres de l'ancienne planification stratégique, afin

---

[688] BRISSON (J.-F.) : La loi du 16 décembre 2010 portant réforme territoriale ou le droit des collectivités territoriales en miettes, Droit administratif, mars 2011, p. 8.

[689] On l'a indiqué, « l'établissement public issu de la fusion ne relève plus nécessairement de la catégorie de celui des EPCI-FP inclus dans le projet auquel la loi a confié le plus grand nombre de compétences. Il peut s'agir aussi d'une catégorie disposant de compétences obligatoires en nombre supérieur, sous réserve que les conditions de création d'un tel établissement soient remplies. (…) Afin d'encourager la fusion, le législateur a par ailleurs prévu que les compétences transférées à l'issue de la fusion ne sont plus que les compétences obligatoires, et non plus tant les compétences obligatoires qu'optionnelles, formule qui pouvait susciter des réticences. Pour les compétences optionnelles, comme pour celles transférées à titre supplémentaire, l'organe délibérant dispose d'un délai de trois mois à compter de la fusion pour décider leur restitution aux communes ou de leur conservation à l'échelon intercommunal. » (DOMINGO (L) : La loi de réforme des collectivités territoriales et l'intercommunalité, JCP-A, 2011, n° 2, p. 33)

[690] Voir chapeau introductif du Chapitre 2.

[691] L'idée même d'une transition prévue par le législateur entre les SD et les SCOT ne fait, par contre, pas le moindre doute : « les schémas directeurs n'en deviennent pas pour autant *ex nihilo* des SCOT. La loi du 13 décembre 2000 définit en effet un certain nombre de dispositions transitoires relatives au passage des schémas directeurs aux SCOT. Ces dispositions concernent les schémas directeurs approuvés au moment de l'entrée en vigueur du nouveau régime juridique des SCOT intervenue le 1er avril 2001, conformément à l'article 6 du décret n. 2001-260 du 27 mars 2001 modifiant le code de l'urbanisme et le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique et relatif aux documents d'urbanisme. Les schémas directeurs subsistent. Ils ne deviendront SCOT que lorsqu'ils auront été révisés ; conformément aux nouvelles dispositions de la loi solidarité et renouvellement urbains. Ces dispositions transitoires concernent aussi les schémas directeurs qui étaient en cours d'élaboration ou de révision au moment de cette entrée en vigueur. » (HOCREITERE (P.) : Le périmètre des SCOT et la nouvelle intercommunalité, Droit et Ville 2002, n° 53, p. 31)

d'optimiser par ricochet la nouvelle. L'impression est mitigée. Pourtant, il y a une influence réelle du SD sur les périmètres de la nouvelle planification stratégique (a). Cependant, on doit constater que les dispositions transitoires ne pas instrumentalisées en faveur de la consistance des périmètres, que le SD soit en cours d'élaboration ou de révision (b) ou qu'il soit approuvé (c). Les lois de 2010 ne changent pas cette situation.

a) L'influence du SD sur les périmètres de la nouvelle planification stratégique

Du passé on ne peut jamais vraiment faire table rase. Il en va de même en matière de planification stratégique. En effet, il ressort des études que les périmètres des anciens SD existants ont souvent servi de base, de référence pour la détermination des périmètres des SCOT. Comme le souligne Patrick Hocreitère, « l'existence ou non d'un schéma directeur approuvé n'est pas totalement indifférent dans la détermination du périmètre des futurs SCOT, dans leur contenu et dans le projet d'agglomération dont ils seront les porteurs, car n'est pas la même chose d'élaborer un nouveau document en partant ou non d'un document préexistant. »[692]

L'influence du SD sur le SCOT s'illustre de deux façons.

D'un côté, les SD adoptent le régime juridique du SCOT sans évolution des périmètres. La doctrine relève ainsi que « les schémas directeurs (…) sont donc considérés comme des SCOT, en possèdent tous les effets, même s'ils n'ont pas suivi la procédure nouvelle instaurée par la loi SRU (concertation, enquêtes publiques…). (…) Les statistiques récentes évoquées par le ministère de l'Equipement font état - sous toutes réserves de sa part – de 159 SD devenus ainsi des SCOT en vigueur. »[693] La soumission des SD au régime des SCOT est uniquement conditionnée par l'existence d'EPCI en charge des schémas, à périmètres constants.

D'un autre côté, les périmètres des SD servent de point de départ à une réflexion relative à la configuration territoriale de la nouvelle planification stratégique. Les SCOT, s'inspirant de l'expérience des SD, sont plus importants ou plus restreints en termes de consistance territoriale, mais tout en restant assez proches des périmètres des anciens SD.

Cette influence du SD provient du fait que l'existence d'un tel document révèle l'existence d'un consensus politique quant au principe de son arrêt et quant à son périmètre de déploiement. De plus, son élaboration a donné lieu à un travail commun, à la matérialisation de méthodes de travail commun. Autrement dit, le SD permet l'émergence d'*habitus* sur lesquels on s'appuie naturellement pour déterminer les périmètres des nouveaux SCOT.

b) L'insuffisante recherche de consistance territoriale pour les SD en cours d'élaboration ou de révision

On doit relever une insuffisante recherche de consistance territoriale lorsque l'on se penche sur le cas des SD en cours d'élaboration ou de révision.

En effet, le régime transitoire des SD en cours d'élaboration ou de révision est essentiellement procédural. Il s'agit avant tout de déterminer le régime juridique de ces phases d'élaboration ou de révision. On ne trouve aucune référence à une nécessaire évaluation

[692] HOCREITERE (P.) : Le périmètre des SCOT et la nouvelle intercommunalité, Droit et Ville 2002, n° 53, p. 32.

[693] COULAUD (D), FRANCOIS (M) et JACQUOT (H) : La détermination des périmètres des SCOT : premières tendances, DAUH 2002, p. 21.

préalable de la consistance territoriale du SD en cause, eu égard au nouveau cadre législatif et aux objectifs désormais assignés à la planification stratégique.[694]

Or, le législateur aurait pu subordonner la continuation du SD à sa consistance territoriale, en considérant que si cette dernière n'est pas atteinte, alors le SD maintenu en vigueur déséquilibrerait le dispositif général établi par la loi SRU. Cette consistance territoriale du SD aurait pu être appréciée par le représentant de l'Etat en fonction des circonstances locales ou par la CDCI.

Mais rien de tel n'est prévu.

c) Une recherche relative de consistance territoriale pour les SD approuvés

Il faut mettre en exergue la volonté du législateur de rendre caduc un maximum de SD (c-1), cette volonté pouvant avoir un impact par ricochet sur la question du périmètre du SCOT (c-2).

c-1) La volonté de rendre caduc un maximum de SD

Le législateur fixe une condition institutionnelle au maintien des SD approuvés avant le 1er avril 2001, à savoir l'existence d'un établissement public compétent. S'il n'y a pas d'établissement public ou si ce dernier n'est pas compétent pour assurer le suivi et la gestion du schéma, alors ce dernier devient caduc.[695]

A travers cette condition institutionnelle, le législateur manifeste sa volonté de rendre caduc un maximum de SD.

Cette volonté se déduit de la règle selon laquelle l'établissement compétent pour gérer et assurer le suivi du SD, en cas de dissolution ou d'incompétence de celui qui a établi ou révisé le SD, devra être crée avant le 1er janvier 2002. Or, le plus souvent, l'établissement public ayant établi ou révisé le SD n'existe plus puisque c'est la loi SRU qui a posé l'exigence de pérennité de l'établissement portant la planification stratégique. La situation habituelle est un SD existant en l'absence d'établissement public porteur. Il faut donc recréer un tel établissement, mais il faut le faire avant le 1er janvier 2002. Ce qui est un délai relativement court par rapport au vote de la loi Chevènement intervenu en 1999.

Cette volonté est d'autant plus manifeste quand on met en exergue le contexte institutionnel dans lequel surgit l'établissement portant le schéma directeur. Effectivement, le législateur entend organiser le retrait des syndicats préexistants, la disparition d'une majorité

---

[694] « Lorsque le projet de SD avait été arrêté, la procédure d'élaboration ou de révision pouvait être poursuivie selon le régime antérieur à la loi SRU (règles de procédure et de fond), à condition que l'approbation du document intervienne au plus tard le 1er avril 2002. Il était ensuite assimilé à ceux approuvés avant le 1er avril 2001. Lorsque le projet de SD n'avait pas été arrêté avant le 1er avril 2001, les textes prévoyaient deux régimes différents selon qu'il s'agissait de l'élaboration initiale ou de la révision du schéma. En cas d'élaboration initiale, la procédure devait se poursuivre selon les règles de procédure et de fond applicables aux SCOT et donc conduire à l'élaboration d'un SCOT (…). En cas de révision, c'étaient en principe les règles prévues pour l'élaboration initiale qui s'appliquaient. Mais l'établissement public chargé de la révision pouvait opter pour l'achèvement de la procédure sous le régime des SD. » (JACQUOT (H) et PRIET (F) : *Droit de l'urbanisme*, Dalloz, 2008, p. 224)

[695] « En ce qui concerne les SD approuvés avant le 1er avril 2001, leur maintien en vigueur était subordonné à l'existence d'un établissement public compétent pour assurer leur suivi et leur gestion. Il pouvait s'agir de celui qui avait établi ou révisé le SD (…). Mais lorsque cet établissement public avait été dissous ou n'était plus compétent, les communes ou EPCI concernés devaient créer un établissement compétent en matière de SCOT (…). Il en allait *a fortiori* de même pour les anciens SDAU établis par l'Etat avant la décentralisation de 1983 et assimilables aux SD. Cet établissement public devait être constitué au plus tard le 1er janvier 2002 ; à défaut, le SD (ou le SDAU) devenait caduc (…). » (JACQUOT (H) et PRIET (F) : *op. cit.*, p. 223)

de ces syndicats, la création de nouvelles communautés et l'organisation de nouvelles coopérations syndicales au terme de ce mouvement de recomposition institutionnelle.[696] Les délais de constitution de l'établissement porteur du SD, impérative pour la survie du document, sont très courts au vu du bouleversement institutionnel recherché parallèlement par le législateur. Dès lors, on l'a souligné, la combinaison des textes semble montrer que ce dernier recherche la caducité des schémas directeurs.[697]

c-2) Une volonté pouvant avoir un impact par ricochet sur la question du périmètre du SCOT

La stratégie consistant à provoquer la caducité d'un grand nombre de SD a pour conséquence de mettre au premier plan la question du périmètre du nouveau SCOT et de permettre ainsi de rappeler l'exigence de consistance territoriale pour la nouvelle planification stratégique.

On ne doit pas, toutefois, surestimer la portée de cette stratégie : l'incitation législative, on le voit, est négative. Il s'agit d'éviter le maintien en vigueur d'un nombre trop important de SD, il ne s'agit pas de privilégier le maintien en vigueur des SD consistants ou d'influer sur la consistance territoriale des SCOT prenant la succession des SD. *In fine*, on doit dire que la question de la consistance territoriale n'est absolument pas centrale dans le régime transitoire SD-SCOT.

Des solutions permettaient pourtant d'introduire la question de la consistance territoriale au sein du régime transitoire SD-SCOT.

D'abord, le législateur aurait pu subordonner le maintien en vigueur des SD à l'existence d'une consistance territoriale à même de traduire les objectifs nouvellement assignés à la planification stratégique. Un contrôle du préfet, assisté ou non par la CDCI, aurait pu être utilement crée pour vérifier cette consistance au regard des circonstances locales et des ambitions de la loi SRU. Mais le législateur ne procède jamais de la sorte, que le SD en cause soit approuvé ou en cours d'élaboration ou de révision.

Ensuite, le législateur aurait pu tenter d'influer plus positivement le périmètre du SCOT succédant à un SD. On a vu que la loi incite à la caducité du SD au profit du SCOT. Mais rien n'indique que le SCOT bénéficiera d'une meilleure consistance territoriale que le SD, toutes les hypothèses étant possibles.[698]

---

[696] Comme l'indique Patrick Hocreitère, « ainsi qu'il est précisé par circulaire du ministère chargé de l'intérieur en date du 13 juillet 1999 concernant les principales orientations de la loi relative au renforcement de la coopération intercommunale, ''la loi organise parallèlement à l'occasion de la création ou de la transformation des EPCI à fiscalité propre, un mécanisme de retrait des syndicats préexistants, afin d'éviter un trop grand enchevêtrement dans l'exercice des responsabilités, tout en laissant la possibilité, à l'issue de ces retraits, d'organiser de nouvelles coopérations dans le cadre de syndicats mixtes, mais incluant la totalité du territoire de la communauté et non plus une partie.'' » (HOCREITERE (P.) : Le périmètre des SCOT et la nouvelle intercommunalité, Droit et Ville 2002, n° 53, p. 42) L'articulation institutionnelle est fort complexe : « la création de la communauté urbaine ou de la communauté d'agglomération, ou la transformation d'un EPCI en communauté urbaine ou communauté d'agglomération vaut retrait des communes membres de la communauté du syndicat de communes ou du syndicat mixte pour les compétences qu'il exerce en matière de schéma directeur. » (*Ibidem*)

[697] « L'application de ces dispositions transitoires conjuguée à l'application de la loi du 12 juillet 1999 et à la création notamment des communautés urbaines ou de communautés d'agglomération engagée depuis l'entrée en vigueur de cette loi, et qui devrait s'accentuer encore entre les élections municipales de mars 2001 et le 1er janvier 2002, ne devrait pas être sans incidence sur le paysage de l'intercommunalité syndicale et les schémas directeurs approuvés. L'application combinée de ces deux lois est susceptible de conduire au 1er janvier 2002 à la caducité d'un grand nombre de schémas directeurs. » (*Ibidem*)

[698] Comme le relève Patrick Hocreitère à propos des EPCI à fiscalité propre, « dans de nombreuses hypothèses, il risque de ne pas y avoir identité entre les périmètres des SD approuvés et des établissements publics les ayant

Enfin, le législateur aurait pu exiger que le SCOT ne marque en aucun cas un retour en arrière par rapport au SD. A cet égard, il aurait pu imposer une négociation relative au périmètre du SCOT et de son établissement public porteur sur la base du périmètre du SD, dès lors que ce dernier est considéré comme satisfaisant, par exemple par le préfet. Le législateur ne fait pas ce choix : la caducité du SD lance la procédure de détermination du SCOT, le périmètre de l'ancien SD n'est plus à ce moment là un cadre contraignant. Les acteurs locaux négocient les périmètres entre eux et avec l'Etat, sans que l'exigence de consistance territoriale soit nécessairement au cœur des préoccupations. Il n'y a donc pas d'utilisation optimale des SD pour promouvoir la consistance territoriale des SCOT.

Aucune de ces possibilités n'a été retenue. C'est regrettable, d'autant que la durée de vie de certains SD est encore allongée par la loi ENE. En effet, l'article L. 122-18 du Cu énonce que si l'établissement public compétent a tenu le débat sur les orientations générales du PADD avant le 13 décembre 2010,[699] le SD ne devient caduc que le 1er janvier 2013, si le SCOT n'a pas été approuvé entretemps.

2) La faiblesse de la contractualisation territoriale pour optimiser les périmètres de la planification stratégique

Il peut paraître *a priori* étonnant de viser le contrat comme moyen d'optimiser les périmètres de la planification urbaine stratégique. Très clairement, le contrat n'est pas conçu comme ayant pour *objet* l'optimisation des périmètres.[700] Cependant, il semble que le contrat peut être appréhendé comme un vecteur ayant pour *effet* d'optimiser les périmètres, si une partie prenante recherche cet usage et si le régime juridique du contrat le permet.

On a constaté la montée en puissance du contrat comme vecteur de l'action publique : « on ne peut que constater la ''floraison'' des conventions entre personnes publiques. Leur essor, lié au développement de l'administration contractuelle, renouvelle les traditionnelles relations interadministratives en substituant aux rapports de contrainte des rapports de négociation. »[701]

Cette « floraison contractuelle » exige de caractériser préalablement les contrats susceptibles de contribuer à l'optimisation des périmètres : au regard de cette finalité spécifique, trois critères distinctifs doivent être mis en exergue. D'abord, il doit s'agir de contrats territoriaux[702], susceptibles d'avoir un effet territorial, donc un effet potentiel sur les

---

approuvés et les périmètres de ces nouvelles communautés : soit le périmètre de ces dernières sera plus restreint que celui des schémas directeurs, soit il sera plus large et englobera ces derniers, soit il ne concernera qu'une partie des schémas directeurs, ou intégrera, le cas échéant, des communes extérieures aux schémas directeurs. » (HOCREITERE (P.) : Le périmètre des SCOT et la nouvelle intercommunalité, Droit et Ville 2002, n° 53, p. 45)

[699] La loi prévoyant que les SD approuvés avant la loi SRU deviennent caducs s'ils ne sont pas révisés au plus tard dix ans après la publication de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000.

[700] A propos des contrats issus de la loi Voynet, la lecture des motifs du projet de loi est parfaitement éclairante de ce point de vue : « le projet de loi favorise la coopération entre les différents acteurs du développement et privilégie l'organisation en réseaux qui, par leur souplesse et leur interactivité, encouragent l'autonomie des personnes et des petites unités. L'aménagement et le développement durable du territoire doivent résulter d'un partenariat rénové entre l'Etat et les acteurs locaux porteurs de projet. » (BROUANT (J.-P.) : Négociation et gestion des contrats, *in* BROUANT (J.-P.), (coord.) : *Contractualisation et territoires : les contrats d'agglomération*, Les Cahiers du GRIDAUH, série Aménagement du territoire, n° 12-2005, La Documentation française, Paris, p. 121)

[701] DREYFUS (J.-D) : Portée et mise en œuvre des contrats d'agglomération, *in* BROUANT (J.-P.), (coord.) : *op. cit.*, p. 165.

[702] La doctrine a défini la contractualisation territoriale comme « la possibilité, pour des ''territoires'', de contracter entre eux. Ces territoires existent sous la forme de personnes morales, principalement l'Etat, les collectivités territoriales et, de manière indirecte, des groupements de collectivités territoriales. » (VERPEAUX (M) : L'encadrement constitutionnel de la contractualisation territoriale, *in* BROUANT (J.-P.), (coord.) :

périmètres. Ensuite, ces contrat doivent impliquer l'Etat et les intercommunalités, puisque l'on vise une incitation étatique et que les intercommunalités sont les personnes compétentes concernées. Enfin, les contrats doivent toucher l'urbanisme, considérant la planification urbaine visée. Au regard de ces trois critères, on fait le choix de se limiter aux contrats issus de la loi Voynet, à savoir le contrat d'agglomération et le contrat de pays. On va commencer par voir que les caractères des contrats issus de la loi Voynet permettent de les envisager comme instruments d'optimisation des périmètres des SCOT (a). Cependant, il faut indiquer qu'ils échouent à cette tâche, faute d'un régime adapté, mais qui est perfectible (b).

a) Des contrats susceptibles d'être utilisés comme incitations à l'optimisation des périmètres

Tout d'abord, pour qu'ils soient des incitations étatiques à l'optimisation des périmètres, l'Etat et l'intercommunalité compétente en matière de SCOT doivent être des parties ou, à tout le moins, des acteurs majeurs de la vie des contrats. Les contrats d'agglomération et de pays répondent à cette exigence logique.[703]

D'une part, en tant que volet territorial des contrats de plan Etat-région, les contrats issus de la loi Voynet ménage à l'Etat un rôle essentiel quant à leur conclusion.[704]

D'autre part, le co-contractant de l'Etat peut être une intercommunalité compétente en matière de SCOT. Ce sera toujours le cas dans le cadre du contrat d'agglomération[705], c'est une possibilité dans l'hypothèse du contrat de pays.[706]

Contractualisation et territoires : les contrats d'agglomération, Les Cahiers du GRIDAUH, série Aménagement du territoire, n° 12-2005, La Documentation française, Paris, p. 39)

[703] S'agissant des contrats d'agglomération, pour être éligibles à la contractualisation, « les ''agglomérations'' - territoire de projet correspondant à un zonage statistique, l'aire urbaine, et dépassant un seuil démographique - doivent répondre à deux conditions posées par la loi : être structurées sous forme d'établissement public de coopération intercommunale à taxe professionnelle unique (art. 1609 *nonies* C du code général des impôts) c'est-à-dire, en l'état actuel des textes, les communautés d'agglomération, les communautés urbaines et communautés de communes ayant opté pour la taxe professionnelle unique (TPU) et - bien qu'ils ne soient pas mentionnés par le décret du 21 décembre 2000 relatif aux projets d'agglomération (JO 22 décembre 2000) - les syndicats d'agglomération nouvelle ; répondre aux seuils démographiques à savoir compter au moins 50 000 habitants et comprendre une ou plusieurs communes centre de plus de 15 000 habitants. » (BROUANT (J.-P.) : Les contrats d'agglomération : l'intercommunalité de projet à l'épreuve du principe de spécialité, AJDA 2004, p. 906) Concernant les contrats de pays, l'article 22 VIII de la loi du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire dispose que « les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ou, le cas échéant, les personnes publiques ou privées qu'ils ont constituées pour mener ensemble des actions en faveur du développement local peuvent conclure avec l'Etat, les régions et les départements concernés un contrat. »

[704] En effet, comme le relève la doctrine, « la seule qualification juridiquement correcte (concernant ces contrats) est celle de « contrat particulier » conclu en application du ou des contrats de plan Etat-régions, formule qui, l'on en convient, n'est pas des plus percutantes. Mais cette appellation, malgré ces défauts, rappelle bien le contexte normatif et institutionnel dans lequel s'inscrivent ces différents contrats : le volet territorial des contrats de plan Etat-région. » (BROUANT (J.-P.) : Introduction, *in* BROUANT (J.-P.), (coord.) : *Contractualisation et territoires : les contrats d'agglomération*, Les Cahiers du GRIDAUH, série Aménagement du territoire, n° 12-2005, La Documentation française, Paris, p. 12)

[705] « Pour être éligibles à la contractualisation, les « agglomérations » - (…) doivent correspondre à deux conditions posées par la loi : être structurées sous forme d'EPCI à TPU unique, c'est-à-dire, en l'état actuel des textes, les CA, les CU et CC ayant opté pour la TPU et (…) les SAN ; répondre aux seuils démographiques, à savoir au moins 50 000 habitants et comprendre une ou plusieurs communes centre de plus de 15 000 habitants. » (BROUANT (J.-P.) : Négociation et gestion des contrats, *in* BROUANT (J.-P.), (coord.) : *op. cit.*, p. 123)

[706] On l'a dit, le Pays peut prendre la forme d'un EPCI-FP ou d'un syndicat mixte fermé compétent en matière de SCOT, mais ce n'est pas une nécessité : voir Partie 1, Titre 1, Chapitre 1, Section 3, Paragraphe 2, C).

Ensuite, on doit vérifier que les contrats issus de la loi Voynet peuvent intéresser l'urbanisme et, de ce fait, influer le sort des SCOT. Cette condition est nécessaire pour identifier les contrats en cause comme des incitations.

A cet égard, on doit relever que les contrats d'agglomération peuvent intéresser l'urbanisme. Pour le justifier, il faut rappeler que le contrat d'agglomération est indissociable du projet d'agglomération, dont il assure l'exécution : « pour mettre en œuvre le projet, les contrats doivent définir des mesures. »[707] Or, « le contenu du projet d'agglomération (…) défini par l'article 23 de la LOADT (…) dispose qu'il détermine (…) les orientations que se fixe l'agglomération en matière (…) d'aménagement et d'urbanisme, de transport et de logement. »[708]

La même logique est à l'œuvre s'agissant des contrats de pays. Ces contrats constituent la mise en œuvre des chartes de pays. Or, « une charte de pays exprime un projet commun de développement durable… et les orientations fondamentales de l'organisation spatiale qui en découlent, ainsi que les mesures permettant leur mise en œuvre. »[709] En tant que tels, les contrats de pays peuvent donc avoir un impact sur les documents d'urbanisme[710], dont la planification stratégique.

Enfin, il faut examiner en quoi les contrats issus de la loi Voynet peuvent contribuer à l'optimisation des *périmètres* des SCOT.

S'agissant du contrat d'agglomération, on doit constater que le législateur fait explicitement référence à l'aire urbaine comme échelle du contrat d'agglomération.[711] Comme la doctrine l'a relevé, « le périmètre de l'agglomération ''loi Voynet'' est le seul à faire expressément référence à la notion d' ''aire urbaine'' »[712], le seul parmi tous les périmètres prévus par les lois Voynet, Chevènement et SRU. Dès lors, on ne peut manquer de faire le lien avec le SCOT et le souhait gouvernemental exprimé par circulaires de voir les périmètres de la planification stratégique arrêtés à l'échelle de l'aire urbaine.

En ce qui concerne le contrat de pays, les références changent : on n'évoque plus l'aire urbaine mais un périmètre caractérisé par une cohésion géographique, culturelle, économique ou sociale.[713] Sans être antinomiques avec l'aire urbaine, ces références diffèrent de ce que l'on a rencontré jusqu'ici pour les périmètres des EPCI-FP et de la planification stratégique, ces derniers étant caractérisés par la récurrence de la notion d'aire urbaine. Ces références spécifiques ne doivent pas cependant pas dissimuler l'ambition de périmètres consistants.

Au regard de ces différents éléments, on peut dire que, potentiellement, les contrats issus de la loi Voynet apparaissent comme des incitations étatiques à l'optimisation des

---

[707] JEGOUZO (Y) : Contenu et articulation des contrats d'agglomération, *in* BROUANT (J.-P.), (coord.) : *Contractualisation et territoires : les contrats d'agglomération*, Les Cahiers du GRIDAUH, série Aménagement du territoire, n° 12-2005, La Documentation française, Paris, p. 145

[708] JEGOUZO (Y) : article précité, p. 144.

[709] MARCOU (G) : La loi d'orientation du 25 juin 1999 pour l'aménagement et le développement durable du territoire, AFDUH 2000, p. 30.

[710] Pour un examen de cet impact : MARCOU (G) : article précité, p. 9.

[711] Article 26 de la loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire et portant modification de la loi no 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, NOR: ATEX9800094L.

[712] DE FENOYL (E) : L'articulation des projets territoriaux : questions juridiques et institutionnelles. Les périmètres des projets, Séminaire Datar-Gridauh du 21 novembre 2003, ressource internet, p. 8.

[713] Article 25 de la loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire et portant modification de la loi no 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, NOR: ATEX9800094L.

périmètres de SCOT, considérant les personnes contractantes et l'échelle des contrats, qui rejoint l'objectif de déploiement de la planification stratégique.

b) Des contrats échouant à optimiser les périmètres, faute d'adaptation de leur régime juridique

Les contrats de territoire n'apparaissent pas comme des incitations étatiques très efficaces pour l'optimisation des périmètres de la planification stratégique.

D'une part, les relations entre SCOT et les contrats de territoire sont très faiblement encadrées par le droit : il n'y a pas d'éléments dans le régime juridique des contrats qui permettent d'influencer la consistance territoriale des périmètres de SCOT.

En effet, tout au plus, « il existe (…) une obligation réciproque de prise en compte entre la charte de pays et le PADD du SCOT. En revanche, rien n'est prévu entre le SCOT et le projet d'agglomération ou entre ce dernier et la charte de pays. »[714] Il n'y a rien sur les contrats *stricto sensu*.

Par ailleurs, on se rend compte que c'est la charte de pays qui est visé par l'articulation avec le SCOT. Pourtant, on pouvait supposer, en limitant l'analyse à l'examen des échelles de référence des périmètres, que l'agglomération était plus liée à la planification stratégique.

Enfin, il ne faut pas surestimer le lien juridique entre le pays et la planification stratégique : effectivement, le rapport de prise en compte et le rapport juridique minimum entre deux normes. Comme l'indique la doctrine, « l'obligation de prendre en compte peut impliquer le respect d'un acte au moins dans ce qu'il a de plus important, et l'incorporation dans la décision à prendre des mesures adéquates. »[715]

D'autre part, les périmètres des contrats issus de la loi Voynet sont eux-mêmes peu satisfaisants.

Tel est le cas pour les contrats d'agglomération. Ces contrats ont en effet échoué à se déployer sur l'aire urbaine. Le gouvernement avait prévu cette éventualité dans une circulaire du 6 juin 2001 : « dans les aires urbaines polycentriques ou particulièrement étendues vous inciterez à une réflexion commune sur l'ensemble de l'aire afin qu'il y ait, sinon un seul projet, du moins plusieurs projets élaborés autour d'un tronc commun. Dans ce cas, il pourra y avoir plusieurs contrats d'agglomération sur l'aire urbaine, signés avec les structures intercommunales à fiscalité propre. »[716] Les enquêtes menées sur la pratique des contrats d'agglomération vont confirmer cet échec : « force est de reconnaître qu'en pratique, les périmètres des projets et contrats d'agglomération se résument aux périmètres existants des EPCI, qui sont loin de toujours correspondre à l'aire urbaine. »[717]

Il en va de même pour les contrats de pays. Le pays ne vaut pas toujours périmètre consistant. Pour le comprendre, on peut citer la définition du bassin de vie donnée par l'INSEE : « le bassin de vie est le plus petit territoire sur lequel les habitants ont accès à la

[714] BROUANT (J.-P.) : Introduction, *in* BROUANT (J.-P.), (coord.) : *Contractualisation et territoires : les contrats d'agglomération*, Les Cahiers du GRIDAUH, série Aménagement du territoire, n° 12-2005, La Documentation française, Paris, p. 11.

[715] BONICHOT (J.-C) : Compatibilité, cohérence, prise en compte : jeux de mots ou jeux de rôle ?, *in Mélanges Henri Jacquot*, PUO, 2006, p. 60.

[716] MINISTERE DE L'INTERIEUR, MINISTERE DE L'EQUIPEMENT, DES TRANSPORTS ET DU LOGEMENT, MINISTERE DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE ET DE L'ENVIRONNEMENT, MINISTERE DELEGUE A LA VILLE : circulaire interministérielle du 7 juin 2001 relative à la mise en œuvre des contrats d'agglomération, ressource internet.

[717] BROUANT (J.-P.) : Négociation et gestion des contrats, *in* BROUANT (J.-P.), (coord.) : *op. cit.*, p. 127.

fois aux équipements de la vie courante et à l'emploi. »[718] Le pays n'est pas la recherche d'un *optimum* dimensionnel, mais d'une cohérence territoriale, ce qui n'est pas synonyme. Pourtant, le pays a connu un succès incontestable en tant qu'établissement public porteur du SCOT.[719] Ce succès n'est toutefois pas dû à la consistance territoriale du pays. Il relève plutôt de considérations relatives à l'efficacité du pilotage du schéma et du pays : s'il y a coïncidence des périmètres, autant attribuer le pilotage des démarches à une institution unique.[720] Les vertus défensives du Pays ne doivent pas non plus être négligées.[721]

En dépit de cet échec, on persiste à penser que les contrats de territoire peuvent être d'utiles incitations étatiques à l'optimisation des périmètres. Pour cela, des adaptations de leur régime juridique semblent nécessaires. Plusieurs solutions sont possibles.

D'abord, le contrat de territoire peut être conçu comme une exécution sectorisée du SCOT, soit qu'il constitue une exécution directe du schéma, soit que ce dernier représente un élément du projet d'agglomération ou de la charte de pays. Dans cette hypothèse, on comprend que le SCOT doit être vaste pour donner lieu à des exécutions sectorielles par le biais contractuel. Le contrat serait alors une incitation à viser de larges périmètres pour la planification stratégique, en ce sens que cette dernière devrait dépasser les échelles plus restreintes des contrats en cause.

Ensuite, le contrat peut être conçu comme devant embrasser un périmètre consistant tout en s'articulant étroitement avec le SCOT, via une articulation normative obligatoire et contraignante. Le contrat devrait nécessairement s'articuler avec un SCOT, au-delà d'un simple rapport de prise en compte. Dans cette hypothèse, les auteurs du SCOT seraient incités à faire coïncider le périmètre du contrat avec le périmètre de la planification. Si le contrat se déploie sur une échelle conséquente, alors le schéma devra suivre.

Enfin, la conclusion du contrat peut être, notamment, conditionnée à la consistance territoriale du SCOT : cela revient à faire dépendre les projets et investissements de l'existence d'un SCOT, de surcroît étendu. On peut imaginer des investissements financièrement variables selon la taille des périmètres des planifications stratégiques.

B) L'absence de perfectionnement de l'incitation conçue comme devant optimiser les périmètres : le schéma de secteur

On trouve désormais mention du schéma de secteur à l'article l'article L. 122-1-14 du Cu : « pour leur exécution, les SCOT peuvent être complétés en certaines de leurs parties par des schémas de secteur qui en détaillent et en précisent le contenu. » Le schéma de secteur apparaît ainsi comme un approfondissement sectorisé du SCOT, les termes de la planification stratégique sont prolongés par un schéma dont les dispositions visent à développer le contenu du SCOT sur une partie de son périmètre.

Le schéma de secteur peut être perçu comme une incitation à l'optimisation des périmètres de SCOT. Contrairement aux facteurs d'optimisation que l'on a étudiés jusqu'ici, le schéma de secteur est *conçu* pour être une incitation à la consistance territoriale des périmètres. De plus, il semble être à la fois un facteur d'optimisation *a priori* et *a posteriori* des périmètres de la planification stratégique. En effet, dès la négociation du périmètre du SCOT, le schéma de secteur peut être mis en avant comme un argument en faveur d'un

[718] Site internet de l'INSEE.
[719] Voir Partie 1, Titre 1, Chapitre 1, Section 3, Paragraphe 2, C).
[720] Comme pour les SCOT de Marennes-Oléron et d'Yon et Vie : COQUIERE (A), EDDAZI (F) : Le partenariat institutionnel du schéma, *in* LEBRETON (J.-P.) (dir.) : *Evaluation juridique des premiers SCOT*, Les Cahiers du GRIDAUH, série Droit de l'urbanisme, n° 19-2009, La Documentation française, Paris 2009, p. 29.
[721] Voir Partie 1, Titre 1, Chapitre 2, Section 1, Paragraphe 4, C), b), b-4).

périmètre consistant. On peut également très bien imaginer que le schéma de secteur soit utilisé pour plaider en faveur d'une extension du périmètre de la planification stratégique.

Il faut maintenant justifier l'idée selon laquelle le schéma de secteur est un élément *conçu* pour être une incitation à l'optimisation des périmètres, en particulier en mettant en avant ses atouts (1). Cependant, recourir aux schémas de secteur n'est pas sans risque pour le SCOT (2). En tout état de cause, il faudra relever son faible bilan actuel, que les lois de 2010 n'ont pas tenté d'améliorer en perfectionnant son régime juridique (3).

1) Les schémas de secteur comme incitations conçues pour l'optimisation des périmètres des SCOT

Les schémas de secteur tempèrent les craintes communales d'une dilution de leur influence sur le devenir de leurs territoires : même si elles relèvent d'un schéma au périmètre étendu, les communes conservent une certaine maîtrise de l'avenir de leurs territoires (a). En effet, en offrant des possibilités d'adaptation du périmètre du schéma (b) et de l'écriture normative du document (c), le régime juridique du schéma de secteur peut convaincre les collectivités concernées à s'engager dans des périmètres consistants ou à optimiser les périmètres existants. Effectivement, il offre la possibilité de conserver une sectorisation de la planification d'essence politique, distincte du zonage traditionnel.

a) Un garde-fou au sentiment de dépossession des communes

Pour éviter d'être dépossédées de la définition de la planification urbaine intéressant leurs territoires et pour éviter l'émergence d'un établissement porteur susceptible de s'émanciper de la prise en compte de leurs volontés individuelles (compte tenu du grand nombre de communes existant sur son périmètre), les communes auront tendance à ne pas privilégier les périmètres consistants. Leur inclinaison naturelle sera de favoriser des périmètres plus restreints qui leur laisseront voix au chapitre et une plus grande influence sur l'établissement porteur du schéma.

Dans ce contexte, le schéma de secteur peut être un facteur permettant de calmer les angoisses communales de dépossession et de marginalisation. Effectivement, le schéma de secteur peut rendre le SCOT « à taille communale » puisqu'il est la traduction détaillée et précisée du SCOT sur un secteur déterminé de la planification stratégique. Les communes peuvent être plus enclines à s'engager dans un SCOT se déployant sur un périmètre consistant si elles ont la garantie d'un schéma de secteur pour les couvrir, c'est à dire un schéma qui sera au plus près de leurs préoccupations en détaillant le contenu du SCOT pour un secteur restreint.

b) La possibilité d'un périmètre adapté

D'après l'article L. 122-17 du Cu[722], le schéma de secteur peut concerner le territoire d'une seule commune ou d'un seul EPCI. Trois hypothèses sont donc envisageables.

Dans un premier temps, l'hypothèse où le SCOT est porté par un syndicat mixte composé de plusieurs EPCI-FP et de communes isolées. Dans ce cas de figure, le schéma de secteur peut couvrir le périmètre d'un EPCI-FP membre du syndicat mixte, le périmètre d'une

[722] Article L. 122-17 du code de l'urbanisme : « les dispositions du présent chapitre sont applicables aux schémas de secteur. Toutefois, lorsqu'un schéma de secteur concerne le territoire d'une seule commune ou d'un seul EPCI, celui-ci exerce les compétences de l'établissement public prévu à l'article L. 122-4. »

commune membre d'un EPCI-FP appartenant au syndicat mixte ou le périmètre d'une commune isolée adhérant au syndicat mixte.

Dans un deuxième temps, on doit envisager l'hypothèse selon laquelle l'établissement public du schéma est un EPCI-FP. Dans ce cas de figure, le schéma de secteur peut couvrir le périmètre d'une commune membre de cet EPCI-FP.

Dans un troisième temps, il faut souligner que la lettre de la loi indique que le schéma *peut* concerner de telles échelles. L'article ne dispose pas qu'un schéma de secteur *doit* nécessairement couvrir tout le périmètre d'une *seule* commune ou d'un *seul* EPCI. Cela implique une nouvelle hypothèse, celle d'un schéma de secteur se déployant sur le territoire de plusieurs communes ou de plusieurs EPCI en toute légalité.

c) La possibilité d'une écriture du schéma de secteur échappant à l'établissement public du SCOT

L'article L. 122-17 précité dispose que la compétence de principe pour élaborer un schéma de secteur appartient à l'établissement public du SCOT.

Toutefois, l'article précise que cette compétence de principe connaît des exceptions. Ainsi, lorsque le schéma de secteur concerne le territoire d'une seule commune ou d'un seul EPCI, la compétence pour élaborer ce schéma de secteur revient à la commune ou l'EPCI en question. L'établissement public du SCOT est alors dessaisi de sa compétence de principe. De ce fait, il apparaît que l'établissement public du SCOT n'est compétent pour élaborer un schéma de secteur que lorsque ce dernier couvre le territoire de plusieurs communes ou de plusieurs EPCI. Si le schéma de secteur couvre le territoire d'une seule collectivité publique, cette collectivité sera compétente pour élaborer le schéma.

En énonçant ces exceptions, l'article L. 122-7 montre que la législateur a eu à l'esprit que le schéma de secteur doit être attrayant pour les communes et apparaître ainsi comme une incitation à s'engager dans des SCOT se déployant sur des périmètres consistants. Comme le souligne le professeur Lebreton, « la compétence confiée à une commune ou un EPCI dont le périmètre coïncide avec celui du secteur est bien sûr compatible avec cette fonction de loupe mais elle s'inscrit également dans une autre perspective : celle d'un partage du pouvoir de détermination des normes stratégiques entre des autorités situées à des niveaux territoriaux différents. »[723] Le schéma de secteur apparaît donc bien comme un instrument permettant des négociations entre différentes autorités publiques sur le sort de la planification stratégique. Sa portée dépendra toutefois des conditions d'identification juridique de la personne compétente.

2) Le risque d'instrumentalisation du schéma de secteur par les communes

Le schéma de secteur n'est pas sans risque. En effet, il peut conduire à neutraliser la compétence intercommunale en matière de planification stratégique (a). La question est d'importance : si, en contrepartie de périmètres de SCOT consistants, les schémas de secteur deviennent des documents autonomes, alors la manœuvre est un échec complet. Cela revient à créer des planifications stratégiques sectorisées vaguement fédérées dans un SCOT. Très clairement, la finalité incitative du schéma de secteur serait totalement détournée. Cependant, il existe des garde-fous permettant de limiter le risque de dérives (b).

[723] LEBRETON (J.-P.) : Vers un nouvel âge des schémas de secteur ?, *in Confluences, Mélanges en l'honneur de Jacqueline Morand-Deviller*, Montchrestien, 2007, p. 607.

a) Le schéma de secteur comme moyen de vider de sa substance la compétence intercommunale

On doit noter, s'agissant de la question de compétence, que le professeur Lebreton trouve la stricte lettre de la loi dangereuse. L'auteur craint que la compétence laissée aux communes et aux EPCI pour rédiger leurs propres schémas de secteur, lorsque ces derniers les concernent individuellement, n'ait pour conséquence de redonner une compétence à une personne qui l'a transféré, par exemple une commune, ou d'impliquer dans une démarche de projet une personne compétente en matière de gestion, par exemple un syndicat technique, la loi ne précisant pas que l'EPCI en cause doit être un EPCI-FP. En d'autres termes, l'auteur craint un brouillage dans la répartition des compétences et des fonctions.[724]

Pour éviter tout danger, le professeur Lebreton préconise une lecture croisée du CGCT et du Cu pour déterminer la personne compétente pour élaborer le schéma de secteur : « non seulement le périmètre du secteur doit être inclus dans celui de la collectivité intéressée ou coïncider avec lui mais la compétence pour élaborer le schéma de secteur doit figurer dans le statut de cette collectivité ou résulter des termes de ce statut. »[725] Il en conclut qu'un schéma de secteur « compris dans le territoire d'une collectivité, commune ou EPCI, n'ayant pas compétence pour l'élaborer au regard du CGCT (…) continuera de relever de la compétence de l'établissement public chargé du SCOT. »[726]

Une telle interprétation est totalement convaincante d'un point de vue juridique car elle répond parfaitement à la question du titre à agir de la collectivité déterminant le schéma de secteur.

Une commune ou une communauté ayant transférée en bloc la compétence « planification stratégique » à l'établissement public du SCOT auquel elle appartient ne peut se voir rétrocéder la compétence « schéma de secteur » au seul motif que le schéma la concerne individuellement d'un point de vue géographique. Ce serait admettre là une dangereuse instabilité dans la répartition des compétences entre les communes et les EPCI. Cela affaiblirait ces établissements par rapport aux communes. Il faut que les statuts prévoient une telle compétence.

De la même façon, une intercommunalité de gestion adhérant à un syndicat mixte de SCOT ne saurait se retrouver compétente en matière de schéma de secteur lorsque son objet est, par exemple, la gestion d'un équipement : ce serait aller à l'encontre du principe de spécialité qui reste, contrairement au principe d'exclusivité, un principe directeur du fonctionnement des établissements publics.

La méthode de la lecture croisée renforcerait substantiellement la compétence de l'établissement public du SCOT pour élaborer les schémas de secteur. En effet, l'imprécision souvent rencontrée dans la rédaction des statuts rend peu probable que les institutions en cause aient songé à donner un sort particulier à la compétence « élaboration du schéma de

[724] « Peut-on sérieusement soutenir qu'un syndicat mixte de SCOT découpe un secteur communal à l'intérieur du territoire d'une communauté d'agglomération ou d'une communauté urbaine de sorte que la commune membre de la communauté exerce une compétence que le Code général des collectivités territoriales lui a soustrait ? Ou encore que la coïncidence du secteur avec le périmètre d'une intercommunalité de gestion, par exemple un syndicat intercommunal pour l'exploitation d'une piscine ou une usine de traitement des ordures ménagères, fasse de l'EPCI en question un acteur imprévu de l'intercommunalité de projet au travers de l'élaboration du schéma de secteur ? » (LEBRETON (J.-P.) : Vers un nouvel âge des schémas de secteur ?, *in Confluences, Mélanges en l'honneur de Jacqueline Morand-Deviller*, Montchrestien, 2007, p. 610)

[725] LEBRETON (J.-P.) : article précité, p. 611.

[726] *Ibidem.*

secteur » dans le grand jeu des transferts de compétences intéressant l'intercommunalité. La rapidité de la rédaction des statuts et le relatif anonymat du schéma de secteur par rapport aux compétences stratégiques des intercommunalités font douter de l'hypothèse d'un sort réservé à la compétence schéma de secteur. Cela profiterait à l'établissement public du schéma.

Mais les collectivités publiques locales ne chercheront-elles pas à faire prévaloir une interprétation s'appuyant sur la lettre de la loi ? Il est possible qu'elles tenteront de s'affranchir d'une interprétation de l'article L. 122-7 reconnaissant la compétence pour élaborer le schéma de secteur à la double condition d'un schéma coïncidant avec le territoire d'une commune ou d'un EPCI *et* figurant parmi les compétences de ces personnes.

Le juge administratif tranchera. Sa décision aura des incidences très importantes. S'il s'avère qu'une lecture croisée du code de l'urbanisme et du CGCT est nécessaire pour exercer la compétence, cette dernière reviendra le plus souvent à l'établissement public du schéma. Si, par contre, la seule condition territoriale posée par le Cu suffit pour pouvoir déterminer un schéma de secteur, la compétence de l'établissement public du SCOT se réduira comme peau de chagrin. On comprend que l'incitation que constitue le schéma de secteur aurait un attrait très variable selon le sens de la décision du juge administratif.

Malgré tout, la doctrine ne manifeste pas d'inquiétudes, l'hypothèse de dérives lui semble marginale : « il est peu probable que se développe une pratique de schémas de secteur communaux. Avec le PLU, la commune dispose d'un instrument qui est approprié non seulement à la réglementation de l'usage des sols, mais également à la définition de lignes d'aménagement, notamment, au travers du projet d'aménagement et de développement durable et des orientations particulières d'aménagement introduites par la loi Urbanisme et habitat ; on saisit mal pour quelle raison la commune choisirait de surplomber le PLU d'un document dont la valeur ajoutée ne saute pas aux yeux. »[727]

L'argument, en pure logique juridique, est indiscutable. Deux éléments peuvent en relativiser quelque peu la portée.

D'une part, on constate que le professeur Lebreton se place dans l'hypothèse d'une utilisation orthodoxe du schéma de secteur. Mais, après tout, rien n'interdit à une commune de penser que le schéma de secteur pourrait être un instrument intéressant pour vider le SCOT de sa substance et récupérer par ce biais une compétence transférée à l'EPCI-FP. Le schéma de secteur pourrait de ce fait acquérir un nouvel intérêt, non désiré par le législateur, et accroître sa portée comme facteur d'optimisation du périmètre des SCOT, au détriment de la substance du document cependant. L'état des rapports de force locaux au sein de l'institution intercommunale et le phénomène de l'intercommunalité défensive ne rendent pas l'hypothèse totalement absurde.

D'autre part, dans la perspective de la montée en puissance du PLU communautaire/métropolitain, le schéma de secteur pourrait présenter un nouvel intérêt pour les communes, pour sauvegarder leurs prérogatives en matière d'urbanisme. Dépossédées du PLU, les communes peuvent chercher à conserver une influence quant au devenir de leurs territoires via le schéma de secteur.

[727] LEBRETON (J.-P.) : Vers un nouvel âge des schémas de secteur ?, *in Confluences, Mélanges en l'honneur de Jacqueline Morand-Deviller*, Montchrestien, 2007, p. 607.

b) L'existence d'obstacles à cette instrumentalisation, mais contournables

Le premier garde-fou à l'instrumentalisation du schéma de secteur par les communes réside dans l'article R. 122-14 du Cu.

D'après cet article, l'établissement public du SCOT autorise l'arrêt du périmètre d'un schéma de secteur.[728] Dans cette perspective, on peut imaginer que l'établissement public du schéma n'autorisera pas des démarches qui semblent aller à l'encontre de son autorité et de sa compétence en matière de planification stratégique. Par ailleurs, ce même article semble énoncer que le schéma de secteur ne peut couvrir qu'une partie du SCOT.[729] On ne saurait envisager le SCOT comme une somme de schémas de secteur échappant totalement à l'établissement public du SCOT à la suite d'une stratégie concertée entre communes.

Toutefois, il faut relativiser la portée de ce garde-fou.

D'un côté, la doctrine a mis en doute le fait qu'un SCOT ne saurait être entièrement couvert par des schémas de secteur. Si, pour le professeur Lebreton, l'idée de cantonner les schémas de secteurs à certaines parties du SCOT est « naturellement pleinement adéquate avec l'idée de loupe ou de zoom, que peuvent rendre nécessaire la géographie ou les besoins de l'aménagement d'une partie du territoire concerné (…) il n'est néanmoins pas sûr que le juge, ayant à se prononcer sur la légalité d'une telle sectorisation, s'arrêterait à cet argument tiré d'une formule que la loi ne paraît pas avoir retenue dans une intention restrictive. »[730]

D'un autre côté, la règle selon laquelle c'est l'établissement public porteur du schéma qui décide la mise en place d'un schéma de secteur peut rester virtuelle. On le verra plus loin, l'influence communale reste forte et il n'est pas rare que des communes parviennent à imposer leur volonté à des EPCI-FP. Il n'est donc pas impossible que des communes parviennent à imposer des schémas de secteur à l'établissement porteur du SCOT.

Le second garde-fou à l'instrumentalisation des schémas de secteur par les communes tient au rapport juridique entre SCOT et schéma de secteur, ce dernier étant fondamentalement un instrument d'exécution du premier.

En effet, comme le rappelle le professeur Lebreton, « les choix du schéma de secteur doivent s'inscrire dans un rapport de conformité avec ceux du SCOT tels qu'ils en soient le strict prolongement, sans que puisse être reconnue la marge de jeu qu'autorise pour d'autres documents en droit de l'urbanisme la soumission à un simple rapport de compatibilité avec la norme supérieure. »[731] De même, « le schéma de secteur ne paraît pas pouvoir aborder des points pour lesquels le SCOT n'aurait pas lui-même énoncé des orientations telles que le premier ait bien pour objet de ''détailler'' et de ''préciser'' le second. Il ne fait pas de doute qu'un SCOT serait entaché d'une illégalité relevant de l'incompétence négative s'il laissait un secteur ''en blanc'' et ouvrait ainsi à l'EPCI compétent (*ou la commune compétente*, ajouté par nous) la latitude de fixer toutes les orientations d'urbanisme et d'aménagement applicables dans ce secteur. »[732]

---

[728] L'article R 122-14 du code de l'urbanisme énonce : « le périmètre des schémas de secteurs est délimité par délibération de l'établissement prévu à l'article L. 122-4 sur proposition ou après avis de la ou des communes ou EPCI intéressés. »

[729] D'après le texte, le schéma de secteur « peut s'étendre sur tout ou partie du territoire d'une ou plusieurs communes ou établissements publics de coopération intercommunale situés dans le périmètre du schéma de cohérence territoriale. » On pourrait déduire de la formulation retenue que le schéma de secteur ne s'étend pas sur *l'ensemble* des communes et EPCI situés dans le périmètre du SCOT. Il y aurait une distinction entre « une ou plusieurs » et « tous ».

[730] LEBRETON (J.-P.) : Vers un nouvel âge des schémas de secteur ?, *in Confluences, Mélanges en l'honneur de Jacqueline Morand-Deviller*, Montchrestien, 2007, p. 610.

[731] LEBRETON (J.-P.) : article précité, p. 612.

[732] *Ibidem.*

On peut formuler une légère réserve à l'égard de ce second garde-fou, en dépit de la pertinence juridique de l'argument présenté par le professeur Lebreton pour justifier son intérêt. Cette réserve repose sur l'état des rapports de force au sein de l'institution intercommunale. On peut imaginer l'hypothèse d'une commune décidant d'aller contre le SCOT ou d'ajouter à ses dispositions. Que se passerait-il ? Un recours contre le schéma est bien évidemment envisageable. Mais qui formerait un tel recours ? La logique voudrait que ce soit l'établissement public du schéma. Cependant, le peut-il toujours ? On le verra plus loin, le fonctionnement réel de certaines intercommunalités se fait souvent sous l'empire de chartes de fonctionnement dont certaines dispositions neutralisent parfois la possibilité de l'établissement public de former un recours contre les communes membres. Il n'y a donc pas de garantie absolue car certaines intercommunalités peuvent apparaître comme des faux-nez des communes qui en sont membres. La charte de fonctionnement qui les régit préserve en effet le pouvoir communal et empêche les établissements publics d'imposer leur volonté ou d'aller contre la volonté des communes. Il y a là une norme politique susceptible de neutraliser les normes juridiques relatives au schéma de secteur. On reviendra plus loin sur cet aspect des choses.[733] En l'absence de recours de l'établissement public, c'est alors le préfet qui pourrait intervenir. Mais on a également vu que la mise en œuvre de son contrôle de légalité obéit à des impératifs parfois étrangers à la régularité juridique.

3) Le faible bilan actuel des schémas de secteur comme incitations à l'optimisation des périmètres

Une enquête menée par le GRIDAUH sur la constitution du périmètre des premiers SCOT ne laissent apparaître que peu de cas d'utilisation de cette technique du schéma de secteur.[734]

Deux raisons peuvent expliquer cet échec apparent des schémas de secteur comme facteurs d'optimisation des périmètres de SCOT.

D'une part, le poids du passé. Il faut en effet souligner que le schéma de secteur n'a jamais vraiment réussi en France. Comme le précise le professeur Lebreton, ce n'est pas la loi SRU qui les crée. « Les schémas de secteur ont été institués par la loi d'orientation foncière de 1967 qui les concevait comme des auxiliaires des schémas directeurs : ''pour leur exécution, les schémas directeurs peuvent être complétés, en certaines de leurs parties, par des schémas de secteur qui en détaillent et précisent le contenu.'' »[735] Toutefois, ces premiers schémas de secteur n'ont pas réussi : « le bilan des schémas de secteur antérieurs à la loi SRU ne semble pas avoir fait l'objet de statistiques, mais tout laisse à penser qu'il est probablement fort modeste. »[736] Comme l'explique le professeur Lebreton, « l'échec substantiel du schéma directeur, la complexité de sa procédure d'élaboration et la durée de vie limitée du syndicat qui en avait la charge rendaient l'élaboration des schémas de secteur impossible ou inutile pour les personnes publiques ; d'où un désintérêt pour ce schéma de secteur, par ailleurs ignoré par la doctrine et la jurisprudence. »[737]

D'autre part, il faut admettre, après avoir examiné le régime juridique du schéma de secteur, que ce dernier n'est pas porteur d'une plus-value juridique évidente. On rejoint le

[733] Voir Partie 2, Titre 1, Chapitre 1, Section 1, Paragraphe 2.
[734] LEBRETON (J.-P.) (dir.) : *Evaluation juridique des premiers SCOT*, Les Cahiers du GRIDAUH, série Droit de l'urbanisme, n° 19-2009, La Documentation française, Paris 2009.
[735] LEBRETON (J.-P.) : Vers un nouvel âge des schémas de secteur ?, *in Confluences, Mélanges en l'honneur de Jacqueline Morand-Deviller*, Montchrestien, 2007, p. 605.
[736] LEBRETON (J.-P.) : article précité, p. 606.
[737] *Ibidem.*

professeur Lebreton pour dire que le schéma de secteur, en lui-même, dispose d'un intérêt juridique limité. « Loupe du SCOT sans pouvoir, comme celui-ci, s'engager dans un niveau de détail qui le conduirait à méconnaître les attributions de la collectivité compétente en matière de PLU : ce sont autant de brides qui limitent la perspective de faire du schéma de secteur un document de planification intermédiaire entre les deux membres du couple de base de la planification urbaine. »[738] La complexité de la détermination des SCOT et des PLU, sans oublier les planifications sectorielles, font du schéma de secteur, schéma non obligatoire et non dénué lui-même de complexité, un outil à l'attrait limité. Surtout s'il doit faire l'objet d'un aménagement particulier dans la répartition des compétences des collectivités intéressées.

Le schéma de secteur n'a d'intérêt que dans l'incitation qu'il constitue à aller vers de plus grands périmètres et dans son rôle d'apaisement des tensions pouvant naître de collectivités publiques ayant le sentiment de perdre toute prise sur la détermination du SCOT. Ces intérêts ne semblent pas avoir été perçus par les collectivités intéressées. Peut-être ne faut-il pas s'en plaindre au vu des possibilités d'instrumentalisation des schémas de secteur que l'on a relevé. Mais peut-être aussi n'est-ce que provisoire au vu de la promotion du PLU communautaire/métropolitain et de la volonté de la loi ENE d'étendre la diffusion des SCOT sur l'ensemble du territoire national. Dans ces conditions, on peut estimer nécessaire que la loi affirme clairement que seul l'établissement du SCOT autorise l'arrêt des périmètres des schémas de secteur et que ces derniers ne peuvent couvrir intégralement le périmètre du SCOT. Il peut être également protecteur d'affirmer que seules les personnes formellement compétentes peuvent prétendre à l'élaboration des schémas de secteur.

Il ressort de l'examen des lois ENE et RCT que le législateur n'a pas perfectionné le régime juridique d'un certain nombre d'incitations juridiques préexistantes, mais dont le bilan est pour le moins mitigé. Il aurait pu, par la voie incitative, permettre l'optimisation d'un certain nombre de périmètres, existants ou à créer.

Le législateur n'est cependant pas immobile, relativement à la stratégie incitative. Effectivement, il va accompagner et soutenir la démarche consistant à porter les élus locaux à rechercher par eux-mêmes une optimisation des périmètres, par la coopération entre ces derniers.

Paragraphe 2 : La consécration d'une incitation étatique à l'inter-territorialité

L'inter-territorialité est une notion forgée par des géographes, en particulier le professeur Vanier.[739] En l'adaptant à la présente recherche, on peut définir l'inter-territorialité comme la dynamique consistant à connecter des périmètres distincts et autonomes afin de les faire coopérer sur des objets déterminés par leurs responsables respectifs.

On le voit, on se trouve dans une logique très différente de l'intercommunalité à fiscalité propre, qui vise à transcender des territoires existants afin, à terme, de s'y substituer. De même, la planification urbaine stratégique vise à régler juridiquement le sort des périmètres qu'elles recoupent, elle ne tend pas uniquement à organiser leur coopération. L'inter-territorialité a donc un sens propre.

[738] LEBRETON (J.-P.) : Vers un nouvel âge des schémas de secteur ?, *in Confluences, Mélanges en l'honneur de Jacqueline Morand-Deviller*, Montchrestien, 2007, p. 613.

[739] VANIER (M) : L'interterritorialité : pistes pour hâter l'émancipation spatiale, ressource internet, 2005, http://hal.archives-ouvertes.fr/docs/00/17/75/81/PDF/L_interterritorialite.pdf ; VANIER (M) : Le pouvoir des territoires, Essai sur l'interterritorialité, Economica, 2010.

L'inter-territorialité est à l'origine une pratique, utilisée en matière intercommunale et pour la planification urbaine stratégique. Cette pratique peut contribuer à l'optimisation des périmètres (A).

Cette pratique va faire l'objet d'une certaine juridicisation avec la loi RCT qui va créer le pôle métropolitain. Par là, le législateur crée une incitation juridique à l'inter-territorialité, afin de servir sa politique générale d'optimisation des périmètres (B).

A) L'existence d'une pratique locale découlant des lois Chevènement/SRU, l'inter-territorialité

L'inter-territorialité connaît deux déclinaisons intéressant directement cette recherche : l'intercommunautaire[740] (1) et l'interSCOT (2). Il convient de présenter successivement ces deux éléments.

1) L'intercommunautaire

Après avoir examiné le sens de la notion d'intercommunautaire (a), on pourra mettre en exergue les formes qu'elle peut prendre (b), avant de présenter ses limites (c).

a) Sens de la notion d'intercommunautaire

L'intercommunautaire est une démarche naissant à l'initiative d'élus appartenant à différents EPCI-FP afin les faire coopérer. Cette démarche découle de la prise de conscience de l'étroitesse des périmètres des EPCI-FP pour concevoir et réaliser des projets à une échelle pleinement stratégique. Rejetant l'hypothèse d'une fusion des institutions et des périmètres, ces élus préfèrent organiser leur collaboration. Il s'agit de faire coopérer ensemble des communautés et, depuis la loi RCT, métropoles qui, séparément, n'atteignent pas l'aire urbaine. Ensemble, elles peuvent atteindre et dépasser cette échelle qui a été appréhendée comme celle permettant la réalisation de projets stratégiques. Comme l'indique la doctrine, du fait de l'intercommunautaire, « l'action locale disposerait ainsi de la pertinence territoriale qui fait défaut le plus souvent aux intercommunalités. Les agencements intercommunautaires ont à l'évidence pour ressort premier l'effet-taille. (…) La géographie intercommunautaire a toute l'apparence de la pertinence. »[741]

Pendant longtemps, l'intercommunautaire, en dehors du cas particulier du pays que l'on a déjà présenté, n'est pas prévu, promu ou encadré par le droit positif. L'intercommunautaire découle de la seule volonté des élus locaux, en dehors de toute règle de droit. Sur ce point, la loi RCT fait évoluer les choses, comme on le verra plus loin.

b) Formes de l'intercommunautaire

D'abord, la coopération entre EPCI-FP passe le plus souvent par la création d'association de coopération. La doctrine a ainsi pu relever quelques exemples de coopération intercommunautaire. En Ile-de-France, « la Conférence métropolitaine du cœur de l'agglomération parisienne, la Vallée scientifique de la Bièvre ou l'Association des

[740] On gardera ici la formule d' « intercommunautaire », expression historique de cette forme d'inter-territorialité. Cependant, une nouvelle formule devra être trouvée, pour prendre en compte la création des métropoles par la loi RCT.

[741] BEHAR (D) : Après l'intercommunalité : l'intercommunautaire ?, Pouvoirs Locaux, n° 73 II/2007, p. 16.

collectivités à l'Est de Paris. »[742] En dehors de l'Ile de France, «la région urbaine de Lyon, l'aire métropolitaine marseillaise. »[743] La formule associative semble être le support principal de la coopération intercommunautaire dans la phase juridique ouverte à partir des lois Chevènement et SRU.

Ensuite, l'intercommunautaire peut prendre la forme du recours au contrat.[744]

On doit préciser que l'on ne vise pas ici les contrats concernant l'aménagement du territoire et conclus entre l'Etat et les collectivités locales, comme le contrat d'agglomération par exemple. On évoque ici les contrats passés par les intercommunalités et visant à compenser la faible consistance des périmètres. On se trouve donc toujours dans le champ de l'inter-territorialité dont on veut explorer ici le versant contractuel : il s'agit bien d'une démarche intercommunautaire dont la spécificité réside dans son vecteur juridique, le contrat.

Le contrat permet de raisonner sur une échelle plus grande pour mettre en œuvre les dispositions prévues par le contrat quant à un projet qui n'aurait pu être réalisé par les parties au contrat pris séparément.

On peut relever que le recours au contrat pour compenser la faible consistance du périmètre n'est pas le seul apanage des EPCI-FP. En effet, on trouve parfois des contrats passés entre un EPCI et des communes. Dans un tel cas de figure, on ne se trouve plus *stricto sensu* dans le cadre de la coopération intercommunautaire. Mais une telle situation n'en reste pas moins intéressante pour illustrer l'idée du nécessaire recours au partenariat contractuel pour compenser les lacunes de périmètres trop étroits. L'actualité a pu illustrer le fait que cette stratégie du recours au contrat pour compenser l'étroitesse des périmètres n'implique pas toujours que des EPCI.[745] C'est ainsi que la CU de Lyon a choisi de passer des contrats de partenariat avec des communes du sud de l'Isère et du Nord de l'Ain. Ces communes refusent d'adhérer à la CU mais coopérer avec elle est fondamentale pour faire face aux problématiques soulevées par l'expansion lyonnaise, notamment en matière de transports.

Enfin, on peut évoquer le pays comme cadre d'une démarche intercommunautaire. On se contentera ici de renvoyer aux propos déjà tenus sur la notion de pays,[746] tout en rappelant que la loi RCT met un terme, pour l'avenir, à cette formule juridique.

c) Les limites de l'intercommunautaire

L'intercommunautaire ne simplifie pas la carte territoriale, en conduisant à une multiplication des structures et des normes qui complexifie la donne territoriale (c-1). Cette complexification doit être confrontée au fait que l'objet de l'intercommunautaire est le plus souvent à vocation unique (c-2) et qu'il ne met pas un terme aux contraintes politiques (c-3).

---

[742] BEHAR (D) : Après l'intercommunalité : l'intercommunautaire ?, Pouvoirs Locaux, n° 73 II/2007, p. 15.
[743] BEHAR (D) : article précité, p. 16.
[744] Une abondante littérature juridique s'est penchée sur la question de l'administration contractuelle (Voir, notamment, le dossier de l'AJDA : L'administration contractuelle, AJDA, 2003, p. 971) et un récent rapport du Conseil d'Etat a pu mettre en exergue la centralité du contrat comme modalité de l'action publique (CONSEIL D'ETAT: *Le contrat, mode d'action publique et de production de normes*, Etudes et documents du Conseil d'Etat, La Documentation française, 2008).
[745] CABRET (N) et GUIGNON (L) : Lyon doit négocier avec ses voisins les conditions de son expansion, Le Monde, mercredi 25 mai 2005, p. 11.
[746] Voir Partie 1, Titre 1, Chapitre 1, Section 3, Paragraphe 2, C).

c-1) Une multiplication des structures et des normes complexifiant la donne territoriale

La mise en place d'une structure intercommunautaire ne signifie pas qu'elle se substitue aux différents EPCI-FP coopérants. Ces derniers ne fusionnent pas, l'intercommunautaire ne visant pas à déployer un EPCI-FP unique sur un territoire consistant. L'intercommunautaire ne vaut donc pas rationalisation de la carte des intercommunalités, il maintient les périmètres existants mais cherche à en assurer la coexistence.

On pourrait imaginer que l'intercommunautaire soit la préfiguration d'un futur périmètre consistant qui serait à terme couvert par un EPCI-FP. Il apparaît, à partir des travaux de la doctrine, que cette hypothèse doit être écartée.

D'un côté, car, loin d'avoir un effet rationalisant quant au nombre de structures coexistants sur un territoire cohérent, il semble que l'intercommunautaire connaisse un foisonnement. En clair, il y a multiplication des coopérations intercommunautaires sur un même territoire. Les auteurs peuvent écrire à cet égard que « l'on constate la prolifération de dispositifs de ce type su un même territoire : la ''région urbaine de Lyon'' cohabite avec le ''réseau métropolitain rhône-alpin'', l' ''interSCOT'' ou les ''territoires partenaires'' selon des périmètres différents. La même démonstration vaut pour Paris, Lille ou Toulouse mais aussi, plus surprenant à première vue, à Brive où coexistent le Pays de Brive, le ''Correium'' (Brive-Tulle) et le ''Colodo'' (Corrèze-Lot-Dordogne). Pour l'intercommunautaire, la pertinence est une référence qui se conjugue au pluriel. »[747]

D'un autre côté, non seulement l'intercommunautaire prolifère sur un même territoire, mais en plus sa cohérence territoriale n'est pas garantie : « la pertinence géographique pour les instances intercommunautaires relève moins de la démonstration que du *hold hup* : on ne démontre pas la pertinence de l'intercommunautaire, on se l'approprie comme une évidence au nom d'une forme d' ''intuition spatiale''. Il en est ainsi entre Nantes et Saint-Nazaire, dont la pertinence se réfère à ''l'estuaire de la Loire''. Un tel intitulé relève de l'évidence géographique… mais laisse dubitatif lorsque l'on constante la quasi-absence de la rive Sud de cette pertinence géographique. Les exemples du même type foisonnent. »[748] Manifestement, l'intercommunautaire ne conçoit pas l'exigence d'un périmètre d'un seul tenant et sans enclave comme un critère de cohérence territoriale. Bien au contraire, les démarches intercommunautaires ont une « géographie (…) qui relève à la fois de la contiguïté et de la connexité. Elles associent de façon inédite une logique de dilatation spatiale à une logique de réseau discontinu. »[749]

A l'évidence, l'intercommunautaire n'apparaît pas comme une tentative de rationalisation du déploiement fragmenté des EPCI-FP, mais comme un mode de gestion de cette fragmentation. L'instauration de l'intercommunautaire se substituerait à l'effort d'optimisation de la carte communautaire car elle « ne constitue certainement pas ''l'envers'' de l'intercommunalité, mais bien, comme elle, sur un registre différent, une construction géopolitique. »[750] *De facto*, la question du déploiement territorial des SCOT n'est pas résolue.

c-2) Un intercommunautaire généralement à vocation unique

Le plus souvent, l'intercommunautaire n'est pas le vecteur d'un projet de territoire qui serait défini à l'échelle consistante nécessaire pour concevoir et réaliser stratégiquement. Il

[747] BEHAR (D) : Après l'intercommunalité : l'intercommunautaire ?, Pouvoirs Locaux, n° 73 II/2007, p. 16.
[748] *Ibidem.*
[749] *Ibidem.*
[750] *Ibidem.*

ressort des travaux menés sur la question de l'intercommunautaire que cette démarche ne vise aucunement à l'émergence d'un projet stratégique pour le territoire couvert. La doctrine indique à ce sujet que « l'intercommunautaire paraît davantage structuré autour d'un mandat de traitement d'un problème spécifique d'action publique. »[751] Par exemple, « pour l'Association des collectivités à l'Est de Paris, le mandat est évident : obtenir le rééquilibrage à l'Est de l'Ile-de-France. »[752]

Or, la planification stratégique vise l'émergence d'un projet global assurant la mise en cohérence de politiques sectorielles par des principes, des objectifs, des orientations et des normes impératives communs. Il y a alors aporie entre les deux démarches. Le SCOT nécessite une approche systémique et totalisante des problématiques du territoire. L'intercommunautaire, quant à lui, est généralement « la réponse à un problème spécifique d'action publique. »[753] Cela ressort tout particulièrement des démarches intercommunautaires fondées sur le contrat. Ce dernier ne peut être global, il ne peut porter sur l'ensemble des compétences des intercommunalités contractantes. Le contrat ne vaut pas unification des compétences mais conduit à la fixation d'objectifs et de moyens permettant de les réaliser quant à des objets spécifiques touchant des compétences particulières.

c-3) Une persistance des contraintes politiques

L'intercommunautaire repose sur la libre volonté des élus locaux de faire coopérer leurs établissements de coopération. Il ne semble alors pas erroné de penser que les motifs justifiant la constitution des démarches intercommunautaires soient parfois proches de ceux à l'origine des intercommunalités à fiscalité propre.

On doit préciser que l'on n'estime pas que l'intercommunautaire se constitue exactement de la même façon que l'intercommunalité à fiscalité propre. Cette dernière implique une identité, un projet, des enjeux socio-financiers et partisans. Ces enjeux sont assez étrangers à l'intercommunautaire, démarche généralement spécialisée et n'impliquant pas la constitution d'un nouveau pouvoir d'essence politique. Il s'agit bien d'un correctif aux limites de la construction territoriale de l'intercommunalité à fiscalité propre.

Toutefois, nier que les enjeux politiques et financiers de tel ou tel projet ou de telle ou telle action puissent influer sur le champ de la coopération intercommunautaire semble excessif. Dès lors que des luttes d'institutions et des intérêts sont en cause, on ne peut guère percevoir l'intercommunautaire comme un mouvement spontané et rationnel de perfectionnement des périmètres de l'intercommunalité à fiscalité propre et de la planification stratégique. Les contraintes politiques pèsent donc sur le développement de l'intercommunautaire, au point parfois d'en entraver le développement harmonieux.

2) L'interSCOT

Autre pratique inter-territoriale, l'interSCOT doit voir son sens et ses fonctions précisés (a). On pourra alors voir son organisation et son fonctionnement (b), avant d'examiner ses limites (c).

a) Sens et fonctions de l'interSCOT

L'interSCOT est la forme de coopération inter-territoriale visant à coordonner les SCOT coexistants sur un territoire donné. L'interSCOT peut être la déclinaison spécialisée

[751] BEHAR (D) : Après l'intercommunalité : l'intercommunautaire ?, Pouvoirs Locaux, n° 73 II/2007, p. 17.
[752] *Ibidem.*
[753] BEHAR (D) : article précité, p. 18.

d'une démarche inter-territoriale plus globale, mais il peut également exister seul, pour lui-même.

L'interSCOT ne peut être caractérisé que lorsqu'on est en présence d'une démarche incarnée par des élus locaux. On parlera plutôt de « club des SCOT » lorsqu'il s'agit de créer des échanges entre techniciens.[754] De plus, il ne s'agit pas d'un processus imposé par l'Etat, même si ce dernier peut encourager les élus à s'engager sur cette voie.[755] Cette initiative laissée aux élus locaux présente l'intérêt de les voir s'engager librement, sans crainte d'une tutelle étatique. Cet engagement volontaire a pour effet de les voir s'approprier un outil qu'ils vont eux-mêmes forger, qu'il s'agisse de son périmètre mais aussi de sa substance.

Historiquement, on a relevé que « les premières démarches inter-SCOT sont nées à Lyon et Toulouse, peu après le vote fin 2000 de la loi SRU qui instaure les SCOT. »[756]

Ontologiquement, l'interSCOT ne doit pas être conçu comme un processus aboutissant à la détermination d'un superSCOT couvrant les périmètres des SCOT rejoignant la démarche inter-territoriale. Les SCOT de l'interSCOT ne deviennent pas des déclinaisons sectorisées du grand SCOT intercommunautaire et les établissements publics des schémas ne sont pas soumis à la structure animant la démarche interSCOT. Cette dernière n'est pas une procédure de planification mais un lieu de rencontre de SCOT voisins qui cherchent à se coordonner.

Le besoin de coordination auquel répond l'interSCOT peut être satisfait de trois façons, qui constituent autant d'objectifs pour cette démarche : « au minimum, éviter les incompatibilités, les contradictions et leurs possibles effets d'annulation des politiques engagées (…) ; de préférence, fabriquer de la complémentarité entre les projets et les orientations (…) ; au mieux, établir des coopérations pérennes (…). »[757] Ces objectifs généraux permettent de décliner assez largement la palette des intérêts de l'interSCOT : « les inter-Scot favorisent d'abord l'entraide entre les techniciens des Scot et la mutualisation des moyens. Par la connaissance mutuelle des dynamiques territoriales et des projets sur chaque Scot, ces démarches créent ensuite les conditions pour que les Scot en cours d'élaboration soient plus cohérents entre eux, sur des thèmes comme la construction de logements ou la consommation d'espaces naturels par exemple, ou sur des projets particuliers. Surtout, les démarches inter-Scot permettent de construire une nouvelle échelle de réflexion. Ces réflexions se situent, selon les cas, entre la simple prise de conscience d'une appartenance au territoire élargi et le projet d'entreprendre une planification en commun. Quand arrive le temps de la mise en oeuvre, l'inter-Scot offre aussi des possibilités souvent inédites pour que soient réellement traduites dans les projets d'aménagement les orientations des Scot. Enfin, ces démarches constituent parfois un outil de mobilisation et de négociation efficace, très apprécié des élus locaux. »[758]

---

[754] IAU ILE-DE-FRANCE : Les démarches inter-SCOT en France. Etats des lieux en 2009 et perspectives, ressource internet, http://www.iau-idf.fr/fileadmin/Etudes/etude_685/Les_demarches_interScot_en_France_avec_signets_light.pdf, février 2010, p. 45.

[755] Ainsi, c'est le préfet qui a initié l'interSCOT de l'aire urbaine de Toulouse en 2001 : IAU ILE-DE-FRANCE : Les démarches inter-SCOT en France. Etats des lieux en 2009 et perspectives, ressource internet, http://www.iau-idf.fr/fileadmin/Etudes/etude_685/Les_demarches_interScot_en_France_avec_signets_light.pdf, février 2010, p. 12.

[756] IAU ILE-DE-FRANCE : étude précitée, p. 3.

[757] IAU ILE-DE-FRANCE : étude précitée, p. 102.

[758] IAU ILE-DE-FRANCE : étude précitée, p. 108.

Il ressort des fonctions de l'interSCOT que le besoin de coordination des SCOT découle directement de leur mise en place territoriale décrite plus haut. Aussi, les démarches interSCOT « sont issues de l'inadéquation dès l'origine, des périmètres de SCOT avec les logiques urbaines. Dans tout les cas, l'objet de l'interSCOT est de pallier les déficiences de la planification urbaine malgré les avancées effectuées durant la mise en place des SCOT. »[759] Plus précisément, il ressort de l'étude des premières démarches interSCOT que ces dernières visent à compenser deux phénomènes majeurs qui limitent l'efficacité des SCOT établis.

En premier lieu, il s'agit de trouver une solution à la fragmentation de l'aire urbaine entre plusieurs SCOT car « la configuration classique, qui se calque sur une distribution concentrique et unipolaire des phénomènes urbains, est la présence d'un SCOT du pôle urbain et de plusieurs SCOT périphériques, souvent constitués défensivement au pôle central. »[760] L'interSCOT vise alors à assurer l'unité de l'aire urbaine de deux façons : « articuler le SCOT central avec ceux périphériques mais aussi les SCOT périphériques entre eux, principalement ceux contigus. »[761]

En second lieu, l'interSCOT cherche à coordonner les planifications d'aires urbaines distinctes mais confrontées à des difficultés communes qu'il serait artificiel de traiter distinctement. Dans cette hypothèse, « les aires urbaines se trouvent fort rapprochées, créant de vastes systèmes urbains, aux espaces entretenant de fortes relations et entraînant souvent des effets de conurbation. Les territoires d'influence des agglomérations s'enchevêtrent, les interdépendances sont omniprésentes et la concurrence entre les pôles prévalait souvent sur la recherche de cohésion et de complémentarité. La connexion, l'articulation entre les pôles et la gestion de leur espace intermédiaire sont les enjeux principaux. Les espaces intermédiaires constituent les marges et les interfaces des agglomérations. L'interSCOT devra en outre gérer ses franges multipolarisées qui subissent le processus de périurbanisation. »[762]

L'interSCOT doit, en toute hypothèse, *pallier* le décalage entre les territoires fonctionnels et les territoires politico-administratifs.

b) L'organisation et le fonctionnement de l'interSCOT

La libre initiative locale en matière d'interSCOT a des répercussions s'agissant de l'organisation et du fonctionnement de cet interSCOT. Ainsi, il n'existe pas de textes *imposant* une forme particulière de structuration de cette démarche. En pratique, on relève que l'interSCOT, dans l'immense majorité des cas, n'implique pas un mode de fonctionnement lourd et homogène.

Il arrive que l'organisation et le fonctionnement de l'interSCOT soit *a minima* : dans ce cas, « les démarches s'organisent dans des cadres intégrateurs mais informels. (…) A l'instar de la majorité des territoires, le partenariat se cantonne surtout aux dispositions de consultations des territoires et syndicats voisins prévues : des échanges réguliers d'informations, des entretiens avec les élus responsables des projets de SCOT, une synthèse des enjeux dégageant des thèmes communs de coordination envisageables. »[763] Règne dans ces hypothèses une logique de concertation non institutionnalisée.

[759] DGUHC, FNAU : Les prémices de l'inter-SCOT, Premier état des lieux de l'articulation des démarches de planification sur les « grands territoires », avril 2005, p. 14.
[760] DGUHC, FNAU : étude précitée, p. 8.
[761] *Ibidem.*
[762] DGUHC, FNAU : étude précitée, p. 11.
[763] DGUHC, FNAU : étude précitée, p. 21.

Cependant, majoritairement, l'organisation et le fonctionnement de l'interSCOT sont plus développés, tout en restant très souples institutionnellement.

Le plus souvent, on constate une structuration autour de trois acteurs. D'abord, un comité technique, qui réunit les directeurs de SCOT et agents attachés à cette compétence. Ensuite, on trouve un comité de pilotage, qui rassemble les élus concernés, la plupart du temps les présidents de SCOT. Enfin, l'animation et le suivi des travaux des comités reviennent le plus souvent aux agences d'urbanisme, plus exceptionnellement aux services de l'Etat compétents[764] ou à une agence départementale dédiée.[765]

On retrouve ce modèle majoritaire à Lyon. Le pilotage de l'interSCOT est assuré par une conférence des présidents de SCOT alors que l'animation technique de la démarche revient à l'agence d'urbanisme de l'agglomération lyonnaise. La conférence va fixer la feuille de route de l'interSCOT pour une année et en tirer le bilan l'année suivante. L'agence d'urbanisme sera le cadre des travaux menés par différentes commissions afin de remplir les objectifs fixés par la feuille de route. Ce modèle de fonctionnement est également utilisé, par exemple, pour l'interSCOT de Scarpe-Artois et des Alpes-Maritimes.[766]

Même si la structuration est plus avancée, on note que le pilotage reste encore très souple.

Plus exceptionnellement, il arrive que l'organisation de l'interSCOT fasse l'objet d'une plus grande complexité institutionnelle, eu égard aux cas précédents.

D'abord, le Pays peut être le cadre institutionnel de l'interSCOT. A ce titre, on peut évoquer l'exemple de l'interSCOT Pays Vichy-Auvergne. Il faut noter que ce Pays a statut d'association.[767]

Ensuite, il est possible que le syndicat mixte intervienne comme cadre de l'interSCOT. A cet égard, on peut évoquer le cas de l'interSCOT Côte d'Opale, dont la démarche est portée par le syndicat mixte de la Côte d'Opale, syndicat mixte ouvert.[768]

Enfin, la formule juridique du GIP peut être mobilisée pour assurer le pilotage de l'interSCOT, donc une structure beaucoup plus lourde dont le fonctionnement est étroitement encadré. C'est le cas, unique, de Toulouse.[769] Le GIP va mettre en œuvre la charte interSCOT arrêtée en 2005, charte qui va fixer les grandes orientations quant au développement de l'aire urbaine. Par exemple, cette charte va consacrer le fonctionnement multipolaire de l'aire urbaine avec l'idée d'un pôle urbain bordé de pôles d'équilibre en périphérie.

On le voit, si l'interSCOT a vocation à compenser les lacunes territoriales issues de la mise en place des SCOT, son portage institutionnel ne peut en aucun cas être comparé à celui de l'établissement public du SCOT.

---

[764] Ainsi, c'est la DDEA qui anime l'interSCOT Maine-et-Loire : IAU ILE-DE-FRANCE : Les démarches inter-SCOT en France. Etats des lieux en 2009 et perspectives, ressource internet, http://www.iau-idf.fr/fileadmin/Etudes/etude_685/Les_demarches_interScot_en_France_avec_signets_light.pdf, février 2010, p. 36.

[765] On a mis en avant le rôle de l'Agence Départementale d'Aménagement et d'Urbanisme du Haut-Rhin, régie du Département, qui assure l'animation de l'interSCOT du Haut-Rhin : IAU ILE-DE-FRANCE : étude précitée, p. 30.

[766] IAU ILE-DE-FRANCE : étude précitée, p. 25 et 34.

[767] IAU ILE-DE-FRANCE : étude précitée, p. 43.

[768] IAU ILE-DE-FRANCE : étude précitée, p. 41.

[769] IAU ILE-DE-FRANCE : étude précitée, p. 21.

c) Les limites de l'interSCOT

L'interSCOT présente différentes limites, tenant à son essence (c-1), son optimisation perfectible des périmètres (c-2) et la persistance des contraintes politiques (c-3).

c-1) L'essence de l'interSCOT

L'interSCOT n'est pas un périmètre de planification permettant l'émergence d'un projet de territoire. Des responsables de l'interSCOT de la région du Havre ont pu ainsi préciser que « l'interSCOT est davantage entendu comme la mise en place d'un processus visant les synergies, les dynamiques et la cohérence entre les territoires de projet que comme une procédure en soi. »[770] Clairement, les démarches interSCOT « s'attachent à déterminer les opportunités de rapprochement et à remédier aux processus d'éloignement des entités. Elles visent à consolider leurs liens et leurs relations, par le biais de travaux communs, notamment les diagnostics, et de rencontres régulières. Elles font apparaître les complémentarités pour éviter la concurrence entre les SCOT. »[771] Comme le relève très significativement l'étude consacrée aux premières démarches interSCOT, « quel que soit le territoire, l'interSCOT est légitimé par des enjeux traités dans le cadre des SCOT. Il n'y a pas de sujets propres à l'interSCOT. »[772]

En conséquence, la fonction de l'interSCOT est différente de celle des SCOT. Si ces derniers visent la détermination d'un projet de territoire, l'interSCOT recherche la cohérence globale des projets coexistants sur un territoire donné. De ce fait, l'interSCOT fonctionne selon une logique d'articulation et non de décision : « les démarches interSCOT se situent pour le moment dans la mobilisation, l'énonciation collective d'objectifs communs, et non pas encore véritablement dans des processus décisionnels. »[773] N'ayant pas vocation à déterminer un projet, donc à prendre des décisions quant à la nature de ce projet et aux moyens à mettre en œuvre pour le réaliser, l'interSCOT peut se permettre un pilotage relativement peu formalisé et d'essence avant tout technique. Sa nature d'instrument de prospective et de coordination le rend possible. Cette nature est également sa limite, ce qui s'explique par le fait que ces démarches sont « le plus souvent palliatives ».[774]

c-2) Une optimisation des périmètres à parfaire

Le premier intérêt de l'interSCOT est d'élargir le périmètre de référence à partir duquel la planification stratégique peut être pensée. Cependant, des éléments critiques peuvent être énoncés s'agissant de cette plus-value territoriale supposée.

D'une part, les démarches interSCOT ne sont pas encore généralisées. L'ensemble du territoire national n'est pas couvert par les interSCOT. Toutefois, on doit constater un certain frémissement en faveur de l'interSCOT. En 2005, on a relevé « un nombre relativement limité de démarches en cours. »[775] En 2009, le bilan s'améliore : « seize démarches, dont une bonne

[770] DGUHC, FNAU : Les prémices de l'inter-SCOT, Premier état des lieux de l'articulation des démarches de planification sur les « grands territoires », avril 2005, p. 7.
[771] DGUHC, FNAU : étude précitée, p. 14.
[772] *Ibidem.*
[773] DGUHC, FNAU : étude précitée, p. 17.
[774] IAU ILE-DE-FRANCE : Les démarches inter-SCOT en France. Etats des lieux en 2009 et perspectives, ressource internet, http://www.iau-idf.fr/fileadmin/Etudes/etude_685/Les_demarches_interScot_en_France_avec_signets_light.pdf, février 2010, p. 3.
[775] DGUHC, FNAU : étude précitée, p. 7.

moitié naissantes ou en projet, sont recensées sur l'ensemble du territoire national. »[776] Plus précisément, « les seize démarches inter-SCOT recensées, en cours ou en projet, regroupent au total une centaine de SCOT, soit environ un quart des SCOT du territoire national. »[777] L'IAU précise que « sur les seize démarches recensées, onze comptent environ un million d'habitants (entre 0.8 et 1.3 million), deux dépassent les deux millions et trois comptent moins de 300 000 habitants. »[778] Autre élément essentiel mis en exergue par le rapport, les différentes démarches interSCOT regroupent 462 EPCI-FP[779], chiffre très intéressant.[780]

D'autre part, la libre initiative locale ne garantit pas que le meilleur périmètre possible sera retenu. On peut ici renvoyer aux constats établis quant au déploiement territorial des démarches intercommunautaires, ces dernières se caractérisant par un foisonnement et une relative superposition. Il faut examiner le sort des démarches interSCOT à l'aune de cette expérience intercommunautaire. A titre d'illustration, on a relevé « qu'il arrive qu'un territoire important pour un inter-SCOT ne soit pas intégré à la démarche, soit parce qu'il n'est pas couvert par un SCOT (cas des Monts du Lyonnais dans l'inter-SCOT de l'aire métropolitaine de Lyon), soit parce que les discussions initiales n'ont pas été engagées avec lui (cas de l'agglomération lilloise par rapport à la démarche Scarpe-Artois). C'est parfois plus tard dans la démarche qu'il apparaît important de regarder au-delà du périmètre initialement prévu (cas de la démarche toulousaine qui s'intéresse désormais aux dynamiques sur Castres ou Albi). (…) Des trous sur des secteurs stratégiques compromettent fortement l'objectif de cohérence justement recherché en dépit des périmètres de SCOT. »[781]

c-3) Une persistance des contraintes politiques

Les démarches interSCOT souffrent d'un problème de direction. Le fait que l'interSCOT soit dans une simple logique de coordination entre des acteurs qui n'ont pas souhaité s'engager dans des SCOT unifiés explique cela. Effectivement, la modestie de l'ambition et le souci de prévenir les préventions ont conduit à la mise en place de gouvernances souples. Ces dernières sont cependant très problématiques car elles bloquent toute montée en puissance des interSCOT, soit comme préfiguration de SCOT réunifiés, soit comme annonce d'un cadre plus strict pour les SCOT fédérés. On l'a souligné, « quand arrive le moment des arbitrages, ou quand des ambitions plus importantes pourraient être données au travail inter-Scot, le portage politique fait défaut et changer de mode de fonctionnement,

[776] IAU ILE-DE-FRANCE : Les démarches inter-SCOT en France. Etats des lieux en 2009 et perspectives, ressource internet, http://www.iau-idf.fr/fileadmin/Etudes/etude_685/Les_demarches_interScot_en_France_avec_signets_light.pdf, février 2010, p. 3.

[777] IAU ILE-DE-FRANCE : étude précitée, p. 8. Le rapport de l'IAU identifie les démarches en cause et le nombre de SCOT coordonnés : Aire métropolitaine lyonnaise (11 SCOT), Aire urbaine de Toulouse (4), Alpes-Maritimes (5), Bas-Rhin (7), Haut-Rhin (8), Scarpe-Artois (4), Nantes-Saint-Nazaire (8), Région Niortaise (3), Vallée de l'Oise (4), Languedoc-Roussillon (19), Ille-et-Vilaine (7), Maine-et-Loire (7), Gironde (6), Pays Vichy-Auvergne (5), Lorraine (4), Côte-d'Opale (6).

[778] IAU ILE-DE-FRANCE : étude précitée, p. 8.

[779] IAU ILE-DE-FRANCE : étude précitée, p. 12.

[780] Les données sont les suivantes : Aire métropolitaine lyonnaise (61 EPCI-FP, dont 1 CU, 6 CA, 54 CC), Aire urbaine de Toulouse (26 EPCI-FP, dont 1 CU, 2 CA et 23 CC), Alpes-Maritimes (8 EPCI-FP, dont 1 CU, 3 CA, 4 CC), Bas-Rhin (42 EPCI-FP, dont 1 CU, 41 CC), Haut-Rhin (34 EPCI-FP, dont 2 CA et 32 CC), Scarpe-Artois (13 EPCI-FP, dont 1 CU, 4 CA et 8 CC), Nantes-Saint-Nazaire (26 EPCI-FP, dont 1 CU, 2 CA, 23 CC), Région Niortaise (5 EPCI-FP, dont 1 CA et 4 CC), Vallée de l'Oise (6 EPCI-FP, 2 CA, 4 CC), Languedoc-Roussillon (77 EPCI-FP, dont 67 CC et 10 CA), Ille-et-Vilaine (30 EPCI-FP, dont 3 CA et 27 CC), Maine-et-Loire (30 EPCI-FP, dont 3 CA et 27 CC), Gironde (26 EPCI-FP, dont 1 CU, 1 CA et 24 CC), Pays Vichy-Auvergne (5 EPCI-FP, dont 1 CA et 4 CC), Lorraine (57 EPCI-FP, dont 1 CU, 3 CA et 53 CC), Côte-d'Opale (18 EPCI-FP, dont 1 CU, 3 CA, 14 CC).

[781] IAU ILE-DE-FRANCE : étude précitée, p. 99.

remettre en cause des équilibres, est de fait difficile. »[782] Cela découle du fait que tous les acteurs souhaitent « bien rester maître chez eux ».[783] L'ambition de l'interSCOT en pâtit car il « se limite trop souvent à des sujets consensuels. »[784]

Par ailleurs, on peut constater que, dans certains cas, l'interSCOT peut susciter la méfiance d'autres collectivités publiques. On pense avant tout au département, car « un conseil général qui voit émerger un inter-Scot dont le périmètre correspond pratiquement à celui du département doit forcément adopter une position particulière. »[785] Cela peut conduire à des stratégies de contrôle de l'interSCOT, comme dans le cas du Haut-Rhin où une agence départementale joue un rôle moteur pour la démarche.

B) Une pratique soutenue par l'Etat, via la création du pôle métropolitain par la loi RCT

La loi RCT crée le pôle métropolitain (1), qui est la première inscription dans le droit positif de la pratique inter-territoriale, que le pôle doit soutenir (2). Cependant, le régime juridique du pôle métropolitain suscite certaines déceptions (3).

1) La création du pôle métropolitain par la loi RCT

La loi RCT crée le pôle métropolitain, dont le régime juridique est codifié aux articles L. 5731-1 et suivants du CGCT. D'après la loi, il s'agit d'un établissement public constitué en vue d'actions d'intérêt métropolitain en matière de développement économique, de promotion de l'innovation, de la recherche, de l'enseignement supérieur et de la culture, d'aménagement de l'espace par la coordination des SCOT dont le périmètre est identique à celui des EPCI qui composent le pôle, et de développement des infrastructures et des services de transport au sens des articles L. 1231-10 à L. 1231-13 du code des transports, afin de promouvoir un modèle de développement durable du pôle métropolitain et d'améliorer la compétitivité et l'attractivité de son territoire, ainsi que l'aménagement du territoire infra-départemental et infra-régional.

2) L'ambition d'inciter à l'inter-territorialité

Le pôle métropolitain constitue indéniablement une incitation à l'inter-territorialité, d'une part du fait de son ambition démographique et de la configuration du périmètre, d'autre part au vu de ses compétences. Il souhaite offrir un cadre adapté aux initiateurs d'une démarche inter-territoriale.

S'agissant des conditions physiques relatives à la constitution d'un pôle métropolitain, l'article L. 5731-2 du CGCT énonce que le pôle regroupe des EPCI-FP formant un ensemble de plus de 300 000 habitants. L'un d'entre eux compte plus de 150 000 habitants. Par dérogation, le pôle métropolitain peut regrouper, sur un territoire d'un seul tenant et sans enclave, des EPCI-FP formant un ensemble de plus de 300 000 habitants et comprenant au moins un EPCI de plus de 50 000 habitants limitrophe d'un Etat étranger. *A contrario*, cela

[782] IAU ILE-DE-FRANCE : Les démarches inter-SCOT en France. Etats des lieux en 2009 et perspectives, ressource internet, http://www.iau-idf.fr/fileadmin/Etudes/etude_685/Les_demarches_interScot_en_France_avec_signets_light.pdf, février 2010, p. 99.
[783] IAU ILE-DE-FRANCE : étude précitée, p. 98.
[784] IAU ILE-DE-FRANCE : étude précitée, p. 99.
[785] IAU ILE-DE-FRANCE : étude précitée, p. 98.

signifie que « les pôles métropolitains sont destinés à mettre en réseau différents territoires urbains sans condition de contiguïté (sauf cas transfrontalier). »[786]

Concernant les compétences, on note qu'elles sont plurielles. En particulier, les actions d'intérêt métropolitain peuvent concerner la planification urbaine. En effet, parmi ces actions, l'article L. 5731-1 du CGCT fait explicitement figurer l'aménagement de l'espace, le développement des infrastructures et des services de transport et la coordination des SCOT dont les périmètres sont identiques à ceux des communautés composant le pôle.

Avec la création du pôle métropolitain, le législateur marque clairement sa préférence relativement au portage de l'inter-territorialité et des modalités de sa mise en œuvre. De plus, il vise à dépasser certaines lacunes relevées dans la pratique des démarches inter-territoriales.

Premièrement, la pluralité des compétences du pôle métropolitain permet de dépasser le problème de la constitution de structures ou de démarches inter-territoriales autour d'un mandat unique. Il s'agit d'éviter l'intercommunautaire spécialisé et d'enrichir l'interSCOT en le contraignant à une approche systémique des problèmes, au regard des actions relevant des pôles, qui concernent des domaines très variés, marqués par une connexité évidente.

Deuxièmement, le législateur cherche à remédier au problème récurent de la gouvernance, le plus souvent insuffisante. Ainsi, l'article L. 5731-3 du CGCT détaille l'organisation du pôle métropolitain, en prévoyant la composition de son organe délibérant[787] et en le dotant d'un exécutif, par renvoi aux dispositions applicables aux syndicats mixtes prévus à l'article L. 5711-1 du CGCT.

Troisièmement, le législateur souhaite éviter des périmètres insatisfaisants. En fixant un seuil démographique et des conditions physiques relativement aux périmètres des pôles, la loi cherche à éviter que la relative fragmentation des EPCI-FP et des SCOT ne soit pas complexifiée ou figée par une inter-territorialité elle-même peu ambitieuse ou incohérente territorialement. Il s'agit bien de viser à fédérer des EPCI-FP à l'échelle de l'aire urbaine.

La doctrine a relevé le lien entre le pôle métropolitain et l'inter-territorialité. Ainsi, Nicolas Portier a pu relever que le pôle métropolitain répond à un « enjeu - qui est celui de la coopération entre grandes agglomérations proches, situées au sein de grandes régions urbaines complexes ou de « corridors » de développement. »[788] Plus précisément, le professeur Lerousseau constate que le pôle métropolitain est la « première reconnaissance législative de mode d'interterritorialité, dont la démarche souple des « interscot » a commencé à fournir l'exemple. »[789]

3) Une incitation relativement décevante

Même s'il constitue indéniablement une incitation juridique à l'inter-territorialité, le pôle métropolitain est marqué par quelques faiblesses non négligeables, car il contribue à accroître la complexité (a), tout en laissant des doutes quant à son efficacité (b).

[786] DESCHAMPS (E) : Métropole et pôle métropolitain dans la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, AJDA 2011, p. 1131.

[787] Les modalités de répartition des sièges entre les EPCI membres du pôle métropolitain au sein de l'assemblée délibérante du pôle métropolitain tiennent compte du poids démographique de chacun des membres du pôle. Chaque EPCI dispose d'au moins un siège et aucun EPCI ne peut disposer de plus de la moitié des sièges. Ces modalités sont fixées par les statuts du pôle métropolitain.

[788] PORTIER (N) : La coopération intercommunale dans la réforme des collectivités, AJDA 2011, p. 84.

[789] LEROUSSEAU (N) : Le contenu des compétences locales en matière d'aménagement de l'espace, BJCL, 2011, n° 1, p. 40.

a) Un facteur de complexité

De manière très générale, on peut s'interroger sur la complexité supplémentaire occasionnée par la création du pôle métropolitain.

D'une part, il y a complexité car le régime juridique des syndicats mixtes s'étoffe encore, pour une ambition somme toute relative. Effectivement, le pôle métropolitain n'est autre qu'un syndicat mixte, mais un syndicat mixte *ad hoc, sui generis*, au regard de sa composition, de l'organisation de l'organe délibérant, de ses compétences, etc. Cela interroge immanquablement, dans le cadre « d'une réforme qui entendait simplifier et revenir sur les enchevêtrements institutionnels. (…) (En effet) cette nouvelle catégorie de syndicats mixtes n'apporte guère de facultés nouvelles aux collectivités ou intercommunalités dont elles ne disposaient pas déjà à partir du droit positif existant. La volonté d'offrir un label métropolitain à de nombreux territoires, et leur éviter tout risque de déclassement, passait-il pour autant par la création d'une nouvelle catégorie juridique de syndicat mixte *sui generis* ? Cette question est d'autant plus légitime au moment où l'article 51 de la loi supprime la procédure de création de pays prévue par l'article 22 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 au motif que la coopération entre intercommunalités n'a pas besoin d'un cadre juridique formalisé. »[790]

D'autre part, il y a complexité car le pôle métropolitain n'est pas l'assurance d'une véritable optimisation des périmètres. En effet, il faut constater que le pôle métropolitain n'est absolument pas érigé comme cadre unique, obligatoire, pour l'inter-territorialité. Le recours aux vecteurs juridiques précédemment rencontrés pour porter l'intercommunautaire et l'interSCOT, à la réserve près des Pays qui ne peuvent plus être crées, n'est pas prohibé. On peut alors se demander si la souplesse de la formule associative ne va pas contribuer à inciter les acteurs en cause à la conserver et à relativiser, de ce fait, l'impact de la création des pôles métropolitains. Dans une autre perspective, celle d'un succès relatif des pôles métropolitains, on peut craindre une nouvelle complexification de la carte intercommunale, du fait de l'empilement de structures syndicales supplémentaires.

b) Une efficacité aléatoire

On peut se demander si le pôle métropolitain est vraiment une bonne solution pour l'optimisation des périmètres. Plusieurs menaces planent, hypothéquant un éventuel succès.

D'abord, on peut craindre que l'institutionnalisation de pôles métropolitains conduise à cristalliser la donne territoriale, plutôt que de la faire évoluer. En d'autres termes, on peut se demander si le pôle métropolitain, comme le syndicat mixte généralement, ne va pas devenir un expédient pour ne pas faire évoluer les périmètres. En effet, la création du pôle métropolitain peut apparaître comme un signal contradictoire. D'un côté, le législateur affirme solennellement l'objectif de rationalisation des périmètres des EPCI-FP, en renforçant les prérogatives préfectorales à cette fin. Mais, d'un autre côté, il donne aux acteurs locaux le moyen de pallier les limites du déploiement territorial des EPCI-FP, sans que les périmètres de ces derniers ne soient élargis.

Ensuite, il faut s'interroger sur la question de la gouvernance. La défaillance constatée s'agissant de l'inter-territorialité issue de la pratique sera-t-elle vraiment dépassée ? Ce n'est pas certain. En réalité, on est même frappé par le verrouillage politique qui caractérise la création et le fonctionnement des pôles métropolitains.

[790] PORTIER (N) : La coopération intercommunale dans la réforme des collectivités, AJDA 2011, p. 84.

En premier lieu, on doit noter que, en vertu de l'article L. 5731-1 du CGCT, la création du pôle métropolitain est le résultat d'un accord entre des EPCI-FP. Autrement dit, seuls les EPCI-FP ont un droit d'initiative et chaque EPCI-FP dispose d'un pouvoir de consentement/droit de veto relativement à une éventuelle intégration dans un pôle métropolitain. La reconnaissance, par l'article L. 5731-2 du CGCT, d'un pouvoir discrétionnaire au préfet pour décider la création du pôle ne dissimule pas que le représentant de l'Etat est ici dans une position défensive, réagissant seulement aux initiatives locales.

En second lieu, il faut indiquer que la loi, toujours à l'article L. 5731-1 du CGCT, dispose que l'intérêt métropolitain est défini par des délibérations concordantes des organes délibérants des EPCI-FP.[791] Chaque EPCI-FP dispose donc d'un droit de veto concernant la définition des compétences des pôles, ce qui matérialise bien que ces derniers constituent un enjeu politique qui implique des intérêts à défendre, des alliances à nouer, des contraintes à combattre. Le risque d'un fonctionnement consensuel, au regard de ce fonctionnement entre égaux, est alors tout à fait évident. Cela conduit à concevoir une pérennité des problèmes de direction des démarches inter-territoriales.

Enfin, plus fondamentalement, on doit se demander si le pôle métropolitain ne risque pas de demeurer, comme l'indique de façon frappante Nicolas Portier, un *label métropolitain*. En clair, le pôle métropolitain relèverait de l'affichage, qui indiquerait plus un *discours* métropolitain qu'une réelle volonté d'efficacité pratique. Pour justifier cette idée, on peut se référer au professeur Caillosse, qui met en exergue que le pôle métropolitain « rappelle fortement l'expérience plus ou moins informelle des *réseaux de villes*. Il ne s'agit plus ici de construire une nouvelle machine juridique mais de relier différents pôles urbains préexistants et déjà organisés en EPCIfp. Les entités impliquées dans l'opération n'ont nullement vocation à changer d'identité. »[792] Cette proximité entre la substance du pôle métropolitain et du réseau de villes permet d'accréditer l'idée d'un probable destin commun. Or, on a pu constater à propos du réseau de villes, « association de villes d'une même région afin de mettre en valeur leurs complémentarités et d'exercer, ensemble, un effet de métropole »[793], que la dynamique n'est pas « toujours bien réelle. Trop souvent, les villes qui s'associent se considèrent plus comme rivales que comme complémentaires. »[794] Il faudra attendre les résultats des premières expériences de pôles métropolitains pour juger définitivement de la pertinence de ce rapprochement.

*

Un bilan quantitatif fait apparaître que la stratégie incitative est moins développée que la stratégie d'autorité. Les incitations dédiées sont rares, hormis principalement le pôle métropolitain et le schéma de secteur. Quant aux incitations par ricochet, elles ne sont pas instrumentalisées en faveur de l'optimisation des périmètres.

D'un point qualitatif, on doit constater que les incitations présentées, quelles qu'elles soient, ne font pas la démonstration d'une efficacité, passée ou à venir, décisive pour l'optimisation des périmètres.

Malgré tout, on peut considérer que cette stratégie consistant à susciter un mouvement local vers l'optimisation des périmètres, plutôt que d'impulser cette dynamique d'en haut, est

[791] On note là un rapprochement des EPCI-FP, définissant intérêt communautaire et intérêt métropolitain, avec les syndicats mixtes symboliquement très dommageable pour les premiers.
[792] CAILLOSSE (J) : La « métropole » impossible, Pouvoirs Locaux, n ° 86, III/2010, p. 47.
[793] MERLIN (P), CHOAY (F) (dir.) : article « Réseau de villes », *in Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement*, PUF, 2009, p. 773.
[794] MERLIN (P), CHOAY (F) (dir.) : *op. cit.*, p. 774.

prometteuse. Elle permet en effet de varier les origines de la rationalisation des périmètres et d'enrichir la palette des instruments permettant de l'atteindre. Il reste certainement à mieux conceptualiser cette stratégie incitative, afin d'en faire une réelle alternative, selon les cas, à la stratégie d'autorité. Cela passe nécessairement par un meilleur calibrage des instruments mobilisés et une ouverture des cultures administratives à ces échanges d'un nouveau genre, reposant sur la suggestion, la négociation, la création de l'intérêt partagé.

Conclusion du Chapitre 3

Le temps ouvert par le vote des lois ENE et RCT ne s'inscrit clairement pas en rupture avec le cadre juridique posé en leur temps par les lois Chevènement et SRU. On note effectivement une réelle continuité de la stratégie d'autorité de l'Etat, c'est-à-dire la stratégie consistant à attribuer aux représentants locaux de l'Etat un rôle propulsif pour l'optimisation des périmètres, face à des élus locaux appréhendés comme rétifs par nature à leur consistance territoriale. La stratégie d'autorité ne signifie pas que les périmètres sont le fruit d'un *imperium* préfectoral : bien au contraire, l'exigence de négociations avec les élus locaux est parfaitement intégrée, notamment via les procédures matérialisant la logique de la codécision. Toutefois, il ressort clairement de la loi que l'Etat est conçu comme devant avoir un rôle d'impulsion, rôle soutenu par un renforcement des ressources lui permettant de soutenir ses vues face aux élus locaux. Avec Nicolas Portier, on peut alors dire que la problématique des périmètres est une illustration frappante de la persistance du système de la régulation croisée, la régulation des périmètres étant le résultat de la dynamique des conflits et accords entre le préfet et les élus locaux.[795] Le législateur s'inscrit pleinement dans ce modèle ancien, révélateur de la logique foncièrement semi-décentralisatrice du fonctionnement local. La loi cherche seulement à améliorer la position du préfet en son sein, sans remettre en cause la nécessité de compromis et d'arrangements.[796] Ainsi, on a pu souligner « la ''volonté de pragmatisme et de dialogue'' présente dans la majorité des projets » de SDCI, qui ne négligent donc jamais « une recherche préalable d'accord locaux ».[797] La contrepartie de cette dynamique doit être soulignée : même si les atouts préfectoraux pour négocier sont accrus, rien n'indique que les accords seront systématiquement favorables aux vues de l'Etat. Les situations varieront grandement selon les lieux et l'état des rapports de force locaux.

En dépit de cette continuité globalement maintenue, on peut relever avec intérêt l'émergence affirmée d'une stratégie incitative, visant à susciter un mouvement local volontaire en faveur de l'optimisation des périmètres. On doit dire que la réussite de cette stratégie repose sur un équilibre très fragile : en effet, il s'agit de trouver un juste milieu entre le soutien à des initiatives locales informelles pouvant tendre à l'optimisation des périmètres et la volonté de fixer des cadres juridiques à ces mêmes initiatives. Un exemple frappant de cette recherche est le pôle métropolitain : clairement inspiré des démarches inter-territoriales découlant de la pratique, avec des soutiens ici et là de l'Etat, il vise cependant à les juridiciser. Cependant, la juridicisation n'est pas absolue, le pôle métropolitain n'ayant pas le monopole juridique de l'inter-territorialité. On sent une tension entre l'idée de miser sur les initiatives locales librement organisées et celle d'un cadrage juridique visant à harmoniser les pratiques et à remédier à leurs lacunes. Il reste toutefois à démontrer l'efficacité de cette stratégie incitative venant du centre, car les différents instruments étudiés ont un bilan pour le moins mitigé.

Au regard de ces différents éléments, on peut donc dire que le face à face entre le préfet et les élus locaux restera à l'avenir largement structurant des évolutions des périmètres, sans négliger les rapports internes au sein de cette catégorie générique des élus locaux. Cela

[795] PORTIER (N) : La coopération intercommunale dans la réforme des collectivités, AJDA 2011, p. 81.
[796] BRISSON (J.-F.) : La loi du 16 décembre 2010 portant réforme territoriale ou le droit des collectivités territoriales en miettes, Droit administratif, mars 2011, p. 17.
[797] GRAND (R) : Première analyse des projets de SDCI, AJDA 2011, p. 994. Confirmant cette recherche de systématique de concertation : BIGET (C) : Un rapport du Sénat optimiste sur les nouveaux contours de l'intercommunalité, AJDA 2011, p. 1350.

exige une appréhension globale des intérêts, forces et faiblesses de chacun, au-delà des questions liées à la planification urbaine stratégique.

Conclusion du Titre 1

L'examen des rapports entre les périmètres de l'intercommunalité à fiscalité propre et de la planification stratégique laisse apparaître un conflit de rationalité.

D'un côté, on peut parler d'une rationalité technicienne, fondée sur les objectifs effectivement assignés aux EPCI-FP et aux SCOT. Cette approche, se voulant objective, suggère la nécessité de périmètres territorialement consistants, s'inscrivant idéalement à l'échelle de l'aire urbaine.

D'un autre côté, on a mis en exergue la rationalité politique qui structure dans une large mesure la mise en place des périmètres. Par rationalité politique, on entend très largement les choix politiques des acteurs concernés. Dans cette perspective, les périmètres sont nécessairement plus réduits que l'aire urbaine, en fonction des intérêts respectifs des parties en cause et des rapports de force locaux.

En pratique, ce conflit de rationalité conduit à une réelle fragmentation des aires urbaines, avec un échec clair de la correspondance des EPCI-FP et des SCOT à l'échelle de l'aire urbaine. L'échec de cette correspondance condamne l'ambition cachée d'une transformation des périmètres techniques en nouveaux territoires politico-administratifs. On doit alors dire que les lois Chevènement/SRU et ENE/RCT n'ont pas profondément bouleversé une ancienne opposition, entre les périmètres dits pertinents et les découpages politico-administratifs.

Pourtant, on ne condamne pas la démarche consistant à fixer un modèle idéal de périmètre. En effet, en mettant en avant l'aire urbaine, l'Etat fixe une grande ambition. Cette dernière est un instrument de mobilisation, positif et négatif. Positivement, l'aire urbaine conduit les représentants locaux de l'Etat à rechercher le plus grand périmètre possible, celui qui se rapprochera le plus de l'échelle de référence. Négativement, l'aire urbaine incite les élus locaux souhaitant y échapper à lancer des mouvements de détermination ou d'optimisation des périmètres. Cela permet de faire évoluer la carte des périmètres, le préfet pouvant théoriquement corriger ou amender les initiatives locales vers plus de consistance territoriale. On le voit, présenter l'aire urbaine comme le périmètre idéal n'est pas critiquable en soi car cela contraint les acteurs au mouvement. Le périmètre dit pertinent n'est, somme toute, qu'un mythe mobilisateur. Sans standard érigé en objectif, on peut même estimer que la situation serait encore plus délicate.

En réalité, le vrai problème à l'origine de la relative fragmentation des périmètres est ailleurs. Il réside dans le choix même de forger le couple intercommunalité/planification urbaine stratégique.

On l'a dit, toute délimitation de périmètres obéit à des contraintes relevant de la rationalité politique. Or, la particularité de l'intercommunalité à fiscalité propre est d'être précisément une institution dotée d'une capacité relativement faible pour imposer ses choix politiques, voire même parfois seulement pour en formuler. La jeunesse de l'institution, ses contraintes juridiques, la réalité de son fonctionnement interne, son délicat détachement des communes membres expliquent cela.

Il est alors paradoxal, pour ne pas dire irréaliste, de souhaiter optimiser la superficie de la planification urbaine stratégique, afin que cette dernière puisse atteindre ses ambitieux objectifs, en souhaitant l'aligner sur les périmètres des EPCI-FP en construction. Effectivement, la détermination des périmètres implique des enjeux relevant de la rationalité politique, dont les EPCI-FP naissants ne sont pas dotés, ou alors dans une part bien moindre que les autres acteurs en présence. Cela explique le rôle majeur de l'Etat et des élus locaux,

c'est-à-dire principalement communaux et départementaux. Chaque partie agit avec ses propres objectifs, au risque de reproduire, à une autre échelle, l'ordre préexistant.

Finalement, le déploiement territorial de la planification urbaine stratégique souffre d'être concomitant de la tentative d'une réorganisation administrative de l'Etat, ou d'une rationalisation de la décentralisation, selon les points de vue. Inscrire les SCOT comme compétence d'un échelon politico-administratif déjà reconnu aurait peut être été préférable. L'idée prend tout son sens quand on se rappelle avoir constaté que le déploiement des SCOT respecte relativement bien les frontières cantonales ou départementales. Le cadre départemental et la compétence du Conseil général auraient pu jouer un rôle utile pour l'efficacité de la planification urbaine stratégique. Dans le cadre finalement retenu par le législateur, on a effectivement le sentiment que la planification urbaine stratégique sert plus l'affermissement des EPCI-FP que ces derniers ne contribuent à l'efficacité des schémas. L'intérêt n'est pas négligeable quand on se place dans la perspective de la réforme territoriale. Cependant, dans l'optique de l'urbanisme stratégique, ce choix est plus inquiétant, au regard des objectifs essentiels assignés aux SCOT par la loi. Ainsi, dix ans après la loi Chevènement, on peut encore lire que « la consommation d'espace est aujourd'hui, en France, excessive et mal maîtrisée (60 000 hectares/an). Les centres de décision sont trop morcelés et l'Etat est incapable d'imposer le principe de schémas d'ensemble de gestion de l'espace. »[798]

En conséquence, il semble impératif de souligner que l'efficacité des périmètres de la planification urbaine stratégique, elle-même condition de l'efficacité des schémas, dépend de son alignement sur le déploiement territorial d'un acteur susceptible de peser victorieusement sur la rationalité politique régulant la délimitation des périmètres. Cela suppose un renforcement du poids intrinsèque des EPCI-FP ou un changement de l'institution de référence.

On peut voir que cet impératif catégorique est également valable à propos des PLU communautaires/métropolitains (PLU-CM), alors même que leur inscription de principe à l'échelle de l'EPCI-FP semble réduire les difficultés.

[798] Relevé des conclusions lors du Grenelle de l'environnement. Cité par BAFFERT (P) : Loi engagement national pour l'environnement (Grenelle II) : l'urbanisme se met au vert, BJDU, 2010, n° 6, p. 412.

Titre 2 : Périmètres de l'intercommunalité à fiscalité propre et de la planification réglementaire

La planification réglementaire n'a longtemps pas été conçue comme devant se déployer sur un périmètre intercommunal, contrairement à la planification stratégique, rattachée traditionnellement à l'échelle intercommunale du fait de sa fonction prospective de principe. Ainsi, ce sont les fonctions distinctes assignées à ces deux documents qui ont conduit à concevoir, pour leur déploiement, des échelles différentes. En effet, les finalités poursuivies par les documents ne sont pas les mêmes : les normes contenues dans la planification stratégique s'attachent à prévoir et orienter le devenir d'un territoire, quand les normes de la planification réglementaire tendent à réglementer l'affectation des sols. D'une certaine façon, on a considéré que l'on ne peut être prospectif qu'en grand, alors que l'on ne peut réglementer que de près.

La loi ENE va faire singulièrement évoluer les choses, en posant les jalons pour une inscription de principe de la planification réglementaire à l'échelle intercommunale, plus précisément à l'échelle des EPCI-FP. Cette évolution ne doit pas surprendre au regard des mutations connues par la planification réglementaire, amorcées par la loi SRU et accélérées par la loi ENE : effectivement, cette planification acquiert des caractères stratégiques, par exemple via le PADD[799] ou l'intégration des fonctions prévisionnelles des planifications sectorielles.[800] Les mutations de la planification réglementaire conduisent donc à remettre en cause son échelle traditionnelle de déploiement.

Il s'agit, avant toute chose, d'examiner les motifs du déploiement de principe de la planification réglementaire à l'échelle des EPCI-FP, pour comprendre pourquoi le législateur souhaite dépasser la formule du POS/PLU communal (Chapitre 1).

Toutefois, il faudra mettre en exergue, ensuite, que la réalisation de la correspondance des périmètres rencontrera un certain nombre d'obstacles (Chapitre 2). Parmi ces obstacles, on insistera notamment sur le fait que le législateur ne rend pas obligatoire l'inscription de la planification réglementaire à l'échelle des EPCI-FP, le législateur exprimant seulement une préférence pour cette configuration. Cela implique que la formule du PLU communautaire/métropolitain (PLU-CM) ne sera pas généralisée, d'où la possibilité d'une certaine fragmentation des périmètres.

Voilà pourquoi, enfin, il faudra mettre en exergue les solutions mobilisables pour compenser l'absence de PLU-CM. Par ces moyens, il s'agit conserver une influence à l'EPCI-FP quant à la planification réglementaire, à travers une coordination en sa faveur de la multiplicité des périmètres possibles (Chapitre 3).

[799] Sur cette question, on peut voir, notamment : LEBRETON (J.-P.) : Les PADD, DAUH 2002, p. 63 ; LEBRETON (J.-P.) : Le contenu du PLU après la loi du 3 juillet 2003, AJDA 2003, p. 1542.
[800] Voir Partie 1, Titre 2, Chapitre 1, Section 2.

Chapitre 1 : La préférence législative pour une correspondance des périmètres des EPCI-FP et des PLU

En marquant une préférence pour l'inscription des PLU à l'échelle des EPCI-FP, la loi ENE s'inscrit clairement en rupture avec la tradition consistant à différencier les planifications urbaines au regard de leurs fonctions, d'où des échelles de référence distinctes. Cette rupture manifeste vise à atteindre des objectifs précis. En effet, la préférence législative pour une inscription des PLU à l'échelle des EPCI-FP vise à corriger des situations passées et à garantir la réussite d'une ambition nouvelle.

Avant la loi ENE, il était possible que la planification réglementaire se déploie à l'échelle communautaire : toutefois, on a relevé que ces déploiements étaient peu satisfaisants. Le législateur cherche donc à rationaliser le déploiement des PLU relevant de la compétence des EPCI-FP (Section 1).

La loi ENE ouvre également la voie à une intégration nouvelle de planifications sectorielles au sein du PLU. En d'autres termes, dès qu'il y a PLU-CM, des planifications sectorielles sont intégrées dans ce document. Au regard des caractères de ces planifications et de l'état du droit antérieur afférent à leur déploiement territorial, il est apparu que l'intégration, pour être efficace, appelle une inscription du PLU à l'échelle de l'EPCI-FP (Section 2).

Section 1 : Une préférence pour rationaliser le déploiement des PLU relevant de la compétence des EPCI-FP

Le droit antérieur à la loi ENE ne s'oppose pas à la formule du PLU communautaire, c'est-à-dire au PLU relevant de la compétence d'une communauté et se déployant à son échelle. Toutefois, l'écriture des normes juridiques applicables et les pratiques donnent naissance à une situation peu satisfaisante : quand le PLU s'inscrit à l'échelle communautaire, la communauté est en réalité réduite, le plus souvent, à rédiger des PLU communaux. En raison d'une sectorisation excessive du document, le périmètre communautaire du PLU cohabite paradoxalement avec l'absence d'une conception communautaire du PLU (Paragraphe 1).

Cette situation, débouchant sur des PLU communautaires généralement artificiels, est tolérée pendant un temps en considération de son effet incitatif potentiel : l'idée est que l'expérience, même insatisfaisante, doit permettre l'immixtion progressive des communautés en matière de planification réglementaire (Paragraphe 2).

La loi ENE cherche à améliorer la couverture des EPCI-FP par les PLU. Pour cela, elle recherche un compromis entre l'affirmation de l'échelle et de la substance communautaire/métropolitaine du document et la conservation d'une certaine souplesse dans sa sectorisation. Par là, elle permet une rupture conceptuelle (Paragraphe 3).

Paragraphe 1 : Un déploiement antérieur à la loi ENE peu satisfaisant en raison d'une sectorisation excessive

Le PLU communautaire antérieur à la loi ENE, en dépit d'une échelle communautaire affirmée, se révèle être le plus souvent une somme de PLU communaux. En pratique, habituellement, les PLU communautaires sont des PLU divisés selon les frontières communales et intégralement déterminés à l'échelle communale (A). Le rôle de la communauté se limite à un encadrement du travail normateur des communes (B).

A) L'importance des PLU divisés selon les frontières communales et intégralement déterminés à l'échelle communale

Le cas visé est celui d'un PLU communautaire sectorisé selon les frontières communales et intégralement déterminé à l'échelle communale. En clair, le rapport de présentation, le PADD, le règlement, les orientations d'aménagement et les documents graphiques sont à l'échelle de la commune.

Cette situation découle de l'état du droit antérieur à la loi ENE.

En effet, comme l'a relevé la doctrine, « en réponse à une question d'un sénateur, le ministre de l'Equipement a confirmé la légalité de telles pratiques : ''dans le cas où un EPCI se voit transférer la compétence PLU et doit tenir compte de documents existants, il peut choisir librement de réviser ou d'élaborer un seul PLU intercommunal ou plusieurs PLU communaux ou intercommunaux. La seule contrainte est que le ou les périmètres retenus ne doivent pas couper une commune en deux'' (Rep. Min. QE n° 01348, JO Sénat 12 décembre 2002, p. 3067). »[801]

[801] PLANCHET (P) : Les PLU intercommunaux, document de travail avant la journée d'études « PLU et intercommunalité », organisée par la Faculté de droit (équipe Droits, libertés et territoires) de l'Université Lumière Lyon 2 et le GRIDAUH, avec le concours de l'ADCF, Lyon, 25 janvier 2008.

La loi UH de 2003 donne une assise juridique aux pratiques, en consacrant la possibilité d'un PLU communautaire faisant l'objet d'une sectorisation communale intégrale. En d'autres termes, dans ce cas de figure, aucune pièce n'est élaborée pour l'ensemble de la communauté. Effectivement, l'article L. 123-1 du Cu issu de la loi UH[802] prévoit deux grands cas de figure : soit le PLU communautaire couvre la totalité du périmètre de l'EPCI-FP sans faire l'objet d'aucune sectorisation, soit le PLU communautaire est sectorisé intégralement en fonction des frontières communales. On s'intéressera plus particulièrement à ce dernier cas, en pratique le plus répandu.

En cas de sectorisation communale intégrale du PLU communautaire, deux hypothèses sont possibles.

D'une part, le PLU communautaire peut être décliné sur le territoire de toutes les communes membres. C'est l'idée selon laquelle les PLU élaborés par un EPCI compétent couvrent l'intégralité de toutes les communes membres. Autrement dit, il y a un PLU dans chacune des communes membres de l'EPCI compétent en matière d'urbanisme réglementaire. Dans cette hypothèse, le PLU communautaire contient autant de PLU qu'il y a de communes membres de l'EPCI compétent en matière de planification réglementaire.

D'autre part, le PLU peut être décliné sur le territoire de certaines communes membres. C'est l'idée selon laquelle les PLU élaborés par un EPCI compétent couvrent partiellement les communes membres. Pour le dire autrement, le PLU communautaire correspond ici à des PLU déterminés à l'échelle de certaines communes membres de l'EPCI compétent. La doctrine parle alors de PLU communautaire partiel originaire.[803] Dans cette hypothèse, le PLU communautaire contient les PLU de certaines communes membres de l'EPCI compétent en matière de planification réglementaire.

Finalement, « la loi autorise les EPCI compétents en vertu de la loi ou de leurs statuts à maintenir sur leur territoire des PLU au périmètre communal. »[804]

En dépit de l'assise légale constituée par la loi UH, la pertinence juridique d'un PLU communautaire sectorisé selon les frontières communales et intégralement déterminé à l'échelle communale a été mise en doute. En effet, la doctrine a dénoncé le fort risque de renoncement de la communauté à exercer une compétence lui revenant, d'où le spectre d'une « incompétence négative ».[805] [806] Toutefois, la preuve d'une telle méconnaissance des règles afférentes à la répartition des compétences est délicate à alléguer du fait des rapports de force politiques locaux. Ce sont ces derniers qui assurent effectivement la distribution des compétences, ils ne peuvent être juridiquement contestés.[807]

---

[802] « Les PLU couvrent l'intégralité du territoire de la commune en cas d'élaboration par la commune ou, en cas d'élaboration par un EPCI compétent, l'intégralité du territoire de tout ou partie des communes membres de cet établissement ou l'intégralité du territoire de ce dernier, à l'exception des parties de ces territoires couverts par un PSMV. »

[803] TRAORE (S) : Les nouveaux PLU intercommunaux partiels et l'extension de la catégorie résiduelle de PLU partiels, RFDA, janvier-février 2004, p. 174.

[804] PLANCHET (P) : Le contenu et l'exercice de la compétence PLU des communautés, DAUH 2008, p. 59.

[805] Effectivement, pour la doctrine, « ces pratiques sont d'une légalité douteuse. Une autorité ne peut d'elle-même renoncer à l'exercice effectif de ses prérogatives. Il peut lui être reproché de ne pas avoir épuisé sa compétence. » (*Ibidem*) En clair, « au regard du principe de spécialité, on peut encore s'interroger sur la légalité de l'attitude d'une intercommunalité qui n'exerce ses prérogatives que de manière formelle, sans formuler d'exigences particulières. » (PLANCHET (P) : Les PLU intercommunaux, document de travail avant la journée d'études « PLU et intercommunalité », organisée par la Faculté de droit (équipe Droits, libertés et territoires) de l'Université Lumière Lyon 2 et le GRIDAUH, avec le concours de l'ADCF, Lyon, 25 janvier 2008)

[806] Sur cette notion, on peut voir : LE PILLOUER (A) : L'incompétence négative des autorités administratives : retour sur une notion ambivalente, RFDA, novembre-décembre 2009, p. 1203.

[807] PLANCHET (P) : Le contenu et l'exercice de la compétence PLU des communautés, DAUH 2008, p. 59.

L'hypothèse d'un PLU communautaire sectorisé en fonction des frontières communales et intégralement déterminé à cette échelle est loin d'être une hypothèse théorique.

Ainsi, le professeur Marcou a pu mettre en évidence la large diffusion de ce modèle.[808] Par exemple, telle est la situation à Nantes. L'illustration est d'autant plus intéressante que la CU, par la loi, est compétente de plein droit au lieu et place des communes en matière de PLU et documents d'urbanisme en tenant lieu (article L. 5215-20-I-2°-a du CGCT).

Il faut cependant faire preuve de nuance **:** dans le cadre du droit antérieur à la loi ENE, il est possible que le PLU soit « réellement conçu à l'échelle de l'ensemble du territoire intercommunal et représente (…) un véritable projet d'agglomération. »[809]

Malgré tout, ce dernier modèle est loin d'être dominant. A cet égard, une réponse ministérielle fait état « de près de 200 EPCI compétents en PLU pour toute la France et de plus de 110 PLU-POS approuvés par ceux-ci. Sur ce total, 49 sont considérés comme des PLU intercommunaux au sens de la loi portant engagement national pour l'environnement, c'est-à-dire comme des documents uniques sur la totalité du périmètre de l'EPCI. » Tous les autres documents sont soit des « PLU sectoriels avec PADD commun », soit des « PLU ''communaux'' sur la totalité de l'EPCI, ou couverture incomplète du périmètre. »[810]

Au regard de la diffusion du modèle du PLU communautaire sectorisé en fonction des frontières communales et intégralement déterminé à cette échelle, on peut noter une certaine contradiction entre le CGCT et le code de l'urbanisme. En effet, il faut souligner un *hiatus* dans l'état antérieur du droit entre le CGCT, qui n'envisage que le transfert intégral de la compétence PLU aux EPCI-FP, même si ce transfert n'est automatique que pour les seules CU, et le code de l'urbanisme, qui permet la possibilité d'un PLU communautaire relativement formel, la réalité juridique pouvant être celle de PLU communaux juxtaposés. Clairement, cette possibilité vide de son sens l'idée d'une compétence communautaire et maintient intacte la maîtrise communale en matière d'urbanisme réglementaire, sous le paravent d'un PLU communautaire virtuel.[811] Effectivement, en cas de rapport de force favorable aux communes, ces dernières peuvent faire de l'intercommunalité la chambre d'enregistrement de leurs vœux. Dans cette hypothèse, l'intercommunalité assure juste l'approbation des décisions communales. Elle n'a alors qu'une influence marginale car les PLU sont intégralement pensés comme communaux, même s'ils font l'objet d'un vote communautaire formel.

B) Le cantonnement de la communauté à l'encadrement du travail normateur des communes

On peut légitimement s'interroger sur l'opportunité de qualifier de PLU communautaire un ensemble de PLU communaux juxtaposés au sein du périmètre d'un EPCI-

[808] « Dans les communautés urbaines qui existent et où la compétence pour les POS ressort de la communauté urbaine, et dans le seul cas que je connaisse précisément, en dehors de la lecture de ce que dit la loi, ma vision est que le POS de la communauté urbaine est en fait une addition de POS communaux qui a été négociée et adoptée par le conseil de la communauté. A mon sens, ce ressort politique reste très fort, même si on peut penser qu'il est condamné. » (Intervention du professeur Marcou, *in* PRIET (F) : Approfondissement de la décentralisation de l'urbanisme ou recentralisation ?, DAUH 2001, p. 127)

[809] PLANCHET (P) : Les PLU intercommunaux, document de travail avant la journée d'études « PLU et intercommunalité », organisée par la Faculté de droit (équipe Droits, libertés et territoires) de l'Université Lumière Lyon 2 et le GRIDAUH, avec le concours de l'ADCF, Lyon, 25 janvier 2008.

[810] Réponse ministérielle n° 71827, 15 février 2011 ; JOAN Q 15 février 2011, p. 1558.

[811] PLANCHET (P) : Le contenu et l'exercice de la compétence PLU des communautés, DAUH 2008, p. 59.

FP compétent en matière d'urbanisme réglementaire.[812] *In fine*, la question pendante est celle de l'apport communautaire à un PLU communautaire en réalité constitué de PLU communaux. La communauté se contente-t-elle d'approuver les différents PLU ou a-t-elle une vraie influence lors de la détermination de ces documents ?

On peut penser que la communauté n'est pas totalement absente lorsque le PLU communautaire se révèle être *in concreto* la juxtaposition de PLU communaux. Ainsi, à Nantes, l'intervention communautaire s'organise selon deux vecteurs, si l'on met de côté le vote final par le conseil de communauté.

D'un côté, c'est la communauté qui est en charge des études préalables à l'établissement des PLU. A cet égard, on peut noter que si les PLU composant le PLU communautaire sont établis à l'échelle communale, les études sont quant à elles menées à l'échelle de secteurs pluri-communaux. Pour les 24 communes couvertes par le PLU communautaire, il existe cinq secteurs qui servent de cadres aux études. Cette compétence communautaire pour réaliser les études n'est évidemment pas neutre quant au fond des PLU communaux : effectivement, des diagnostics communs à des secteurs pluri-communaux doivent garantir, dans une certaine mesure, que l'écriture normative des PLU des communes relevant d'un même secteur d'étude ne soit pas trop éloignée. Les études, en quelque sorte, permettent le cadrage de l'écriture normative des PLU communaux et évitent une trop grande hétérogénéité des documents, en posant des diagnostics communs pour des groupes de communes. Ces diagnostics communs appellent en effet des réponses normatives relativement proches.

D'un autre côté, la communauté a élaboré un document intitulé « Objectifs communautaires » qui, comme son nom l'indique, précise les objectifs de la communauté en matière d'urbanisme réglementaire. Le document fait l'objet d'une détermination consensuelle au sein du conseil de communauté. Il ne se rattache à aucun document d'urbanisme prévu par la loi, à aucune pièce d'un document d'urbanisme prévu par la loi. C'est un document *sui generis*, d'essence politique. L'idée est clairement de parvenir à influencer l'écriture des PLU communaux composant le PLU communautaire, à homogénéiser l'écriture des PLU communaux en les surplombant d'objectifs communautaires. D'une certaine façon, ce document politique fait office de PADD communautaire. Toutefois, il faut préciser ici la portée relative de ces orientations communautaires pour les PLU. Cela est dû à l'existence d'une charte de fonctionnement qui régit le fonctionnement de la CU et qui donne le dernier mot aux communes. La question sera approfondie par la suite.

Au regard de l'exemple nantais, on peut dire que le PLU communautaire divisé selon les frontières communales et établi pour toutes ses pièces à l'échelle communale n'implique pas nécessairement que la communauté sera absente lors de la détermination des PLU communaux composant en réalité le PLU communautaire.[813] Il semble que la leçon tirée de cette expérience puisse être étendue aux autres cas de PLU communautaires intégralement sectorisés en fonction des frontières communales. Toutefois, il faut bien admettre que cette intervention communautaire est très fragile, en ce sens qu'elle ne s'appuie pas sur des mécanismes assurant la prise en compte obligatoire des options communautaires. La portée de l'influence communautaire dépendra, *in fine*, du bon vouloir communal. La position de l'EPCI-FP, dans cette hypothèse, semble dès lors très précaire, l'apport communautaire au PLU pouvant être substantiellement très limité, voire inexistant. En tout état de cause, le PLU communautaire ne pourra être appréhendé comme un document d'*essence* communautaire.

[812] PLANCHET (P) : Le contenu et l'exercice de la compétence PLU des communautés, DAUH 2008, p. 60.
[813] *Ibidem.*

On le voit, les pratiques et l'état du droit avant la loi ENE ont donné lieu à des déploiements peu satisfaisants pour les PLU communautaires, dont les périmètres communautaires apparaissent relativement factices. Il convient maintenant de comprendre pourquoi la loi UH a pu autoriser de telles situations.

Paragraphe 2 : Un déploiement peu satisfaisant visant à permettre l'émergence juridique du PLU communautaire

Aussi discutable soit-elle, la faculté de sectoriser le PLU communautaire dans son intégralité selon les frontières communales n'est pas sans but. En effet, elle vise à promouvoir l'implication des EPCI-FP en matière de PLU et à dépasser un dogme longtemps inexpugnable : le caractère communal de la planification réglementaire (A). Des raisons objectives viennent appuyer cette volonté de mettre en avant l'échelle communautaire pour le PLU (B).

A) Un PLU longtemps considéré comme un document communal de principe

Le PLU communautaire a connu une émergence juridique progressive en droit français, en raison de la prégnance de l'idée de l'échelle communale de l'urbanisme réglementaire.

On l'a vu, la loi Cornudet de 1919 inscrit en principe, pour diverses raisons, les projets d'aménagement, d'embellissement et d'extension à l'échelle communale.[814] Les textes suivants conçoivent toujours une double échelle de planification, dont une échelle communale. Le fait que la planification à l'échelle communale soit placée dans un rapport de subordination par rapport à la planification à l'échelle intercommunale montre qu'elle est appréhendée comme ayant une fonction exécutrice. Elle a pour fonction d'appliquer et de développer pour le territoire de chaque commune les dispositions du plan d'échelle intercommunale.[815]

Dans cette perspective, on peut dire que les dispositions relatives aux échelles vont annoncer celles afférentes aux compétences. Effectivement, après la décentralisation opérée en 1983-1985,[816] on peut parler d'une répartition explicite des rôles normateurs : « à la commune, la police de l'occupation du sol avec l'édiction, au travers du PLU, des règles opposables aux tiers et la distribution des autorisations d'urbanisme ; à l'intercommunalité, la définition des grandes orientations stratégiques dans lesquelles les PLU doivent s'inscrire. »[817] Cette conception perdure jusqu'à la loi ENE de 2010.[818]

L'inscription privilégiée de l'urbanisme réglementaire à l'échelle communale s'explique largement par le poids du passé, mais aussi par l'idée que la réglementation des sols n'est efficace que si elle est prise par l'autorité la plus proche du territoire visé, sans négliger la connexité entre cette planification réglementaire et les compétences traditionnellement exercées à l'échelle communale, le poids politico-administratif de la commune et la légitimité des maires. On le constate, la prégnance communale de l'urbanisme réglementaire découle de facteurs très divers, révélant des enjeux d'urbanisme, mais aussi des enjeux administratifs et politiques, sans négliger, encore une fois, le poids de l'histoire. La

[814] LEBRETON (J.-P.) : PLU et intercommunalité, DAUH 2008, p. 39.
[815] Voir Introduction.
[816] VALADOU (P) : *Urbanisme et pouvoir communal*, thèse de droit public, Paris X, 1984.
[817] LEBRETON (J.-P.) : article précité, p. 39.
[818] Voir Introduction.

rédaction des textes applicables antérieurement à la loi ENE matérialise cette répartition des rôles. Elle laisse clairement voir que le PLU est conçu comme un document communal de principe, comme le montre l'ancien article L. 123-6 du Cu.[819] Il faut attendre l'ancien article L. 123-18 pour trouver mention d'un PLU communautaire, conçu comme une norme d'exception soumise au même régime juridique que le PLU communal[820], sauf adaptations procédurales, et préservant toujours le pouvoir communal.[821] Cet état du droit, jusqu'à la loi ENE, a eu pour conséquence la mise au second plan du PLU communautaire.

B) Les facteurs contribuant à la nécessité de la mise en avant du PLU communautaire

Le dépassement des frontières communales par le phénomène urbain[822] a conduit à mettre en exergue un débat relatif à la promotion juridique du PLU communautaire. En effet, le volontarisme du législateur conduit ce dernier à rechercher les moyens de réguler les effets négatifs du phénomène urbain, comme l'étalement urbain par exemple. Au-delà des principes et objectifs, il lui faut un instrument susceptible de les porter : le PLU communautaire apparaît comme la solution, par son échelle élargie et sa substance globale.[823] Effectivement, le PLU communautaire allie deux caractéristiques essentielles : d'une part, il se déploie à une échelle supra-communale, une échelle plus pertinente que l'échelle communale pour influer sur des phénomènes urbains détachés des découpages administratifs traditionnels. D'autre part, c'est un document réglementaire, c'est-à-dire une norme dotée d'une force normative suffisante pour avoir une portée normative et influencer ainsi l'évolution des configurations urbaines dans un sens favorable aux objectifs fixés par la loi.

La volonté étatique de promouvoir de fortes intercommunalités à fiscalité propre contribue *également* à mettre en avant la problématique du PLU communautaire. A ce titre, le document est susceptible, par son caractère réglementaire là encore, d'accroître le pouvoir politique des communautés. L'idée est clairement de poursuivre l'affermissement des communautés en les dotant d'instruments juridiques impératifs. L'impérativité supposée du PLU doit renforcer la position de la communauté qui le porte, la force de la norme étant censée accroître corrélativement la force de l'institution porteuse. Ces éléments expliquent l'assertion gouvernementale selon laquelle l'apport de la loi UH est « bon pour l'intercommunalité »[824].

Si la promotion de l'échelle communautaire en matière de planification réglementaire s'avère nécessaire, au prix de concessions relativement à sa sectorisation, rapidement des interrogations sont apparues relativement à la portée de cette dernière. En effet, une sectorisation excessive, car intégrale et non encadrée, risque simplement de neutraliser l'intérêt d'un PLU communautaire, c'est-à-dire un document concevant une politique

---

[819] « Le PLU est élaboré à l'initiative et sous la responsabilité de la commune. »

[820] « Lorsque la commune fait partie d'un EPCI compétent en matière de PLU, les dispositions du présent chapitre sont applicables à cet établissement public, qui exerce cette compétence en concertation avec chacune des communes concernées. »

[821] PLANCHET (P) : Le contenu et l'exercice de la compétence PLU des communautés, DAUH 2008, p. 55.

[822] PLANCHET (P) : Les PLU intercommunaux, document de travail avant la journée d'études « PLU et intercommunalité », organisée par la Faculté de droit (équipe Droits, libertés et territoires) de l'Université Lumière Lyon 2 et le GRIDAUH, avec le concours de l'ADCF, Lyon, 25 janvier 2008.

[823] *Ibidem.*

[824] Position du Gouvernement lors des débats au Sénat, séance du 27 février 2003. Citée par PLANCHET (P) : article précité, p. 60.

d'urbanisme conçue à l'échelle de la communauté, pour l'ensemble de la communauté. Cela va conduire le législateur à réagir lors de la loi ENE, par une véritable rupture conceptuelle.

Paragraphe 3 : La rupture conceptuelle de la loi ENE pour améliorer la couverture des EPCI-FP par un PLU-CM

Le législateur franchit une nouvelle étape avec la loi ENE, à la suite de la loi UH. Cette dernière donne une assise juridique au PLU communautaire, concédant en contrepartie son absence de caractère obligatoire ainsi que la possibilité qu'il soit partiel et/ou que l'ensemble des pièces du document soit sectorisé à l'échelle communale. La loi ENE va introduire un bouleversement majeur en posant le principe d'un PLU-CM correspondant en principe au périmètre de l'EPCI-FP (A). Si, pour ménager les craintes, le législateur maintient la possibilité de sectorisation du document, il va sérieusement encadrer cette faculté (B). De la sorte, il vise à développer des PLU d'échelle intercommunale.

A) Un PLU-CM correspondant en principe au périmètre de l'EPCI-FP

La loi ENE fait du PLU un document en principe communautaire ou métropolitain (1). Ce bouleversement s'accompagne du maintien d'une possibilité de sectorisation du document. Il y a clairement là une volonté de souplesse, même si cette dernière peut sembler paradoxale (2).

1) Le principe posé par la loi ENE

Le législateur va introduire deux modifications fortes dans le régime juridique du PLU relevant d'un EPCI-FP, d'un côté en faisant de lui la planification réglementaire de principe, d'un autre côté en lui garantissant un périmètre réellement communautaire ou métropolitain.

D'un côté, d'après le nouvel article L. 123-6 du Cu, « le PLU est élaboré à l'initiative et sous la responsabilité de l'EPCI lorsqu'il est doté de la compétence en matière de PLU (…). Dans les autres cas, le plan local d'urbanisme est élaboré à l'initiative et sous la responsabilité de la commune. » Entrent ainsi en droit français l'idée d'un PLU-CM de principe et celle d'un PLU communal par exception, si l'EPCI-FP auquel appartient la commune n'est pas compétent en matière de PLU ou si elle n'est pas membre d'un tel établissement. Comme l'a relevé la doctrine, le législateur n'abolit pas la compétence communale en matière de PLU ; il marque toutefois sa préférence pour la formule du PLU-CM en mettant systématiquement en avant l'EPCI-FP comme personne compétente, avant d'envisager par exception la compétence communale.[825]

D'un autre côté, l'article L. 123-1 du Cu issu de la loi ENE pose le principe d'un PLU-CM couvrant l'intégralité du périmètre de l'établissement.[826] Il y a désormais l'exigence d'une coïncidence entre le périmètre du plan et le périmètre de l'EPCI-FP compétent. C'est un choix très fort qui ferme la voie des PLU communautaires partiels. Ainsi, contrairement à la loi UH, la loi ENE ne permet pas de PLU-CM partiels originaires, c'est-à-dire des PLU-CM contenant des PLU pour seulement certaines communes membres de l'EPCI compétent en matière d'urbanisme réglementaire. La loi ENE transpose au PLU-CM la règle traditionnelle applicable en matière de PLU communal, règle selon laquelle le document couvre l'intégralité du territoire de la commune. Désormais, le PLU-CM doit couvrir l'intégralité du territoire de l'EPCI-FP, remettant en cause l'hypothèse d'une couverture partielle.

[825] JACQUOT (H), LEBRETON (J.-P.) : La réforme du PLU, AJDA 2010, p. 1701.
[826] « Lorsqu'il est élaboré par un EPCI, le PLU couvre l'intégralité de son territoire. »

Le constat d'une préférence législative affirmée pour l'inscription du PLU à l'échelle des EPCI-FP suscite deux analyses.

En premier lieu, il faut bien relever la portée de l'innovation juridique : le PLU n'est communal que s'il ne relève pas d'un EPCI-FP, ce qui est un glissement considérable par rapport à l'état antérieur du droit selon lequel le PLU est communal sauf si les personnes compétentes font le choix du PLU communautaire. C'est bel et bien vers une mise en avant d'un PLU-CM de principe à laquelle on assiste, ce qui est une véritable rupture conceptuelle.

En second lieu, il faut constater la prudence du législateur : ce dernier manifeste une préférence, il n'érige pas l'échelle de l'EPCI-FP comme la seule échelle possible pour le PLU. A ce titre, la doctrine l'a relevé, la loi ENE fait montre d'une bien plus grande prudence que certaines de ses devancières. Ainsi, la LOF a transféré aux CU la compétence POS en 1967 et la loi Boscher du 10 juillet 1970 a reconnu au syndicat communautaire d'aménagement compétence pour édicter la planification réglementaire au sein de la zone d'agglomération nouvelle.[827] On peut considérer que cette prudence révèle certainement une volonté de ne pas susciter l'opposition du pouvoir communal en prévoyant systématiquement son dessaisissement de la compétence PLU.

L'avancée législative opérée en 2010 vise à améliorer la couverture des EPCI-FP par les PLU. Plus précisément, il s'agit de faire en sorte que les PLU ne se contentent pas superficiellement d'épouser les limites intercommunales : l'objectif est de dépasser la situation des PLU communautaires juxtaposant des politiques d'urbanisme communales. La perspective recherchée est celle d'un PLU-CM portant véritablement une réglementation d'urbanisme intercommunale. L'échelle intercommunale ne doit plus se contenter de marquer la limite géographique des PLU communaux additionnés, elle doit être le niveau de conception de l'urbanisme réglementaire.

Il n'est pas étonnant que cette mise en avant du PLU-CM de principe soit concomitante de la loi ENE. Effectivement, on a bien relevé que c'est l'impératif d'assurer la meilleure mise en œuvre possible des objectifs environnementaux de la loi qui a conduit à réformer profondément la dimension territoriale et substantielle du PLU.[828]

D'abord, l'échelle communale n'est plus pertinente pour appréhender correctement les enjeux environnementaux qui se caractérisent par une dimension systémique exigeant une échelle territoriale étendue pour les saisir. L'échelle de l'EPCI-FP, à cet égard, est apparue suffisamment consistante.

Ensuite, la mise en œuvre du Grenelle ne peut se satisfaire d'énoncés généreux et généraux : il faut une traduction réglementaire. Le PLU devait donc être mobilisé.

Enfin, les enjeux environnementaux ne peuvent uniquement être appréhendés à travers l'urbanisme *stricto sensu* : d'autres fonctions de la ville, comme l'économie ou l'habitat, contribuent à affecter ou préserver les ressources environnementales. Il est alors nécessaire d'inscrire le PLU à l'échelle où les fonctions structurantes de la ville sont exercées, en l'occurrence l'échelle communautaire/métropolitaine.

Cependant, on ne peut expliquer cette préférence nouvelle pour un portage communautaire/métropolitain des PLU par la seule préoccupation environnementale. En effet, on peut dire que l'exigence de consistance territoriale mise en exergue à propos des SCOT peut être, *mutatis mutandis*[829], transposée en matière de PLU. On l'a souligné plus haut, les

[827] JACQUOT (H), LEBRETON (J.-P.) : La réforme du PLU, AJDA 2010, p. 1700.
[828] JACQUOT (H), LEBRETON (J.-P.) : article précité, p. 1701.
[829] Au regard de la fonction principale de réglementation du PLU-CM, la consistance territoriale de ce document ne peut être comparée à celle du SCOT, essentiellement chargé de la prévision.

objectifs assignés à la planification par l'article L. 121-1 du Cu sont communs aux SCOT et aux PLU.[830]

In fine, comme l'a indiqué la doctrine, « on peut ainsi affirmer que le PLU s'éloigne définitivement du POS en cela qu'immédiatement après la décentralisation de 1983, le POS se présentait comme une manifestation de l'autonomie communale. »[831]

2) La conservation d'une souplesse dans la conception du déploiement du PLU-CM

Pour amortir la portée du dépassement de la tradition du PLU communal de principe, le législateur a souhaité assortir la réforme de garanties sauvegardant une certaine souplesse dans la conception du document.

C'est l'article L. 123-1-1-1 du Cu[832] qui contient la *respiration* du système retenu par le législateur, le vecteur de souplesse dans la conception du document. En effet, au sein d'un PLU-CM couvrant l'intégralité du périmètre de l'EPCI-FP compétent, il est possible de trouver des plans de secteurs couvrant intégralement une ou plusieurs communes, ces plans contenant l'équivalent du règlement et des orientations d'aménagement du PLU pour le secteur couvert. Ainsi, la réforme n'écarte pas absolument l'échelle communale, en permettant de moduler la forme du PLU-CM en fonction d'elle. Cependant, elle met un terme à l'appréhension antérieure des PLU communautaires comme juxtaposition ou somme de PLU communaux, comme à Nantes.[833] Par cette recherche d'équilibre, la respiration du PLU-CM est rendue possible, par une formule inédite en droit positif mais dont la doctrine a relevé qu'elle avait déjà fait l'objet d'expérimentations pratiques,[834] par exemple à Lille,[835] sans toutefois avoir la portée de la sectorisation portée par la loi ENE.[836]

Cette volonté de souplesse obéit à des motifs urbanistiques mais aussi, et surtout, politiques.

---

[830] Voir Partie 1, Titre 1, Chapitre 1, Section 1.

[831] SOLER-COUTEAUX (P) : Le PLU « Grenelle » : un arbre qui cache la forêt, RDI, février 2011, n° 2, p. 90.

[832] D'après lequel, « lorsqu'il est approuvé par un EPCI compétent, le PLU peut comporter des plans de secteurs qui couvrent chacun l'intégralité du territoire d'une ou de plusieurs communes membres de l'EPCI et qui précisent le règlement et les orientations d'aménagement propres à ce secteur. »

[833] LEBRETON (J.-P.) : Le PLU dans le projet de loi Grenelle 2, Séminaire Intercommunalité, séance du 11 mars 2009, site internet du GRIDAUH, www.gridauh.fr/sites/fr/fichier/4a97d6af900ca.pdf, p. 9.

[834] On l'avait noté, « la formule des secteurs put s'appliquer. Le territoire intercommunal est découpé en plusieurs zones géographiques dotées chacune soit d'un PLU intercommunal (rare) soit seulement d'un règlement propre, le rapport de présentation et le PADD couvrant l'ensemble de l'agglomération. » (PLANCHET (P) : Les PLU intercommunaux, document de travail avant la journée d'études « PLU et intercommunalité », organisée par la Faculté de droit (équipe Droits, libertés et territoires) de l'Université Lumière Lyon 2 et le GRIDAUH, avec le concours de l'ADCF, Lyon, 25 janvier 2008)

[835] Le professeur Lebreton a ainsi eu l'occasion de mettre en avant l'expérience lilloise : « dès 1972, le POS de la communauté urbaine distingue entre quatre catégories de communes, les communes rurales (au nombre de 26), les centres ruraux (23), les communes suburbaines (26), les principales villes (Lille, Roubaix, Tourcoing et Armentières) : chaque catégorie est dotée d'un règlement propre pour ses zones urbaines (les règles applicables aux zones naturelles étant les mêmes pour toute la communauté). Le PLU approuvé en 2004 conserve cette distinction entre catégories de communes (avec une catégorie supplémentaire dans la mesure où le cas de Lille est disjoint de ceux de Roubaix, Tourcoing et Armentières) ; il y ajoute un autre découpage entre huit ''territoires'' pour le PADD. » (LEBRETON (J.-P.) : Rapport introductif au séminaire Ecriture du PLU/Intercommunalité organisé par le GRIDAUH le 22 juin 2011)

[836] On a relevé que « cette sectorisation a un caractère essentiellement fonctionnel ; (…) il ne s'agit pas d'une territorialisation comme l'envisage la loi Grenelle 2. » (*Ibidem*)

D'une part, cette souplesse dans la conception du PLU-CM est nécessaire pour tenir compte des réalités urbanistiques locales, plus particulièrement de l'hétérogénéité des situations locales et des besoins normatifs correspondant. En effet, les normes locales d'urbanisme ne sont pas uniformes, elles varient selon les lieux.[837] Dans cette perspective, il est nécessaire que l'érection du PLU comme document en principe communautaire/métropolitain s'accompagne de garanties quant à la possible souplesse du document, pour l'adapter aux réalités des contextes normatifs hétérogènes.

D'autre part, cette souplesse dans la conception du PLU-CM doit permettre de tenir compte des réalités politiques locales. Les parlementaires n'ont pas manqué de souligner cet aspect des choses : grâce aux plans de secteurs, « les communes pourraient donc garder, en quelque sorte, un œil attentif sur la définition d'un droit des sols auquel elles sont si attachées. »[838] Effectivement, le PLU communal présente cette particularité d'être porté par une institution dotée d'une légitimité et d'une autorité politique indiscutable. Le PLU a longtemps constitué, en quelque sorte, le symbole du pouvoir politique communal. La maîtrise des sols que permet ce document reflète la maîtrise politique de l'institution communale, en particulier du maire, sur l'espace communal. Aussi, la perspective de la perte de la compétence PLU par la commune peut être interprétée comme une perte de pouvoir politique pour l'institution communale. Il est alors nécessaire de ménager la susceptibilité politique des communes, en prévoyant un document pouvant être appréhendé de façon souple, afin de ne pas acculer les élus communaux, très influents dans le processus parlementaire, à une résistance contre la réforme engagée.

Si la nécessité de conserver une certaine souplesse a pu apparaître consensuelle, des voix se sont manifestées pour exprimer d'autres façons de la concevoir. On pense, au premier chef, à l'ADCF.

Pour cette organisation, il est également nécessaire de garantir une souplesse dans la conception du PLU-CM, afin d'assurer le succès de la réforme. A cette fin, elle proposait d'assurer la réussite progressive du PLU-CM en permettant la coexistence des planifications communautaires/métropolitaines et communales sur un même périmètre d'EPCI-FP. Des PLU intercommunaux partiels cohabiteraient ainsi avec des documents communaux, comme des PLU communaux mais aussi des cartes communales. Le cadre réglementaire aurait été donc fragmenté territorialement, institutionnellement et normativement : il apparaîtrait par principe partiel.[839]

Il semble que le dispositif retenu par le législateur est moins complexe et s'inspire davantage des schémas de secteur déclinant les SCOT que de l'état du droit issu de la loi UH, auquel la proposition de l'ADCF fait penser. En effet, plutôt que la juxtaposition de plans et d'autorités placés au même niveau, le choix des plans de secteurs manifeste clairement la volonté de rattacher les documents communaux ou pluricommunaux à un document plus large les englobant, le document communautaire/métropolitain. Au lieu d'une juxtaposition de documents indépendants, le législateur fait le choix d'admettre la déclinaison communale ou pluricommunale d'un unique document surplombant l'espace communautaire/métropolitain, le PLU-CM *stricto sensu*. La couverture de communes ou de groupes de communes par des

---

[837] STEPHANT (J.-P.) : Et pourquoi pas un PLU intercommunal ?, La Lettre du Cadre Territorial, n° 244, 1er décembre 2002, p. 49.

[838] Rapport n° 552 (2008-2009) de MM. Dominique Braye, Louis Nègre, Bruno Sido et Daniel Dubois, fait au nom de la commission de l'économie, déposé le 9 juillet 2009.

[839] Citée dans LEBRETON (J.-P.) : Le PLU dans le projet de loi Grenelle 2, Séminaire Intercommunalité, séance du 11 mars 2009, site internet du GRIDAUH, http://www.gridauh.fr/fileadmin/gridauh/MEDIA/2010/travaux/seminaires_praticienschercheurs/intercommunalite/4a97d6af900ca.pdf, p. 14.

plans de secteurs ne signifie pas la *coexistence* de documents réglementaires autonomes avec le PLU-CM. Les plans de secteurs se limitent à la *déclinaison sectorielle* du PLU-CM. Le principe d'un PLU-CM couvrant l'intégralité du périmètre de l'EPCI-FP est ainsi sauvegardé, tout en permettant une indiscutable souplesse dans la conception du document ; cette souplesse se matérialise dans les différentes formes que peut prendre le PLU-CM.

B) Une correspondance demeurant souple avec une possibilité préservée de sectorisation encadrée

L'introduction de la possibilité d'instaurer des plans de secteurs au sein des PLU-CM permet d'assouplir l'appréhension du document par les collectivités publiques, en raison des différentes formes possibles du plan pouvant être retenues localement (1). Au-delà des choix locaux, il ne faut pas négliger une catégorie spécifique de PLU-CM, celle des PLU-CM partiels prévus par la loi (2), qui contribue à la diversité des PLU-CM possibles. Sur cet aspect tout du moins, le PLU-CM issu de la loi ENE ne devrait pas fondamentalement différer de ses prédécesseurs : comme l'a relevé la doctrine à cet égard, « l'alternative PLU communal/ PLU intercommunal ne rend absolument pas compte de la variété des solutions qui s'offrent aux planificateurs locaux. La prise en considération des dimensions intercommunales et communales de l'aménagement de l'espace ne semble avoir de limite que dans l'imagination des autorités politiques locales. »[840]

1) Les PLU-CM variés pouvant découler des choix locaux

La loi ENE permet aux collectivités publiques de sauvegarder une marge de manœuvre relative s'agissant de la sectorisation du PLU-CM. Ce dernier peut être conçu de différentes façons, avec une déclinaison possible de l'intensité de la prise en compte de l'échelle communale, cette dernière pouvant être écartée (a), rationalisée (b) ou appréhendée en tant que telle (c).

a) La possibilité d'un PLU-CM non sectorisé

On vise l'hypothèse d'un PLU-CM qui couvre par principe l'intégralité du périmètre l'EPCI-FP et qui n'est pas sectorisé. Cela signifie qu'il n'existe pas de plans de secteurs pluricommunaux ou communaux. En effet, d'après le nouvel article L. 123-1-1-1 du Cu, le PLU-CM *peut* comporter des plans de secteurs. Le législateur n'impose pas l'existence de plans de secteurs, il habilite les autorités compétentes à en adopter si telle est leur volonté. On est clairement en présence d'une norme d'habilitation permissive : il est possible que le PLU-CM comporte des plans de secteurs, il est donc possible qu'il n'en comporte pas, si les autorités habilitées n'usent pas de leur habilitation.

En l'absence de plans de secteurs, il est impossible de décliner sectoriellement des parties du PLU-CM : l'ensemble du document est élaboré à l'échelle de l'EPCI-FP et l'ensemble du document s'applique uniformément sur l'intégralité du périmètre communautaire/métropolitain. Concrètement, il n'existe qu'un seul dossier de PLU comportant un rapport de présentation, un PADD, des orientations d'aménagement et de programmation (OAP), un règlement et ses documents graphiques et des annexes

[840] PLANCHET (P) : Les PLU intercommunaux, document de travail avant la journée d'études « PLU et intercommunalité », organisée par la Faculté de droit (équipe Droits, libertés et territoires) de l'Université Lumière Lyon 2 et le GRIDAUH, avec le concours de l'ADCF, Lyon, 25 janvier 2008.

informatives. L'ensemble du dossier est élaboré au niveau de l'EPCI-FP pour s'appliquer sur l'intégralité de son périmètre.

Cette hypothèse d'un PLU-CM non sectorisé et établi dans toutes ses composantes à l'échelle communautaire/métropolitaine est clairement l'hypothèse la plus intégrée, la moins favorable à la préservation du pouvoir communal. Est-il possible, malgré tout, de ménager une influence communale dans ce cas de figure ? Il ressort de l'expérience lyonnaise qu'un PLU communautaire non sectorisé et élaboré entièrement par la communauté à l'échelle communautaire peut malgré tout préserver la visibilité communale. Ainsi, à Lyon, on regroupe dans des documents séparés toutes les dispositions afférentes à une commune en particulier, afin de faciliter le suivi du devenir urbanistique de telle ou telle commune. Ces dispositions sont extraites du document communautaire, seul document ayant une véritable existence juridique.[841] La pratique permet donc de trouver des solutions intéressantes pour que l'échelle communale ne disparaisse pas totalement du fait d'un PLU-CM relevant totalement de l'EPCI-FP. Cependant, il faut bien reconnaitre que ce travail de compilation et de mise en exergue des normes afférentes à telle ou telle commune relève avant tout de la communication : cette solution n'est pas celle qui est la plus respectueuse du pouvoir communal. D'autres hypothèses sont possibles dans cette perspective.

b) La possibilité d'un PLU-CM divisé en secteurs pluri-communaux

L'article L. 123-1-1-1 du Cu permet la constitution, au sein du périmètre du PLU-CM, de plans de secteurs pluricommunaux : en clair, le PLU-CM est sectorisé, il est divisé en secteurs regroupant plusieurs communes. La loi dispose expressément que le plan de secteur pluri-communal doit nécessairement couvrir l'intégralité des communes qu'il regroupe. Par contre, la loi n'exige pas que l'ensemble du périmètre du PLU-CM soit divisé en secteurs pluri-communaux. Il est alors possible que des plans de secteurs pluri-communaux cohabitent avec des plans de secteurs communaux ou que les plans de secteurs pluri-communaux cohabitent avec des territoires non couverts par de tels plans.[842]

La faculté d'établissement d'un plan de secteur pluri-communal n'est pas neutre : en effet, elle ouvre la voie d'une détermination sectorisée du PLU-CM. Comme l'indique la loi, c'est au niveau du plan de secteur pluri-communal que seront précisés le règlement et les OAP. *A contrario*, cela signifie que seuls le rapport de présentation et le PADD seront exclusivement établis pour l'ensemble du périmètre de l'EPCI-FP. Le rapport de présentation et le PADD seront communs à l'ensemble du périmètre de l'EPCI-FP.

La loi soulève toutefois une interrogation quant à la substance du plan de secteur pluri-communal. Cette interrogation découle directement de la polysémie du verbe « préciser » utilisé par le législateur.

D'une part, on peut comprendre le verbe « préciser » au sens commun du terme, comme l'action consistant à décliner un élément préexistant. Dans cette hypothèse, il faudrait alors imaginer un double niveau de réglementation : d'un côté, il y aurait des OAP et un règlement communautaires ou métropolitains, établis pour l'ensemble de l'EPCI-FP. D'un autre côté, il y aurait des OAP et un règlement propres au secteur, mais cette réglementation

[841] PLANCHET (P) : Les PLU intercommunaux, document de travail avant la journée d'études « PLU et intercommunalité », organisée par la Faculté de droit (équipe Droits, libertés et territoires) de l'Université Lumière Lyon 2 et le GRIDAUH, avec le concours de l'ADCF, Lyon, 25 janvier 2008.

[842] LEBRETON (J.-P.) : Rapport introductif au séminaire Ecriture du PLU/Intercommunalité organisé par le GRIDAUH le 22 juin 2011.

spécifique au secteur serait uniquement une précision de la réglementation communautaire ou métropolitaine, une forme de loupe ou de zoom[843] de la réglementation établie à l'échelle communautaire/métropolitaine.

D'autre part, on peut comprendre le verbe « préciser » au sens d'édicter à titre initial un élément déterminé. Dans cette hypothèse, il n'y aurait pas d'OAP ou de règlement communautaires ou métropolitains : c'est seulement au niveau du plan de secteur que l'on trouverait les OAP et le règlement applicables.

La doctrine fait montre de prudence quant à l'interprétation de l'article L. 123-1-1-1 du Cu issu de la loi ENE. Selon elle, il semble possible de dire que les OAP et le règlement soient fixés exclusivement au niveau des plans de secteurs.[844] Toutefois, la doctrine émet une réserve en énonçant qu'il paraît délicat que les OAP Habitat et Déplacements-Transports soient uniquement édictées au niveau du plan de secteur, ainsi que les dispositions réglementaires afférentes aux zones naturelles. Considérant la nécessité d'une orientation communautaire/métropolitaine sur ces questions et considérant l'échelle de référence communautaire/métropolitaine de ces OAP, la doctrine estime difficile de ne pas envisager une superposition entre des OAP communautaires/métropolitaines et des OAP sectorisées.[845]

Des voix se sont manifestées pour laisser entendre que les plans de secteurs pluri-communaux établissent initialement les OAP et règlements applicables aux secteurs en cause.[846] Il ne s'agirait pas, pour ces plans de secteurs, de décliner des OAP et un règlement établis pour l'ensemble de l'EPCI-FP. Une telle interprétation repose sur l'idée que la sectorisation permet une planification plus fine, plus efficace. Cependant, cette approche ne semble pas tenir compte du fait que ces plans de secteurs peuvent être instrumentalisés en faveur de la revendication d'un partage du pouvoir normateur de l'EPCI-FP. Partage en faveur des communes bien évidemment. Il n'est pas certain que le PADD soit un garde-fou très robuste contre d'éventuelles dérives, de ce point de vue. On y reviendra.

Finalement, la solution qui sera retenue dépendra de la conception du plan de secteur pluri-communal par le législateur : s'agit-il d'un plan ayant uniquement une fonction de loupe, l'EPCI-FP compétent en matière de PLU souhaitant préciser le contenu des normes afférentes à tel ou tel secteur ? S'agit-il plutôt de ménager politiquement les communes en procédant à un partage du pouvoir normateur entre l'EPCI-FP et les communes ? En fonction de la conception retenue, la substance du PLU-CM variera de façon notable.[847]

Quoi qu'il en soit, le PLU-CM divisé en secteurs pluri-communaux est clairement une formule de compromis : il s'agit de trouver un équilibre entre l'exigence d'un urbanisme pensé à l'échelle communautaire/métropolitaine et le respect des pouvoirs communaux. Sur ce dernier point, l'hypothèse d'un plan de secteur pluri-communal est intéressante : la décision n'apparaît plus comme découlant hiérarchiquement d'une autorité supérieure, elle semble résulter de l'accord entre des communes voisines regroupées en raison de

---

[843] On emprunte les termes de « loupe » et de « zoom » au professeur Lebreton, qui en a usé pour qualifier le schéma de secteur par rapport au SCOT. Voir Partie 1, Titre 1, Chapitre 3, Section 2, Paragraphe 1, B).

[844] JACQUOT (H), LEBRETON (J.-P.) : La réforme du PLU, AJDA 2010, p. 1702.

[845] A ce titre, on peut renvoyer aux références des notes 842 et 844.

[846] Particulièrement lors des séminaires organisés par le GRIDAUH, notamment le 22 juin 2011 : LEBRETON (J.-P.) : Rapport introductif au séminaire Ecriture du PLU/Intercommunalité organisé par le GRIDAUH le 22 juin 2011.

[847] On s'inspire ici du professeur Lebreton qui avait ainsi posé les termes de l'alternative en matière de schémas de secteur : LEBRETON (J.-P.) : Vers un nouvel âge des schémas de secteur ?, *in Confluences, Mélanges en l'honneur de Jacqueline Morand-Deviller*, Montchrestien, 2007, p. 603.

problématiques ou caractéristiques communes. Paradoxalement, la formule du plan de secteur pluri-communal semble ressusciter une logique proche de l'ancienne formule de l'entente intercommunale.[848]

Pour autant, la formule du plan de secteur pluri-communal n'est pas un obstacle à la poursuite d'un urbanisme réellement conçu dans une perspective communautaire/métropolitaine.

D'abord, la constitution de secteurs pluri-communaux permet de réunir des communes n'ayant pas nécessairement coutume de travailler ensemble en matière d'urbanisme réglementaire.

Ensuite, le regroupement en secteurs de communes présentant des caractéristiques similaires permet d'affiner le traitement normatif de l'espace communautaire/métropolitain. En effet, il est ainsi possible d'édicter des normes à la fois relativement générales tout en étant territorialisées, d'où des normes bénéficiant d'une portée territoriale relativement large tout en étant ciblées sur des espaces présentant des besoins normatifs communs. Un traitement normatif plus adapté des espaces sectorisés semble alors possible.

Enfin, c'est toujours l'EPCI-FP qui procède à l'édiction du plan de secteur pluri-communal. En effet, on ne trouve aucune norme juridique habilitant une autorité autre que l'EPCI-FP pour élaborer le plan de secteur pluri-communal. Il n'existe pas d'équivalent à l'article L. 122-7 du Cu[849] selon lequel l'établissement public compétent en matière de SCOT le sera également en matière de schémas de secteur, sauf si le schéma de secteur couvre le territoire d'un seul EPCI ou d'une seule commune. On le voit, cet article L. 122-7 habilite d'autres autorités que l'établissement compétent en matière de SCOT à déterminer le schéma de secteur. L'état du droit en matière de PLU-CM est distinct et ne prévoit pas une disposition analogue : seul l'EPCI-FP compétent détermine le plan de secteur.

c) La possibilité d'un PLU-CM divisé en secteurs communaux

L'article L. 123-1-1-1 du Cu présente l'hypothèse d'un PLU-CM sectorisé en fonction des frontières communales : d'autres termes, il y aura autant de plans de secteurs qu'il y a de communes membres de l'EPCI-FP compétent. On est de toute évidence dans la logique de plans de secteurs communaux. La loi précise bien que, dans cette perspective, le plan de secteur doit couvrir l'intégralité du territoire communal. Par contre, comme précédemment, la loi n'exige pas que l'ensemble du périmètre du PLU-CM soit divisé en secteurs communaux. Il est alors possible que des plans de secteurs communaux cohabitent avec des plans de secteurs pluri-communaux ou que les plans de secteurs communaux cohabitent avec des territoires non couverts par de tels plans.[850]

Lorsque le plan de secteur est communal, cela signifie que c'est au niveau de chaque commune que seront précisés les OAP et le règlement du PLU-CM. Comme précédemment, on peut préciser que cela implique *a contrario* que seuls le rapport de présentation et le PADD seront exclusivement déterminés par l'EPCI-FP pour l'ensemble du périmètre communautaire/métropolitain.

[848] Article L. 5221-1 du CGCT.
[849] L'article L. 122-7 du code de l'urbanisme dispose que « les dispositions du présent chapitre sont applicables aux schémas de secteur. »
[850] LEBRETON (J.-P.) : Rapport introductif au séminaire Ecriture du PLU/Intercommunalité organisé par le GRIDAUH le 22 juin 2011.

De la même façon que pour le plan de secteur pluri-communal, on doit relever que le verbe « préciser » utilisé par le législateur suscite une interrogation quant à son interprétation.

D'une part, on peut considérer que, pour le législateur, il doit exister des OAP et un règlement communautaires ou métropolitains. Les OAP et le règlement du plan de secteur communal viennent uniquement préciser cette réglementation communautaire/métropolitaine, c'est-à-dire la spécifier et l'adapter au secteur couvert.

D'autre part, on peut comprendre la loi comme posant le principe de l'édiction des OAP et des règlements au seul niveau des plans de secteurs communaux. Dans cette perspective, il n'y aurait pas de superposition des réglementations.

Il faudra trancher entre ces deux lectures ou estimer qu'elles sont toutes les deux possibles. Toute dépendra, *in fine*, de la conception retenue du plan de secteur, selon qu'on le perçoit comme un plan ayant une fonction de loupe ou de zoom ou comme un plan ayant une fonction de réglementation initiale d'un secteur. On comprend aisément que la marge de manœuvre du pouvoir communal est très dépendante de l'interprétation qui sera finalement retenue.

A la différence de ce que l'on a pu dire à propos du plan de secteur pluri-communal, l'hypothèse du plan de secteur communal semble moins relever du compromis que de la sauvegarde des intérêts communaux. On se trouve ici manifestement dans une perspective très favorable aux communes, qui conservent une maîtrise plus grande du règlement et des OAP, en contrôlant individuellement la territorialisation de ces normes. Cette analyse sera encore confortée s'il s'avère effectivement que le plan de secteur communal ne précise pas des OAP et un règlement communautaires/métropolitains, mais qu'il édicte à titre initial les normes règlementaires du PLU.[851] Cette hypothèse du plan de secteur communal apparaît donc de loin comme la plus favorable aux pouvoirs communaux. Cette situation présente un inconvénient et un avantage.

Négativement, le recours au plan de secteur communal peut être présenté comme la solution la moins propice à l'émergence d'un véritable urbanisme réglementaire communautaire/métropolitain. Les limites précédemment évoquées d'une conception de l'urbanisme à l'échelle communale demeureraient.

Positivement, le plan de secteur communal présente le mérite d'être une forme de gage pour les communes : ces dernières sont incitées à s'engager dans la voie de l'urbanisme réglementaire conçu à l'échelle de l'EPCI-FP grâce à la perspective d'un plan de secteur communal. Ce dernier apparaît dès lors comme une incitation au dépassement de l'idée classique d'un urbanisme réglementaire communal et le gage d'un dépassement *progressif* de la situation antérieure. Il s'agit d'éviter une dépossession totale et brutale des communes, au profit d'une réforme progressive. Dans cette perspective, il resterait un ultime garde-fou pour que l'hypothèse ne conduise pas non plus à la dépossession de l'EPCI-FP : c'est ce dernier qui demeure la personne compétente pour l'établissement du plan de secteur communal. En effet, on peut à nouveau relever qu'il n'existe pas d'équivalent à l'article L. 122-17 du Cu qui habiliterait les communes à élaborer elles-mêmes leurs plans de secteurs quand ces derniers épousent leurs périmètres. Seul l'EPCI-FP compétent en matière de PLU peut déterminer les plans de secteurs communaux.

[851] Le professeur Lebreton a pu esquisser une analyse relativement proche dans son étude afférente aux schémas de secteur : LEBRETON (J.-P.) : Vers un nouvel âge des schémas de secteur ?, *in Confluences, Mélanges en l'honneur de Jacqueline Morand-Deviller*, Montchrestien, 2007, p. 607.

2) Le cas particulier des PLU-CM partiels envisagés par la loi

Les PLU communautaires partiels sont envisagés à l'article L. 123-1 du Cu.[852] Au regard de ce texte, deux hypothèses doivent être distinguées, la première concernant un plan de sauvegarde et de mise en valeur (PSMV) (a), la seconde impliquant des secteurs d'aménagement et de développement touristique d'intérêt intercommunal (b).

a) Le PLU-CM partiel du fait de l'existence d'un PSMV sur son périmètre

On se situe dans l'hypothèse d'un PLU-CM se déployant à l'échelle de l'EPCI-FP. Or, sur une partie de ce périmètre se déploie également un PSMV. Dans ce cas de figure, le PSMV se substitue au PLU-CM et constitue la planification réglementaire pour l'espace qu'il couvre. En conséquence, le PLU-CM devient partiel, car il ne réglemente plus la partie de son périmètre couvert par le PSMV.

Que le PSMV puisse se substituer au PLU-CM pour réglementer l'urbanisme n'est guère étonnant, notamment au vu de la proximité des régimes juridiques de ces deux documents.[853] La force normative renforcée du PSMV découle de sa fonction, à savoir la préservation des secteurs sauvegardés présentant un caractère historique, esthétique ou de nature à justifier la conservation, la restauration et la mise en valeur de tout ou partie d'un ensemble d'immeuble bâtis ou non.

Il faut souligner que c'est l'Etat qui est compétent pour élaborer le PSMV, conjointement avec les élus locaux, en vertu de l'article L. 313-1-II alinéa 2 du Cu. L'Etat peut approuver le document malgré l'opposition des élus locaux, par décret en Conseil d'Etat. C'est une précision importante pour bien comprendre l'articulation PSMV-PLU-CM partiel.

b) Le PLU-CM partiel visant à couvrir spécifiquement des secteurs d'aménagement et de développement touristique d'intérêt intercommunal

Lorsque des communes sont couvertes par un SCOT identifiant des secteurs d'aménagement et de développement touristique d'intérêt intercommunal, les communes en cause n'ont plus la faculté d'user de leurs compétences en matière d'urbanisme réglementaire sur les secteurs identifiés. En effet, un PLU-CM va couvrir les secteurs identifiés et se substituer aux PLU communaux.

On se trouve dans une hypothèse assez différente de la première : alors que précédemment le PLU-CM est considéré comme la réglementation d'urbanisme de principe à laquelle déroge par exception un PSMV, ici ce sont les PLU communaux qui sont la réglementation d'urbanisme de principe, à laquelle déroge par exception le PLU-CM couvrant les secteurs d'aménagement et de développement touristique d'intérêt intercommunal délimité

[852] « Lorsqu'il est élaboré par un EPCI, le PLU couvre l'intégralité de son territoire. (…) Le PLU ne couvre pas les parties du territoire couvertes par un plan de sauvegarde et de mise en valeur. (…) Dans les communes couvertes par un SCOT qui identifie les secteurs d'aménagement et de développement touristique d'intérêt intercommunal, un PLU partiel couvrant ces secteurs peut être élaboré par un EPCI compétent, sous réserve que chaque commune concernée couvre sans délai le reste de son territoire par un PLU et recueille l'avis de l'EPCI compétent sur la compatibilité de son PADD avec celui de l'établissement public. »

[853] JACQUOT (H) et PRIET (F) : *Droit de l'urbanisme*, Dalloz, 2008, p. 413.

par le SCOT. Le champ territorial du PLU-CM partiel apparaît donc comme étroitement défini puisqu'il couvre uniquement les secteurs d'aménagement et de développement touristique d'intérêt intercommunal identifiés par le SCOT.

L'hypothèse d'un PLU-CM partiel visant à couvrir spécifiquement des secteurs d'aménagement et de développement touristique d'intérêt intercommunal exige des conditions préalables très claires : des communes couvertes par un EPCI compétent pour déterminer un SCOT qui identifie lui-même des secteurs d'aménagement et de développement touristique d'intérêt intercommunal.

En apparence, il semble que c'est l'EPCI en charge du SCOT qui est compétent pour déterminer le PLU partiel couvrant des secteurs d'aménagement et de développement touristique d'intérêt intercommunal identifié par le schéma. Toutefois, ce n'est pas nécessaire. Pour le démontrer, on peut partir de l'hypothèse de communes appartenant à un EPCI-FP. Ce dernier refuse d'adhérer au syndicat mixte en charge du SCOT, mais certaines communes de l'EPCI-FP décident d'adhérer au syndicat mixte en charge du SCOT à titre individuel. Le SCOT identifie des secteurs d'aménagement et de développement touristique d'intérêt intercommunal sur le territoire de ces communes. Dans ce cas de figure, il apparaît que l'EPCI-FP peut procéder à la détermination du PLU partiel couvrant ces secteurs d'aménagement et de développement touristique d'intérêt intercommunal, alors même qu'il n'est pas compétent en matière de SCOT.[854]

A côté des conditions préalables à la détermination d'un PLU-CM partiel visant à couvrir spécifiquement des secteurs d'aménagement et de développement touristique d'intérêt intercommunal, deux autres conditions ont été posées par le législateur afin de pouvoir mettre en œuvre ce document.

D'une part, il faut que chaque commune en partie couverte par des secteurs d'aménagement et de développement touristique d'intérêt intercommunal couvre sans délai le reste de son territoire par un PLU. Cette disposition législative semble pouvoir faire l'objet de deux lectures.[855] Selon la première, les communes auraient en quelque sorte la faculté d'empêcher la détermination du PLU partiel par l'intercommunalité compétente, en ne procédant pas à la couverture du reste de leur territoire par des PLU communaux partiels. D'après une seconde lecture, les communes seraient en situation de compétence liée et seraient donc contraintes d'élaborer des PLU communaux partiels. Pour Seydou Traoré, c'est cette seconde lecture qu'il faut retenir car « elle semble davantage correspondre à l'idée selon laquelle l'EPCI intervient en l'espèce en sa qualité de ''chef de file'' qui résulte, logiquement, des dispositions de l'article L. 123-1 alinéa 3 le désignant comme tel. »[856]

D'autre part, les communes procédant à l'élaboration de PLU partiels doivent recueillir l'avis de l'EPCI sur la compatibilité de leur PADD avec celui de l'EPCI. Seydou Traoré relève que cet examen de la compatibilité des PLU communaux par rapport au PLU-CM partiel révèle la référence au principe hiérarchique, à la primauté du document intercommunal. Cela est « indissociable de l'érection de l'EPCI au rang de groupement chef de file. Le développement touristique envisagé étant d'intérêt intercommunal, une structure intercommunale doit pouvoir intervenir pour en fixer les modalités de mise en œuvre. »[857]

---

[854] TRAORE (S) : Les nouveaux PLU intercommunaux partiels et l'extension de la catégorie résiduelle de PLU partiels, RFDA, janvier-février 2004, p. 175.
[855] TRAORE (S) : article précité, p. 176.
[856] *Ibidem.*
[857] *Ibidem.*

Le PLU-CM partiel se révèle être un facteur de complexité.

D'un côté, cela est dû à un contexte réglementaire complexe, avec la multiplication de PLU partiels relevant d'autorités différentes.[858]

D'un autre côté, on doit relever que ces PLU-CM partiels posent des difficultés certaines quant aux questions de maîtrise foncière, plus particulièrement s'agissant du champ du DPU partiel (géographiquement) reconnu à l'intercommunalité du fait de sa compétence PLU. Ainsi, on a pu se demander si le DPU peut être exercé « pour toutes opérations d'aménagement ou seulement en vue de l'aménagement et du développement touristique ? »[859]

Cette complexité risque toutefois de rester très théorique, au regard de l'application potentielle de cette disposition de l'article L. 123-1 : comme l'a relevé la doctrine, cette « hypothèse est marginale. Elle a été introduite, selon toute vraisemblance, pour maintenir un PLU intercommunal partiel sur un seul espace en France »[860], le plateau de Revard, situé dans le département de Savoie.

*

La loi ENE constitue une étape majeure dans la mise en exergue juridique du PLU relevant de la compétence des EPCI-FP. Des pratiques ont permis d'expérimenter la formule. La loi UH a légalisé les pratiques, en dépit d'une sectorisation excessive et d'une couverture parfois partielle de la communauté. La loi ENE vise à rationaliser l'ensemble, en exigeant la couverture intégrale de l'EPCI-FP compétent par le document et en contrôlant la sectorisation. Il s'agit ainsi de dépasser les limites du déploiement territorial des premiers PLU communautaires, tout en maintenant la mise en exergue de l'échelle communautaire/métropolitaine, considérée comme plus pertinente au regard des objectifs, notamment environnementaux, assignés à la planification réglementaire.

La préférence du législateur pour une correspondance des périmètres des PLU et des EPCI-FP poursuit un second objectif : assurer l'intégration, à l'échelle communautaire/métropolitaine, des planifications sectorielles.

[858] TRAORE (S) : Les nouveaux PLU intercommunaux partiels et l'extension de la catégorie résiduelle de PLU partiels, RFDA, janvier-février 2004, p. 177.

[859] DAGNOGO (C) et BROUANT (J.-P.) : Les instruments de la maîtrise foncière intercommunale, EF, n°108, mars-avril 2004, p. 26.

[860] PLANCHET (P) : Le contenu et l'exercice de la compétence PLU des communautés, DAUH 2008, p. 60.

Section 2 : Une préférence pour rationaliser les périmètres des planifications sectorielles intégrées dans le PLU-CM

Le PLU-CM consacre l'intégration de planifications sectorielles en son sein, à l'échelle des EPCI-FP compétents en matière de PLU. Que cette volonté d'intégration survienne avec la loi ENE n'est pas une surprise puisque la loi du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement[861] a annoncé cette mutation. Cependant, on constate que l'appréhension du PLU-CM comme document « intégrateur » dépasse la stricte lettre de la loi de 2009. En effet, cette dernière évoque seulement l'ambition de « concevoir l'urbanisme de façon globale en *harmonisant* les documents d'orientation et les documents de planification à l'échelle de l'agglomération. »[862] L'intégration va plus loin que l'harmonisation. L'ambition est logique : en effet, l'habitat et les transports, principalement concernés, contribuent à façonner la configuration urbaine, ainsi qu'à affecter ou préserver les ressources environnementales. Le PLU étant mobilisé sur ces sujets, il est apparu nécessaire d'éviter que certaines de ses dispositions soient neutralisées par une planification sectorielle ou que cette dernière l'empêche de réglementer efficacement un domaine, en privant l'auteur du PLU d'habilitations nécessaires. Le PLU devient alors intégrateur, c'est-à-dire qu'il intègre des planifications sectorielles, conduisant par là à un alignement des planifications intégrées à l'échelle de l'EPCI-FP compétent en matière de PLU.

Dans un premier temps, il s'agit de montrer que le caractère intégrateur du PLU-CM est le dernier avatar d'un mouvement général conduisant progressivement à l'alignement des planifications sectorielles à l'échelle de l'EPCI-FP (Paragraphe 1). Le PLU-CM intégrateur de la loi ENE n'est donc pas une innovation absolue de ce point de vue.

Dans un second temps, on verra l'intérêt recherché par cette rationalisation de la carte des planifications sectorielles : permettre, via le PLU-CM pivot, la gestion intégrée de politiques connexes (Paragraphe 2).

Paragraphe 1 : La poursuite du mouvement d'alignement des planifications sectorielles à l'échelle de l'EPCI-FP par le PLU-CM

Le PLU-CM intégrateur vise à l'alignement à l'échelle communautaire/métropolitaine des planifications sectorielles. Cette innovation n'a pas la même portée selon la planification sectorielle considérée. Effectivement, on doit relever que le mouvement d'alignement était déjà largement acquis pour le PLH, le PLU-CM intégrateur apparaissant dès lors comme une consécration (A). Par contre, en matière de PDU, la fragmentation des périmètres restait plus marquée : dès lors, le PLU-CM intégrateur marque plus fortement l'achèvement d'un mouvement d'alignement à l'échelle communautaire/métropolitaine de la planification des déplacements (B). Pour finir, on pourra évoquer une proposition de loi innovante récemment votée, visant à insérer la planification commerciale dans ce mouvement d'alignement (C).[863]

---

[861] Loi n° 2009-967.

[862] Article 7-2 de la loi, notamment mis en avant dans SOLER-COUTEAUX (P) : Le PLU « Grenelle » : un arbre qui cache la forêt, RDI, février 2011, n° 2, p. 95.

[863] Il est intéressant de noter que la doctrine propose déjà d'élargir encore le champ des matières intégrées au sein du PLU-CM, après l'habitat, les transports et, éventuellement, le commerce. Ainsi, le professeur Lebreton estime pertinent d'étudier l'intégration de la zone de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager (ZPPAUP) ou de l'aire de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine (AVAP) au sein du PLU-CM. La préservation du patrimoine serait ainsi une dimension nouvelle potentielle du PLU-CM. Pour approfondir ce point : LEBRETON (J.-P.) : Vers le PLU patrimonial ?, AJDA, 2011, p. 1552.

A) Un mouvement d'alignement déjà acquis pour le PLH et confirmé par le PLU -CM

En matière de PLH, on doit relever la volonté manifeste du législateur de consacrer l'échelle d'un EPCI-FP pour l'établissement de cette planification (1). Le PLU-CM intégrateur apparaît dès lors comme une confirmation de cette volonté (2).

1) Le constat d'un mouvement largement engagé en matière de PLH

L'EPCI-FP va progressivement être reconnu comme l'autorité compétente s'agissant de la planification intervenant en matière d'habitat (a). Le législateur va, à cette fin, limiter le recours aux syndicats mixtes (b) et remettre en cause l'intervention d'une instance spécialisée (c).

a) La reconnaissance progressive d'une compétence exclusive de l'EPCI-FP en matière d'habitat

La vocation intercommunale du PLH a toujours été reconnue par le droit positif. Seulement, cette vocation n'est originellement pas exclusive et ne concerne pas uniquement les EPCI-FP. En effet, la loi du 7 janvier 1983 instaurant les PLH reconnaît compétence aux communes et aux groupements de communes en la matière.[864]

La LOV ne revient pas sur la possibilité de voir les communes ou les intercommunalités compétentes en matière de PLH.[865] Toutefois, on relève la volonté du législateur de donner une compétence de principe à l'intercommunalité : c'est seulement en l'absence de compétence intercommunale que le PLH revient aux communes.[866] Le législateur va tenter de promouvoir l'échelle intercommunale comme périmètre du PLH, par le biais d'une incitation financière prévue à l'article L. 302-4 du CCH issu de la LOV.[867]

---

[864] Ainsi, on doit relever que « le PLH instauré par la loi relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat du 7 janvier 1983 était à l'origine essentiellement un document par lequel la commune (ou le groupement des communes) pouvait afficher en cohérence avec l'exercice de ses compétences en matière d'urbanisme ses choix et ses priorités en matière d'habitat et notamment en matière de logement pour les personnes mal logées ou défavorisées. » (DGUHC : Le PLH aujourd'hui, mai 2006, site internet du ministère : http://www2.urbanisme.equipement.gouv.fr/actu/scot/reunionsechanges/31052006/plh.pdf) ; L'article 78 de loi du 7 janvier 1983 dispose que « les communes ou les EPCI peuvent définir un PLH qui détermine leurs opérations prioritaires et notamment les actions en faveur des personnes mal logées ou défavorisées. » La vocation du document est *d'abord* communale comme l'a relevé la doctrine : « l'objectif de cet instrument était, à l'origine, de permettre aux communes de définir leurs priorités en matière d'habitat en prenant l'initiative de leur élaboration. » (QUILICHINI (P) : *La politique locale de l'habitat*, Le Moniteur, 2006, p. 44)

[865] D'après la loi d'orientation sur la ville du 13 juillet 1991, « le PLH constitue une démarche essentiellement intercommunale, mais il est aussi de la compétence communale. » (*Ibidem*)

[866] L'article L. 302-1 du CCH issu de la LOV dispose que « le programme local de l'habitat est établi par un établissement public de coopération intercommunale pour tout ou partie d'une agglomération ou pour un ensemble de communes qui entendent par leur coopération répondre à des objectifs communs en matière d'habitat. » Toutefois, l'article L. 302-4-1 maintient la compétence communale en l'absence d'intervention intercommunale : « si dans un délai d'un an à compter de la publication de la loi no 91-662 du 13 juillet 1991 d'orientation pour la ville, un établissement public de coopération intercommunale n'a pas été constitué ou saisi pour élaborer un programme local de l'habitat, une commune peut, en coopération avec le représentant de l'Etat, élaborer seule un tel programme dans les conditions définies aux articles L. 302-1 à L. 302-3. »

[867] L'article L. 302-4 du CCH issu de la LOV énonce qu'« après l'adoption d'un programme local de l'habitat, une convention entre l'Etat et l'établissement public de coopération intercommunale fixe l'aide financière que, dans la limite des dotations ouvertes par les lois de finances, l'Etat apportera en matière d'habitat et d'action foncière. Cette convention est conclue pour une période de trois ans. A l'issue de cette période, une nouvelle

Les lois postérieures relatives à l'habitat ou ayant des incidences sur l'habitat ne reviendront pas sur cette dualité des personnes compétentes en matière de PLH : qu'il s'agisse de la loi sur la diversité de l'habitat du 21 janvier 1995, de la loi du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville ou de la loi d'orientation du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions, communes et intercommunalités demeureront également compétentes pour élaborer un PLH. On peut même relever que ces lois visent plutôt à contraindre les communes à élaborer ces documents, d'où le spectre d'une communalisation du PLH.[868]

Il faudra attendre la loi Chevènement pour voir le mouvement visant à l'établissement du PLH à l'échelle communautaire prendre consistance : en effet, ce texte « consacre le PLH comme compétence obligatoire des communautés urbaines et des communautés d'agglomération. »[869] [870] Toutefois, la rédaction de l'article L. 302-1 du CCH relativise la portée de cette évolution juridique. La disposition énonce que le PLH est établi « pour tout ou *partie* d'une agglomération ou pour un *ensemble* de communes qui entendent par leur coopération répondre à des objectifs communs en matière d'habitat. » On a pu interpréter cette disposition comme autorisant un PLH à ne couvrir qu'une partie d'une communauté ou, au contraire, couvrir une communauté et des communes voisines.[871] Cela conduit le PLH à être porté par un syndicat mixte dans cette configuration. Le professeur Marcou a pu relever que c'est d'ailleurs ce qu'indique implicitement l'alinéa 3 de l'article L. 302-2 du CCH.[872] En ce qui concerne la CC, on doit relever que le PLH relève de la compétence « Politique du logement et du cadre de vie » qui n'est pas exercée de façon obligatoire par cet EPCI-FP, la communauté ayant la possibilité d'opter entre six groupes de compétence. Le PLH peut donc rester communal en présence d'une CC à laquelle appartiendrait la commune concernée. Le PLH sera par ailleurs nécessairement communal en l'absence d'EPCI-FP couvrant le territoire communal.

La loi du 13 août 2004 relatives aux libertés et responsabilités locales accélère le mouvement de communautarisation du PLH. Avec cette loi, le PLH ne peut plus être communal ; *a contrario* c'est qu'il ne peut être qu'intercommunal.[873] En effet, l'article L. 302-1 du CCH dispose explicitement que le PLH est établi par un EPCI pour l'ensemble de ses communes membres. On relève que la loi ne précise pas qu'il s'agit des EPCI-FP. Or, on

---

convention, d'une durée maximale de trois ans, peut être conclue dans les mêmes conditions, pour la durée restant à courir du programme local de l'habitat. »

[868] Ainsi, « en 1996, l'article 30 de la loi du 14 novembre relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville a rendu obligatoire l'élaboration d'un PLH par les communes comprenant, sur leur territoire, une zone urbaine sensible. » De même, la loi du 29 juillet 1998 « renforce le régime des PLH pour les grandes agglomérations en abaissant le seuil à partir duquel certaines communes sont tenues d'élaborer un PLH pour remplir leurs obligations en matière de construction locative sociale. » (QUILICHINI (P) : *La politique locale de l'habitat*, Le Moniteur, 2006, p. 45)

[869] DGUHC : Le PLH aujourd'hui, mai 2006, site internet du ministère : http://www2.urbanisme.equipement.gouv.fr/actu/scot/reunionsechanges/31052006/plh.pdf.

[870] On peut alors mettre en avant les articles L. 5215-20 I 3° a) et L. 5216-5 I 3° qui consacrent, respectivement pour la communauté urbaine et la communauté d'agglomération, le PLH comme compétence exercée de plein droit au lieu et place des communes membres.

[871] MARCOU (G) : La réforme de l'intercommunalité : quelles perspectives pour les agglomérations urbaines ?, AJDA 2002, p. 314.

[872] « Le projet de programme local de l'habitat, arrêté par l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale, est mis à la disposition du public pendant un mois et transmis aux communes et établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière d'urbanisme, qui disposent d'un délai de deux mois pour faire connaître leur avis.» (*Ibidem*)

[873] « La loi LRL du 13 août 2004 abroge la possibilité d'instaurer un PLH communal à titre supplétif pour en faire une compétence exclusive des groupements intercommunaux. » (QUILICHINI (P) : *op. cit.*, p. 46)

sait que la catégorie des EPCI ne concerne pas les seules communautés mais englobe aussi les syndicats intercommunaux. Cependant, les dispositions de la loi Chevènement faisant du PLH la compétence obligatoire des CA et CU permettent d'affirmer que la nouvelle rédaction de l'article L. 302-1 renforce la communautarisation du PLH. Toutefois, une faille demeure dans le dispositif : les communes peuvent en partie neutraliser le mouvement de communautarisation en faisant en sorte que les CC ne prennent pas la compétence PLH.

La loi ENL du 13 juillet 2006 remédie en partie à cette lacune juridique. Effectivement, non seulement le législateur rappelle l'obligation pour les CU et les CA d'élaborer un PLH, mais en plus il contraint les CC correspondant à certains critères démographiques à élaborer un tel document.[874] Ces critères ne sont pas anodins : ils correspondent à ceux institués « par l'article L. 302-5 du CCH pour déterminer les communes soumises aux 20 % de logements sociaux, à savoir, en dehors des communes de la région Ile-de-France, les communes de plus de 3 500 habitants comprises dans une agglomération de plus de 50 000 habitants et comprenant au moins une commune de plus de 15 000 habitants. »[875] Clairement, le législateur cherche à éviter que le jeu de compétences ouvert par le CGCT ne permette la mise à l'écart du PLH pour cette catégorie de communautés.

La loi MOLLE du 25 mars 2009 persiste dans cette stratégie et cherche même à l'amplifier, en abaissant les seuils à partir desquels une CC doit nécessairement élaborer un PLH.[876] Comme l'indique la doctrine, « le nombre de communautés de communes concernées passeraient ainsi de 12 à 90. »[877] La communautarisation du PLH semble alors quasiment achevée. N'échappent à ce mouvement que les CC ne correspondant pas aux seuils démographiques posés par le législateur et faisant le choix de ne pas prendre la compétence PLH.

Pourtant, la loi du 25 mars 2009 va ressusciter le PLH communal, en contradiction apparente avec le mouvement législatif ici décrit : comme le relève le professeur Jégouzo, « faisant un léger écart par rapport à la doctrine avancée depuis quelques années, selon laquelle le PLH devait être un instrument intercommunal, la loi du 25 mars le rend également obligatoire pour les communes de plus de 20 000 habitants. »[878] La portée du nouvel article L. 302-4-1 du CCH devrait toutefois demeurer résiduelle étant donné qu'elle ne concerne que les communes de plus de 20 000 habitants qui ne sont pas membres d'un EPCI, cas de figure qui doit tendre à devenir très rare avec les progrès de la coopération intercommunale.

C'est la loi MOLLE du 25 mars 2009 qui va consacrer la communautarisation du PLH en cas de PLU communautaire, ce que l'on verra plus loin.

---

[874] L'article 3 de la loi ENL ajoute l'alinéa suivant à l'article L. 302-1 du CCH : « à compter de la publication de la loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement, un PLH est élaboré dans toutes les communautés de communes compétentes en matière d'habitat de plus de 50 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 15 000 habitants, les communautés d'agglomération et les communautés urbaines. Son adoption intervient dans un délai de trois ans à compter de la même date. »

[875] DURAND (P.-E.) : L'incidence de la loi ENL sur les documents de planification des politiques de l'habitat, Construction – Urbanisme, Octobre 2006, p. 15.

[876] Effectivement, l'article L. 302-1 du CCH est désormais ainsi rédigé : « Un programme local de l'habitat est élaboré dans les communautés de communes compétentes en matière d'habitat de plus de 30 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 10 000 habitants, dans les communautés d'agglomération, dans les métropoles et dans les communautés urbaines. »

[877] JEGOUZO (Y) : La loi du 25 mars 2009 sur le logement et la réaffirmation du rôle de l'Etat, AJDA 2009, p. 1285.

[878] *Ibidem.*

b) Le cantonnement de la formule syndicale à des études de cadrage de l'habitat

Le mouvement progressif tendant à aligner le PLH sur l'échelle communautaire aurait pu être paralysé si le document confié prioritairement à la communauté était par la suite transférée à un syndicat mixte, ouvert ou fermé. Il semble que le législateur a pris conscience de la menace en prenant soin de cantonner la formule syndicale à des études de cadrage de l'habitat servant de base à la détermination du PLH. Ainsi, d'après l'article 69 de la loi ENL, les syndicats mixtes fermés sont seulement compétents pour mener des études de cadrage de l'habitat.[879] L'amendement sénatorial visant à admettre la compétence des syndicats mixtes fermés pour porter le PLH est rejeté.[880]

La loi MOLLE du 25 mars 2009 persiste dans la voie ouverte par la loi ENL, tout en modifiant le sens de l'article 69 de façon importante, en faisant référence à « un syndicat mixte visé au livre VII de la cinquième partie du code général des collectivités territoriales. » Depuis la loi du 25 mars 2009, les syndicats mixtes ouverts deviennent compétents pour mener des études de cadrage de l'habitat à l'échelle du bassin de vie ou du Pays.[881]

La stratégie suivie par le législateur se révèle habile. Ce dernier cherche à éviter une pulvérisation des périmètres et une multiplication des autorités compétentes découlant de la mise en place de syndicats, eux-mêmes justifiés par l'étroitesse des périmètres de l'intercommunalité à fiscalité propre par rapport aux périmètres fonctionnels de référence, comme le bassin d'habitat. A cette fin, le législateur n'admet pas le recours au syndicat mixte comme structure porteuse de PLH. Toutefois, conscient des décalages entre les périmètres institutionnels et les périmètres fonctionnels, le législateur met en place des syndicats mixtes compétents pour des études de cadrage. Ces dernières doivent permettre l'adoption de PLH relativement proches eu égard aux caractéristiques communes du territoire couvert par différents PLH eux-mêmes portés par des communautés distinctes. De la sorte, le législateur évite la pulvérisation des périmètres et des autorités compétentes tout en constituant un vecteur d'harmonisation des PLH couvrant potentiellement un même bassin d'habitat par exemple. Il faut cependant bien relever que ce dispositif est facultatif, un syndicat mixte *peut* réaliser ces études, il n'y est pas contraint par la loi. Par ailleurs, il semble que les études éventuellement réalisées par un syndicat mixte ne s'imposent pas aux communautés membres du syndicat et compétentes pour élaborer le PLH. La lettre de la loi évoque ces études comme

[879] En effet, l'article 69 de la loi ENL ajoute au titre du dernier alinéa de l'article L. 300-2 du CCH que « lorsque les périmètres des établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière de programme local de l'habitat diffèrent de ceux des bassins d'habitat ou des pays, un syndicat mixte visé à l'article L. 5711-1 du code général des collectivités territoriales peut réaliser des études de cadrage sur l'habitat servant de base à l'élaboration du programme local de l'habitat par le ou les établissements publics de coopération intercommunale ou les communes concernés. » Cette disposition se retrouve désormais à l'article L. 302-1 du CCH.

[880] QUILICHINI (P) : *La politique locale de l'habitat*, Le Moniteur, 2006, p. 46.

[881] Si la référence au bassin de vie n'est pas surprenante, c'est le périmètre fonctionnel de référence en matière d'habitat, on peut être plus étonné par le recours à la notion de pays. Cette référence fut critiquée lors des débats parlementaires. Comme l'indique la doctrine, « s'agissant des périmètres de référence, il fut (…) proposé de supprimer ceux des pays dans la mesure où ces structures n'interviennent à aucun titre en matière d'habitat. Cette référence fut néanmoins maintenue dans la mesure où, d'une part, elle permettait d'étendre la compétence des syndicats mixtes et où, d'autre part, les pays réalisent eux-mêmes de nombreuses études en matière d'habitat. Les études de cadrage prévues par l'article 69 de la loi ENL peuvent donc être réalisées lorsqu'il existe une différence entre les périmètres des EPCI compétents et les périmètres des bassins d'habitat – cadre référentiel ancien et constant en matière de politiques de l'habitat – mais également du simple fait qu'une telle différence existe avec les périmètres des pays. » (DURAND (P.-E.) : L'incidence de la loi ENL sur les documents de planification des politiques de l'habitat, Construction – Urbanisme, Octobre 2006, p. 16)

une « base », en clair une référence, un support, un appui. Il ne s'agit pas d'une norme impérative s'imposant aux communautés compétentes.[882]

c) La fin des problématiques conférences intercommunales du logement à l'échelle des bassins d'habitat

Le choix de l'échelle communautaire pour porter le PLH met un terme à la tentation d'une échelle spécifique institutionnalisée, propre à la problématique habitat, le bassin d'habitat porté par la conférence intercommunale du logement.

Le bassin d'habitat apparaît comme le périmètre fonctionnel de référence en matière d'habitat. Il aurait pu demeurer une notion technique, une forme de standard permettant de jauger la pertinence des périmètres institutionnels. Le législateur fait un choix différent avec la loi du 29 juillet 1998, loi qui consacre au plan législatif le bassin d'habitat. Comme l'a relevé la doctrine, « la loi du 29 juillet 1998 donne à ce nouveau territoire administratif une consistance et une organisation susceptibles de le faire émerger comme cadre privilégié de la politique du logement. Les bassins d'habitat y sont redéfinis comme devant constituer ''des territoires cohérents en matière de politique de logement et d'urbanisme''. La délimitation de ces bassins d'habitat est soumise à certaines conditions. Il faut que la ''situation du logement le justifie au regard des objectifs de mixité sociale et d'accueil des personnes défavorisées''. Ces territoires sont délimités par le préfet qui doit prendre en compte pour cela un certain nombre de critères. (…) »[883]

Une fois délimitée, le bassin d'habitat donne lieu à la constitution d'une institution dédiée, la conférence intercommunale du logement. La conférence est « une instance décentralisée, elle est créée par les communes du bassin d'habitat et est présidée par le représentant des maires des communes intéressées désigné par ceux-ci. En outre, elle délibère à la majorité de ses membres mais lorsqu'elle adopte la charte intercommunale du logement, seuls les membres de la conférence représentant les collectivités territoriales ont voix délibérative. » [884] Il faut préciser qu' « en fait, cette conférence qui n'a pas de personnalité juridique reste d'abord une structure de concertation et c'est là que réside son intérêt principal puisqu'elle doit servir de cadre institutionnel à l'organisation du partenariat entre l'Etat et les différents acteurs locaux du logement social. Ce que permet sa composition puisqu'en application de l'article L. 441-1-4 nouveau du CCH, elle comprend le ou les représentants de l'Etat, les maires des communes du bassin d'habitat, les bailleurs sociaux gérant des logements dans le bassin d'habitat, les représentants des associations de locataires affiliées à une organisation nationale siégeant à la Commission nationale de concertation, les représentants des associations agrées d'insertion ou de logement des personnes défavorisées et, le cas échéant, des organismes collecteurs de la participation des employeurs. »[885]

---

[882] Comme l'indique la doctrine, « en l'état, la seule finalité de ces études de cadrage est, selon les termes de l'article 69, de servir de ''base à l'élaboration'' des PLH : il ne semble donc pas que les conclusions de ces études aient vocation à s'imposer aux EPCI et, par voie de conséquence, que les PLH visés aient à être conformes, ni même seulement compatibles avec ces conclusions ; ce qui préserve donc la compétence et l'indépendance de l'EPCI concerné vis-à-vis du syndicat mixte compétent ou des autres EPCI du même bassin ou du même pays et, notamment, de ceux ayant déjà adopté un PLH. » (DURAND (P.-E.) : L'incidence de la loi ENL sur les documents de planification des politiques de l'habitat, Construction – Urbanisme, Octobre 2006, p. 16)

[883] BROUANT (J.-P.) et JEGOUZO (Y.) : *La territorialisation des politiques et du droit de l'habitat social*, Les Cahiers du GRIDAUH, série Droit de l'habitat, n° 2-1998, p. 124.

[884] BROUANT (J.-P.) et JEGOUZO (Y.) : *op. cit.*, p. 127.

[885] BROUANT (J.-P.) et JEGOUZO (Y.) : *op. cit.*, p. 128.

Les compétences de la conférence sont nombreuses, avant tout consultatives.[886] On peut se concentrer sur une compétence particulière, celle consistant en l'élaboration d'une charte intercommunale du logement. En effet, c'est celle qui semble être la plus menaçante pour le PLH en voie de communautarisation.

D'après l'alinéa 2 de l'article L. 441-1-5 du CCH issu de la loi du 29 juillet 1998, la charte définit « la répartition des objectifs quantifiés d'accueil des personnes défavorisées dans le parc de logements locatifs sociaux du bassin d'habitat. La conférence évalue annuellement la situation des demandes non satisfaites dans les délais et les conditions de mise en œuvre de la charte intercommunale du logement. »

Il faut relever le mode spécifique d'adoption de cette charte : en dépit de la composition pluraliste de la conférence, la loi dispose en l'alinéa 2 de l'article L. 441-1-5 du CCH issu de la loi du 29 juillet 1998 que « seuls les membres de la conférence représentant les collectivités locales ont voix délibérative. » La doctrine a relevé l'ambigüité de cette disposition : « il faut se demander si dans ce cas il n'existe pas une confusion entre ce qui est du ressort de la décentralisation et ce qui est du domaine de la concertation et du partenariat avec l'Etat. Quelle est, en effet, la différence de principe qui existe entre une délibération des maires des communes du bassin d'habitat et la délibération des représentants des communes au sein d'un conseil d'un EPCI dont le périmètre serait celui du bassin d'habitat ? Le paysage institutionnel aurait été simplifié si la loi avait attribué la compétence ''charte intercommunale'' aux EPCI dans le domaine du logement. »[887]

En optant pour l'institution de conférences intercommunales à l'échelle du bassin d'habitat, conférences compétentes pour élaborer des chartes intercommunales du logement, le législateur a crée une institution d'essence avant tout communale pouvant concurrencer les EPCI-FP en matière d'habitat. Cette concurrence pouvait provenir de leur inscription sur le bassin d'habitat et de la charte intercommunale dont l'objet aurait pu être intégré au PLH. Une complexité croissante pouvait découler de la situation avec des périmètres et des autorités compétentes multipliés, les conférences existant à côté des EPCI, et des documents pouvant voir leurs contenus s'entrechoquer. La loi ENL va simplifier la donne en abrogeant les dispositions relatives aux conférences intercommunales et aux chartes intercommunales du logement. Par là, un obstacle à la communautarisation des problématiques liées à l'habitat tombait.

2) Un PLU-CM confirmant le lien insécable entre la régulation de l'habitat et l'échelle de l'EPCI-FP

Le mouvement tendant à inscrire le PLH à l'échelle de l'EPCI-FP se confirme avec l'intégration du PLH au sein du PLU-CM (a), ce qui matérialise la volonté de promouvoir les périmètres institutionnels par rapport aux périmètres fonctionnels (b).

a) La confirmation de l'échelle de l'EPCI-FP avec l'intégration du PLH dans le PLU-CM

C'est la loi MOLLE du 25 mars 2009 qui consacre la communautarisation du PLH en cas de PLU communautaire. En effet, la loi modifie l'article L. 123-1 du Cu qui prévoit désormais que les PLU communautaires intègrent les dispositions des PLH et en tiennent

[886] Pour une présentation complète : BROUANT (J.-P.) et JEGOUZO (Y.) : *La territorialisation des politiques et du droit de l'habitat social*, Les Cahiers du GRIDAUH, série Droit de l'habitat, n° 2-1998, p. 129.
[887] BROUANT (J.-P.) et JEGOUZO (Y.) : *op. cit.*, p. 128.

lieu.[888] C'est une consécration éclatante de l'évolution juridique tendant à placer le PLH à l'échelle communautaire.

De la sorte, le législateur s'inscrit logiquement dans la lignée du rejet de la proposition sénatoriale de reconnaître aux syndicats mixtes fermés la compétence pour établir un PLH.[889] Au-delà d'une volonté de communautarisation du PLH, ce refus d'une compétence syndicale s'appuie sur deux éléments.[890]

D'une part, la loi relative aux libertés et responsabilités locales du 13 août 2004 réserve prioritairement aux communautés compétentes en matière de PLH la possibilité de devenir délégataires des aides à la pierre.[891] Les syndicats sont exclus du dispositif : de la sorte, les communautés sont financièrement incitées à conserver leurs compétences PLH et à ne pas les transférer à un syndicat.

D'autre part, on l'a vu, la loi ENL du 13 juillet 2006 rend obligatoire l'élaboration d'un PLH pour les CU, les CA et les CC à partir d'un certain seuil. Par cette contrainte normative, le législateur contribue clairement à empêcher le transfert des PLH à des syndicats. La cohérence de la politique législative est avérée, l'objectif poursuivi est bien celui de la détermination du PLH à l'échelle communautaire : l'intégration du PLH dans le PLU communautaire sonne comme la consécration de ce mouvement.

La loi ENE parfait l'évolution. En premier lieu, la loi confirme l'intégration du PLH au sein du PLU porté par un EPCI-FP. En effet, le nouvel article L. 123-1-4 du Cu énonce que les OAP du PLU-CM tiennent lieu de PLH. En second lieu, le législateur énonce sa préférence pour ce PLU-CM comme document réglementaire de principe. Par là, le législateur cherche à accroître les hypothèses de PLU-CM, donc d'une politique de l'habitat épousant les périmètres des EPCI-FP.

b) Une volonté manifeste de promouvoir les périmètres institutionnels par rapport aux périmètres fonctionnels

En recherchant manifestement à faire coïncider l'échelle du PLH et l'échelle d'un EPCI-FP, le législateur fait un choix important : il fait ainsi primer les périmètres institutionnels par rapport aux périmètres fonctionnels.

---

[888] « Lorsqu'ils sont élaborés et approuvés par des établissements publics de coopération intercommunale dont ils couvrent l'intégralité du territoire, les plans locaux d'urbanisme intègrent les dispositions des programmes locaux de l'habitat définis aux articles L. 302-1 à L. 302-4 du code de la construction et de l'habitation et tiennent lieu de programmes locaux de l'habitat. »

[889] En effet, lors de la discussion de la loi ENL, « en première lecture, les sénateurs avaient (…) proposé de permettre aux syndicats mixtes fermés – c'est-à-dire aux syndicats mixtes ne regroupant que des EPCI ou que des communes et ce type d'établissements – de se doter de PLH. » (DURAND (P.-E.) : L'incidence de la loi ENL sur les documents de planification des politiques de l'habitat, Construction – Urbanisme, Octobre 2006, p. 16)

[890] *Ibidem.*

[891] Comme le note la doctrine, « la loi donne une primauté aux intercommunalités », « les départements sont délégataires à titre subsidiaire, c'est à dire pour la zones non couvertes par les intercommunalités délégataires. » Concrètement, être délégataire des aides à la pierre implique pour les communautés la possibilité de se porter candidates pour « l'attribution des aides publiques en faveur de la construction, de l'acquisition, de la réhabilitation et de la démolition des logements locatifs sociaux, de celles en faveur de la rénovation de l'habitat privé, de celles en faveur de la location-accession et de celles destinées à la création de places d'hébergement ainsi que, dans les départements et régions d'outre-mer, des aides directes en faveur de l'accession sociale à la propriété » d'après l'article L. 301-3 du CCH. » (QUILICHINI (P) : *La politique locale de l'habitat*, Le Moniteur, 2006, p. 64-65)

D'abord, ce choix s'explique par la difficulté à donner consistance aux périmètres fonctionnels. En matière d'habitat, on l'a dit, le périmètre fonctionnel de référence est le bassin d'habitat. Cette notion reste assez largement indéterminée.[892] En clair, il s'agit avant tout d'un outil prospectif[893], d'où une définition assez sommaire : « le bassin d'habitat constitue une zone à l'intérieur de laquelle les ménages localisent la plupart de leurs pratiques en matière de logement, de travail et de consommation. »[894] Ce facteur peut expliquer que la tentative de juridicisation du bassin d'habitat engagée par la loi du 29 juillet 1998 va être profondément remise en cause, notamment par la loi ENL qui revient sur les conférences intercommunales du logement à l'échelle du bassin d'habitat.

Ensuite, la mise en avant des périmètres institutionnels découle de la difficulté à faire coïncider les périmètres fonctionnels et les périmètres institutionnels. Comme l'a relevé la doctrine, « en pratique, les préfets se sont contentés de considérer que les territoires des communautés en cours de formation constituaient le périmètre le plus pertinent pour délimiter le bassin d'habitat. »[895] Or, « le périmètre de l'intercommunalité institutionnelle, qu'elle soit d'aubaine ou de protection, est loin de toujours correspondre à l'*optimum* dimensionnel au regard de la notion d'habitat. »[896] En conséquence, plusieurs communautés peuvent coexister à l'échelle d'un même bassin d'habitat. Le législateur se trouvait alors face à une alternative.

D'un côté, il pouvait favoriser l'entrée en jeu des syndicats mixtes pour assurer « une mise en œuvre optimale de cette politique »[897] planificatrice. La pratique voyait quelques exemples d'immixtions syndicales, en dépit de l'économie générale des textes.[898] Le législateur aurait pu être tenté de légaliser les pratiques.

D'un autre côté, le législateur pouvait continuer de promouvoir l'échelle communautaire. En faveur de cette option plaidait l'idée que l'étroitesse des périmètres de certains EPCI-FP était amplement compensée par une force institutionnelle plus grande que celle des syndicats. De plus, un élargissement ultérieur des périmètres demeurait toujours possible. On l'a vu, le législateur va retenir la seconde option et poursuivre le mouvement tendant à aligner le PLH à l'échelle communautaire, l'intégration du PLH dans le PLU communautaire apparaissant comme la consécration de ce mouvement.

---

[892] Comme l'a relevé la doctrine, « cette notion ne répond pas à une définition précise et ne fait pas partie de la nomenclature officielle de l'INSEE. Elle est pourtant couramment utilisée (notamment par les DDE pour établir la programmation) et présentée comme l'échelle la plus pertinente pour appréhender le fonctionnement du marché de l'habitat, dans la mesure où c'est l'espace à l'intérieur duquel s'opèrent les choix résidentiels des ménages. Le bassin d'habitat n'est pas donné a priori. Il ne peut être véritablement défini que lorsque les mécanismes du marché ont été analysés et clairement situés sur un plan spatial. » (UNION SOCIALE POUR L'HABITAT : *Guide PLH*, Les cahiers (publication de l'USH), novembre 2005, Première partie : le PLH instrument de la territorialisation des politiques de l'habitat, fiche 3.1, p. 2)

[893] « Établi à dire d'expert, le bassin d'habitat ne repose pas sur un fondement juridique. C'est avant tout un outil d'études qui constitue également une base de réflexion pour la répartition des aides financières au logement. » (UNION SOCIALE POUR L'HABITAT : *op. cit.*, p. 3)

[894] *Ibidem.*

[895] BROUANT (J.-P.) : La compétence habitat des intercommunalités. Les jeux ambigus du législateur, Les Annales de la recherche urbaine, n°99, 2005, p. 99.

[896] *Ibidem.*

[897] QUILICHINI (P) : Champs des politiques intercommunales de l'habitat, *in* BROUANT (J.-P.), DESCHAMPS (E), NOURY (A), QUILICHINI (P), ZITOUNI (F) : *Intercommunalité et habitat : les communautés au milieu du gué ?*, Les Cahiers du GRIDAUH, série Droit de l'habitat, n° 16-2006, La Documentation française, Paris, p. 22.

[898] « C'est ainsi que la communauté d'agglomération de Mantes-en-Yvelines participe au syndicat du Mantois compétent en matière de PLH depuis 1999. Ce syndicat est toujours compétent puisqu'un arrêté préfectoral l'a confirmé pour la période 2007-2009 malgré la loi SRU qui réaffirme la compétence exclusive des EPCI en la matière ! De même, le syndicat mixte d'études pour le schéma directeur de la région arrageoise s'est doté de son propre PLH (1996-2001) et s'est engagé depuis dans l'élaboration d'un second. » (QUILICHINI (P) : article précité, p. 23)

B) Un mouvement d'alignement inachevé pour le PDU et relancé par le PLU-CM

Il faut relever la très ancienne implication intercommunale en matière de PDU (1). Cette implication est toutefois marquée par la prégnance des formules intercommunales peu intégrées : il faut attendre 1999 et la loi Chevènement pour voir une volonté manifeste d'inscrire les PDU à l'échelle des intercommunalités les plus intégrées et assister à une véritable montée en puissance communautaire sur cette question (2). Mais cette évolution juridique ne sera pas totalement aboutie, en raison de la présence toujours importante de syndicats pour porter le document (3). Il semble donc qu'en inscrivant le PDU au sein du PLU-CM, le législateur engage une nouvelle phase qui vise clairement à ancrer définitivement le PDU à l'échelle des EPCI-FP (4).

1) L'affirmation progressive de l'intercommunalité pour porter le PDU avant 1999

Si l'intercommunalité est mise en avant pour porter les PDU (a), il faut cependant relever qu'il s'agit avant tout de l'intercommunalité syndicale (b).

a) Un régime juridique du PDU permettant la compétence intercommunale pour porter le document

L'article 28 de la LOTI, dont les dispositions figurent désormais dans le code des transports[899], institue le PDU.[900] L'article L. 1214-1 du code des transports énonce que le périmètre du PDU correspond au périmètre des transports urbains.[901] Ainsi, le PDU est un document de planification sectorielle couvrant le périmètre des transports urbains (PTU). Les articles L. 1231-4 et L. 1231-5 du code des transports précisent que le PTU peut correspondre au territoire d'une commune, au périmètre de l'établissement public compétent pour l'organisation du transport public de personnes ou au territoire de plusieurs communes voisines organisant en commun un service de transport public de personnes. A la tête de chaque PTU se trouve une autorité organisatrice des transports urbains (AOTU). *In fine*, le PDU doit être établi par une AOTU à l'échelle du PTU. On note qu'il n'y a pas une échelle particulière spécifiquement mise en avant.

Sur la question de l'échelle du PTU, l'article L. 1214-3 du code des transports apporte une précision importante : « l'établissement d'un plan de déplacements urbains est obligatoire dans les périmètres de transports urbains inclus dans les agglomérations de plus de 100 000 habitants. » On doit relever ici la double référence aux PTU et aux agglomérations : « la combinaison de ces deux périmètres a semblé plus adapté aux objectifs poursuivis. L'un constitue en effet l'échelle territoriale des transports urbains et représente donc la base territoriale nécessaire à toute approche concernant les déplacements urbains. L'autre fixe, d'abord, les agglomérations où la pollution ou le risque de pollution est censé être le plus important. Il représente ensuite une sorte de territoire de cohérence au niveau des politiques, notamment en termes de mobilité, le transport étant un des domaines privilégiés de la coopération intercommunale. On ne peut donc pas parler d'un enchevêtrement de territoires, puisqu'ils remplissent des missions distinctes et totalement complémentaires, néanmoins leur

[899] Sur ce point, on peut voir, notamment : PEYLET (R) : Genèse du code des transports, AJDA, 2011, p. 825.
[900] IZEMBARD (A) : *Le transport et le droit de l'urbanisme*, LGDJ, 2005, Paris, p. 196.
[901] « Le plan de déplacements urbains définit les principes de l'organisation des transports de personnes et de marchandises, de la circulation et du stationnement, dans le périmètre de transports urbains. »

légitimité semble sur certains points remise en cause. »[902] On doit nécessairement tenter de mieux identifier la notion « d'agglomération de plus de 100 000 habitants ». Qu'entend par là le législateur ? C'est dans la loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie (LAURE) du 30 décembre 1996 que le législateur mentionne ces agglomérations. « Il renvoie, quant à la définition de ces agglomérations, à l'article 3 de la même loi. Ce dernier renvoie lui-même en annexe du décret du 6 mai 1998. Elle fixe une liste de 23 agglomérations de plus de 250 000 habitants et de 35 agglomérations comprises entre 100 000 et 250 000 habitants. Si cette liste ne présente que 58 agglomérations, le nombre de PDU à élaborer est en réalité de 65 (72 en juin 2002) car sur une agglomération peuvent coexister deux PTU. Cette liste ne peut être qu'indicative : si les agglomérations mentionnées ont l'obligation d'élaborer un PDU, toutes celles qui ultérieurement dépasseront ces seuils seront elles aussi soumises à cette obligation. »[903]

Il ressort de cet examen du droit positif que le périmètre du PDU repose sur une notion elle-même largement non identifiée : le PTU. En effet, le PTU est ce qu'il est, il n'est pas établi par rapport à un périmètre fonctionnel de référence ou nécessairement adossé à une institution donnée. D'après l'exégèse des textes, trois formules sont possibles : le PTU peut être communal, d'où la commune comme AOTU et un PDU à l'échelle communale ; le PTU peut être intercommunal, un EPCI étant alors AOTU d'où un PDU à l'échelle intercommunale ; le PTU peut couvrir le territoire de plusieurs communes adjacentes, sans existence d'un EPCI préalablement existant pour réunir ces communes : dans ce cas, l'AOTU sera nécessairement un syndicat de communes et le PDU couvrira le périmètre de ce syndicat.

On le voit, le droit positif autorise l'affirmation de l'intercommunalité pour porter le PDU, notamment en contraignent les AOTU des PTU appartenant à des agglomérations de plus de 100 000 habitants à élaborer obligatoirement un PDU. La pratique va montrer que l'intercommunalité va effectivement apparaître, si on raisonne au-delà du PDU, comme une institution importante en matière de transports publics urbains. Mais il ne s'agira pas de n'importe quelle intercommunalité : c'est la moins intégrée qui va se développer.

b) Une affirmation effective de l'intercommunalité syndicale pour organiser les transports publics urbains

La question des transports publics urbains est fort ancienne. Pour les besoins de l'analyse, on fait le choix d'examiner les rapports entre l'intercommunalité et les transports publics urbains avant 1999 à partir des années 1970. Deux raisons expliquent ce choix.

D'une part, on met ainsi en exergue l'émergence du PTU tel qu'on le connaît aujourd'hui. En effet, c'est en 1974 qu'est consacrée la notion de PTU, à la place de celle de « périmètre urbain ».[904]

D'autre part, il semble que l'analyse prend tout son sens si l'on prend en compte le fameux versement-transport. Le versement-transport est un impôt dont le produit est affecté

[902] IZEMBARD (A) : *Le transport et le droit de l'urbanisme*, LGDJ, 2005, Paris, p. 196.
[903] IZEMBARD (A) : *op. cit.*, p. 201.
[904] « Sur le plan du périmètre, la crise du transport public qui conduit les collectivités à intervenir financièrement pour soutenir les réseaux, amène à redéfinir le dispositif mis en place en 1949. Par une circulaire du 7 octobre 1974, le Périmètre urbain devient le ''périmètre des transports urbains, et s'identifie désormais, non plus avec celui d'un ensemble bâti, mais avec celui du ressort territorial de l'autorité administrative compétente en matière de transports urbains''.» (MENERAULT (P) : Réforme territoriale et dynamique de l'intercommunalité dans les transports collectifs urbains : une approche diachronique, *in* GALLEZ (C), MENERAULT (P) (dir.) : *Recomposition intercommunale et enjeux des transports publics en milieu urbain*, Predit, 2005, p. 18)

au développement et à l'exploitation des transports publics.[905] La loi du 11 juillet 1973 fixait « le seuil de perception du versement-transport aux PTU de plus de 300 000 habitants. »[906] Il sera abaissé à 100 000 habitants dès 1974. Les effets recherchés étaient clairs : l'extension des PTU et le développement de l'intercommunalité comme AOTU, par le biais de l'incitation financière que constitue le versement-transport.[907]

On peut voir désormais l'impact de ces réformes sur le rapport entre intercommunalité et transports publics urbains.

La doctrine a relevé « de 1978 à 1990 (…) l'émergence des formes intercommunales selon une dynamique propre à la compétence transport. »[908] Plus précisément, « dans son travail de thèse, Menerault démontre que les changements de statut entre 1978 et 1990 ont été nombreux, puisque sur 96 réseaux, 36 ont changé de forme juridique (soit 37,5 %). Cette période est marquée par ''le passage d'une autorité organisatrice communale à une autorité organisatrice intercommunale de forme syndicale et (par) un certain désengagement départemental''. La recherche précise que sur les 36 réseaux qui ont changé de statut, 25 (soit près de 70 %) sont passés, entre 1978 et 1990, d'une autorité organisatrice communale à une autorité organisatrice intercommunale (21 SIVU, 3 SIVOM et 1 syndicat mixte), témoignant par-là même de l'extension des réseaux de transports urbains. »[909] L'instauration du versement-transport semble avoir joué un rôle déterminant dans l'extension des PTU et dans l'émergence de l'intercommunalité syndicale comme AOTU.[910]

Par la suite, on a constaté que, de 1990 à 1998, on était en présence d'une « décennie marquée par la stabilité des formes juridiques des autorités organisatrices de transport urbain. »[911] En effet, « les communes restent la forme la plus choisie (37% des AOTU), suivies des SIVU (27 % des AOTU). En comparant les statuts entre 1990 et 1998, on remarque que le poids des formes juridiques peu intégrées (communes et SIVU) n'a pas évolué et que ces statuts représentent toujours 64 % du total des autorités organisatrices. Le changement le plus notable concerne les SIVOM, en net recul (de 13 à 5 % du total des statuts des autorités organisatrices) au profit des Districts qui se développent (de 12 % en 1990 à 18 % en 1998). Cependant, la croissance des Districts est à relativiser : les ambitions de développement de ces formes intercommunales intégrées n'ont pas vraiment été atteintes. »[912] Aussi, les éléments à retenir en bilan de la décennie sont très proches de ceux mis en exergue

---

[905] « Impôt assis sur la masse salariale des sociétés publiques et privées de plus de 9 salariés et destiné à concourir au financement du transport urbain de voyageurs. Le montant total du versement-transport représentait 4,2 milliards d'euros en 2002, dont plus de la moitié en Ile-de-France. Le VT représente environ la moitié des ressources des transports collectifs urbains. » (MERLIN (P), CHOAY (F) (dir.) : Entrée Versement Transport, *in Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement*, PUF, 2009, p. 935)

[906] MENERAULT (P) : Réforme territoriale et dynamique de l'intercommunalité dans les transports collectifs urbains : une approche diachronique, *in* GALLEZ (C), MENERAULT (P) (dir.) : *Recomposition intercommunale et enjeux des transports publics en milieu urbain*, Predit, 2005, p. 19.

[907] Cette méthode de l'incitation financière a été déjà rencontrée s'agissant de la constitution des EPCI à fiscalité propre.

[908] RICHER (C) : Les transformations récentes de l'intercommunalité en matière de transports collectifs urbains, *in* GALLEZ (C), MENERAULT (P) (dir.) : *op. cit.*, p. 26.

[909] *Ibidem.*

[910] « Entre 1975 et 1982, le rôle du VT dans la dynamique intercommunale est capital. 44 autorités organisatrices vont voter sa mise en place : pour 18 d'entre elles, la création d'un organisme intercommunal est obligatoire pour atteindre les 100 000 habitants ; 16 autres se sont ouvertes à de nouvelles communes pour développer un réseau qui, du fait de l'activité des transporteurs, dépassait déjà souvent le territoire de l'autorité organisatrice. » (MENERAULT (P) : article précité, p. 19)

[911] RICHER (C) : article précité, p. 27.

[912] RICHER (C) : article précité, p. 28.

en 1990 : « l'intercommunalité a un poids important mais dans les grandes agglomérations seulement (les petites gardent un statut communal) ; même si les Districts se développent (de 12 à 18 % des autorités organisatrices), les SIVU restent la forme intercommunale la plus utilisée (24 % des statuts en 1990 et 28 % en 1998) ; les syndicats mixtes s'essoufflent (12 syndicats mixtes en 1990 contre 10 en 1998) mais restent majoritaires dans les très grandes agglomérations. »[913] En conséquence, « la période 1990-1998 dans l'histoire des transports publics urbains est (…) marquée par l'inertie des statuts des autorités organisatrices. Jusqu'en 1998 (…) le cadre géo-institutionnel des transports mettait en lumière le recours prédominant au simple statut communal ou à des modalités souples de coopérations intercommunales de type syndicat intercommunal à vocation unique. »[914]

La situation générale en matière de transports publics urbains se reflète très directement sur les PDU : ces derniers se voient avant tout portés par une intercommunalité de type syndicale, l'intercommunalité d'abord retenue pour organiser les transports publics urbains. L'intercommunalité se développe donc, mais une intercommunalité bien particulière, la moins intégrée. Le législateur va tenter de remédier à cette situation.

2) La montée en puissance progressive de l'échelle communautaire après 1999

La loi Chevènement constitue un tournant majeur pour l'inscription du PDU à l'échelle des EPCI-FP : en effet, c'est ce texte qui attribue cette compétence aux communautés (a). La pratique va confirmer la montée en puissance communautaire relativement à cette politique (b).

a) Une loi Chevènement plaçant théoriquement le PDU au cœur des compétences communautaires

La loi Chevènement vise à développer la compétence communautaire en matière de PDU.

D'un côté, les articles L. 5215-20-I-2°-b) et 5216-5-I-2° du CGCT issus de la loi Chevènement reconnaissent respectivement aux CU et CA une compétence de plein droit pour l'organisation des transports urbains au sens du chapitre II du titre II de la LOTI ; cette disposition évoque les transports urbains de personnes et contient les dispositions afférentes au PDU.[915] Ce document est donc transféré de plein droit aux CU et CA, sans dépendre de la définition de l'intérêt communautaire.

D'un autre côté, par référence aux dispositions afférentes aux CU et aux CA, on peut dire que l'organisation des transports urbains est une composante de la compétence aménagement de l'espace transféré aux CC en vertu de l'article L. 5214-16-I-1° du CGCT. Seulement, pour que le PDU soit effectivement déterminé par la communauté, il faut nécessairement que le document soit reconnu comme une action d'intérêt communautaire. Contrairement aux CU et aux CA, il apparaît que l'élaboration d'un PDU par une CC dépend d'une définition de l'intérêt communautaire en ce sens.

[913] RICHER (C) : Les transformations récentes de l'intercommunalité en matière de transports collectifs urbains, *in* GALLEZ (C), MENERAULT (P) (dir.) : *Recomposition intercommunale et enjeux des transports publics en milieu urbain*, Predit, 2005, p. 28.
[914] RICHER (C) : article précité, p. 29.
[915] Désormais, les dispositions afférentes au PDU se trouvent dans la première partie du code des transports, consacrée aux dispositions communes, plus précisément le titre 1er du livre II, respectivement consacrés à la coordination des autorités publiques et aux principes directeurs de l'organisation des transports.

In fine, on peut relever que le PDU relève des compétences obligatoires des CU et des CA, sans définition préalable d'un intérêt communautaire en ce sens. C'est l'une des rares compétences transférées en bloc aux CU et CA.[916] La doctrine avance une explication financière à ce choix : il s'agissait d'éviter que la communauté gère des lignes déficitaires pendant que les communes conservent celles faisant montre d'une rentabilité certaine.[917] En reconnaissant une compétence exclusive aux CU et CA en matière de PDU, la loi Chevènement a pour conséquence de faire des périmètres des communautés des PTU de plein droit.[918]

La communautarisation de l'organisation des transports urbains et, par là, la communautarisation des PDU, va se révéler un véritable succès en pratique.

b) Une loi Chevènement renforçant effectivement les communautés en matière de transports

Le renforcement de la place des communautés comme AOTU (b-1) et l'extension des périmètres des PTU (b-2) permettent de justifier l'idée d'un développement du rôle des communautés en matière de transports.

b-1) Le renforcement de la place des communautés comme AOTU

Les études consacrées à l'évolution de la forme juridique des AOTU entre 1998 et 2002 soulignent la montée en puissance des communautés, en particulier celle des CA. On s'en souvient, « avant 1998, le poids des formes communales et intercommunales à vocation unique était largement majoritaire (…). Alors que les communes et les SIVU représentaient 64 % des autorités organisatrices en 1998, elles ne sont plus que 30 % à conserver ce type de statut. La période 1998-2002 est surtout marquée par l'abandon de ces formes juridiques peu intégrées (communes, SIVU, SIVOM) au profit des communautés d'agglomération qui deviennent, avec près de 40 % des statuts en 2002, le premier choix des autorités organisatrices. La croissance du nombre de communautés d'agglomération est continue : les derniers chiffres du GART montrent qu'en 2003 les communautés d'agglomération représentent 41,9 % des autorités organisatrices. »[919] Par ailleurs, « les syndicats mixtes (réactualisés par la loi SRU), les communautés de communes et les communautés urbaines se développent de manière intéressante : les communautés de communes sont multipliées par quatre et les syndicats mixtes dépassent désormais le nombre de SIVU. Il semble que les formes syndicales jadis dominantes, de type SIVU ou SIVOM, soient aujourd'hui marginalisées. »[920]

---

[916] « Le législateur n'a pas souhaité faire référence à la notion d'intérêt communautaire qui aurait pu être utilisée dans ce cas précis pour répartir cette compétence entre la structure intercommunale à fiscalité propre et les communes membres. Il s'agit d'une des rares compétences obligatoires n'ayant pas été touchées par la notion attractive d'intérêt communautaire qui impose donc à la communauté (…) d'exercer intégralement ladite compétence. La raison de ce choix est simple, il s'agit d'éviter le transfert de lignes fortement déficitaires vers l'organe de regroupement, laissant à l'inverse aux cellules de base les axes rentables, ce qui aurait évidemment eu pour effet de nuire à la politique publique de transports urbains. » (BENCHENDIKH (F) : Les enjeux du transfert de la compétence « organisation des transports urbains » aux intercommunalités à fiscalité propre, AJDA 2007, p. 460)

[917] *Ibidem.*

[918] *Ibidem.*

[919] RICHER (C) : Les transformations récentes de l'intercommunalité en matière de transports collectifs urbains, *in* GALLEZ (C), MENERAULT (P) (dir.) : *Recomposition intercommunale et enjeux des transports publics en milieu urbain*, Predit, 2005, p. 31.

[920] *Ibidem.*

Si on essaie d'établir une corrélation entre la taille du PTU et la forme juridique de l'AOTU, on peut indiquer les données suivantes : « le statut communal, dans la majorité des cas, concerne les petits réseaux (de moins de 30 000 habitants). Pour les réseaux de taille intermédiaire (entre 30 000 habitants et 100 000 habitants), les communautés d'agglomération sont majoritaires, même si l'on trouve encore des formes communales (11 cas), syndicales (20 cas dont une majorité de SIVU) et des communautés de communes (13 cas). En ce qui concerne les réseaux dont la population du TPU est comprise entre 100 000 et 500 000 habitants, les autorités organisatrices en 2002 sont majoritairement des communautés d'agglomération (dans 60 % des cas). Enfin, pour les très grandes agglomérations, on peut estimer que les communautés urbaines deviennent le statut le mieux représenté puisque sur les 3 réseaux de plus de 500 000 habitants qui sont organisés en syndicat mixte, deux associent directement une communauté urbaine (Lille et Lyon). »[921]

Finalement, on doit relever un véritable « bond en avant » s'agissant de la proportion des AOTU intégrées : comme l'ont indiqué les auteurs, « en 14 ans (de 1984 à 1998), seulement 14 autorités organisatrices (avec un statut faiblement intégré) se sont transformées en districts. Sur trois années (2000, 2001 et 2002, les lois de 1999 ne prenant effet qu'au début de l'année 2000), 53 autorités organisatrices d'une forme ''souple'' (SIVOM, SIVU et communes) ont modifié leur statut pour choisir la formule ''communauté d'agglomération''. On est sur un rythme de 17 transformations annuelles entre 2000 et 2002 contre 1 transformation par an sur la longue période précédente. En 2003, le rythme de transformation reste très soutenu avec 15 nouvelles autorités organisatrices qui choisissent la communauté d'agglomération. Bien évidemment, le rythme va décroître (par effet de structure) mais le succès quantitatif est impressionnant. »[922] De façon manifeste, on peut dire que l'on se place, après 1999, dans « une logique intensive (pour environ 60 % des autorités organisatrices) : les communautés d'agglomération constituent désormais la formule intercommunale la plus usitée (40 % des autorités organisatrices). Ces processus s'orientent vers la recherche d'une cohérence intersectorielle. On peut émettre l'hypothèse que les transports publics sortent de leur carcan technique et s'intègrent, via l'évolution des statuts des autorités organisatrices, à une politique globale d'aménagement du territoire urbain. »[923]

b-2) L'extension des périmètres des PTU

Au-delà d'une évolution remarquable du statut des AOTU, la loi Chevènement va conduire à l'extension des périmètres des PTU. Il faut d'abord relever qu'entre 1998 et 2002, « il n'y a pas de changement de périmètre dans la moitié des cas. »[924] Toutefois, on doit mettre en exergue les « 47 % de réseaux de transport qui observent une augmentation de leur périmètre sur une période très courte. »[925] On peut, en effet, « observer que l'intégration, en nombre de communes, est très importante : 14 % des autorités organisatrices intègrent 1 à 3 communes supplémentaires, 15 % de 3 à 10 et 18 %, soit plus d'un tiers des autorités organisatrices qui augmentent leur périmètre, intègrent plus de 10 communes. »[926]

[921] RICHER (C) : Les transformations récentes de l'intercommunalité en matière de transports collectifs urbains, *in* GALLEZ (C), MENERAULT (P) (dir.) : *Recomposition intercommunale et enjeux des transports publics en milieu urbain*, Predit, 2005, p. 32.
[922] *Ibidem.*
[923] RICHER (C) : article précité, p. 34.
[924] *Ibidem.*
[925] *Ibidem.*
[926] *Ibidem.*

La doctrine incite toutefois à la prudence : parfois, l'accroissement du nombre de communes intégrées dans un PTU est trompeur en ce sens qu'il ne révèle pas toujours l'ampleur exacte du PTU considéré. A titre d'illustration, on peut évoquer « le nombre de communes du PTU de Valenciennes (qui) peut paraître impressionnant (75 communes), mais en raison de l'étroitesse du découpage communal, celui-ci ne rend pas bien compte de la taille du périmètre, deux fois moins vaste en superficie que le PTU d'Aix en Provence (600 km² à Valenciennes contre 1 200 km² à Aix en Provence), qui regroupe quant à lui 34 communes. »[927]

Cette réserve faite, les auteurs évoquent malgré tout « une logique extensive (pour environ 45 % des autorités organisatrices) : les transformations récentes de l'intercommunalité ont engendré un accroissement sensible de la dimension des périmètres des transports urbains. On peut penser ici que les surfaces d'organisation des transports urbains semblent tendre vers une nouvelle cohérence territoriale par l'extension des périmètres. »[928] En effet, « dans trois cas sur quatre, il apparaît que l'augmentation du périmètre de transport est la conséquence de la transformation du statut juridique de l'AOTU précédente en communauté d'agglomération. »[929]

3) Une montée en puissance contrebalancée par le recours toujours important aux syndicats

En dépit de la loi Chevènement, la formule syndicale reste très utilisée (a). Il convient d'expliquer pourquoi la mise en avant des communautés quant aux politiques de déplacements n'a pas suffi (b).

a) Le constat d'un recours encore important à la formule syndicale

On a pu mettre en exergue la montée en puissance des communautés en tant qu'AOTU après 1999 : en 2002, sur 201 AOTU, 79 avaient le statut de CA, 18 avaient le statut de CC et 12 avaient le statut de CU. Au total, 109 communautés étaient des AOTU en 2002, sur un total de 201.[930] La progression des communautés est tout à fait remarquable. Elle ne doit toutefois pas dissimuler que près de la moitié des AOTU ne sont pas des communautés en 2002, en dépit de la loi Chevènement. En effet, on dénombre 39 communes, 22 SIVU, 7 SIVOM et 24 syndicats mixtes comme AOTU en 2002, soit 92 AOTU n'ayant pas un statut communautaire. Face aux 39 communes demeurées AOTU, on note donc la présence de 53 syndicats.[931]

On peut passer rapidement sur la tendance manifeste d'un déclin des communes comme AOTU : on passe de 37% à 20% d'AOTU à statut communal. Toutefois, on doit constater qu'il n'y a pas de remise en cause absolue de la présence des communes.[932]

---

[927] RICHER (C) : Les transformations récentes de l'intercommunalité en matière de transports collectifs urbains, *in* GALLEZ (C), MENERAULT (P) (dir.) : *Recomposition intercommunale et enjeux des transports publics en milieu urbain*, Predit, 2005, p. 35.
[928] RICHER (C) : article précité, p. 34.
[929] RICHER (C) : article précité, p. 49.
[930] Chiffres tirés de RICHER (C) : article précité, p. 32.
[931] *Ibidem.*
[932] « Cette tendance est particulièrement nette dans le sud et l'ouest de la France, là où les autorités organisatrices communales étaient fréquentes. La commune de Marseille abandonne sa compétence transport au profit de la communauté urbaine. La commune comme autorité organisatrice ne disparaît pas pour autant. Le nombre de réseaux utilisant ce statut a été divisé par deux, mais il reste encore un peu moins de 40 réseaux qui gardent le

On s'arrêtera plus longuement sur le fait que la loi Chevènement n'a pas annihilé la forme juridique du SIVU comme AOTU. Les SIVU ont une évolution contrastée.

Pour une part, on peut relever le mouvement de transformation des SIVU en CA. 19 cas sont recensés, soit environ un tiers des évolutions de SIVU. Cette évolution s'accompagne systématiquement d'un élargissement du PTU.[933]

Pour une autre part, on doit mettre en évidence la survivance du SIVU comme AOTU dans 18 cas sur 56, soit environ un tiers des évolutions constatées. La dynamique territoriale ici constatée est plutôt celle d'une réduction du PTU.[934]

Enfin, il faut évoquer le sort des SIVU qui sont transformés en syndicats mixtes. Ce cas de figure concerne 10 cas sur 56, soit un cinquième des évolutions. La tendance relevée est plutôt celle d'une transformation à périmètre constant.[935]

Les syndicats sont l'autre formule syndicale très utilisée. Là encore, on constate qu'une catégorisation en triptyque est possible.

Dans un premier temps, on peut évoquer les syndicats mixtes préexistants à la loi SRU : ils représentent 10 cas sur 31, soit un tiers des situations. Ces syndicats mixtes se caractérisent par la grande stabilité de leurs statuts et de leurs périmètres.[936]

Dans un deuxième temps, il faut mettre en avant les syndicats mixtes crées après la loi SRU, sans correspondre au syndicat mixte de transport crée par cette loi. Ces syndicats mixtes classiques représentent 16 cas sur 31, soit environ la moitié des situations. Ces syndicats mixtes visent à maintenir l'intégrité d'un PTU menacé par la constitution d'une communauté. Lorsque la communauté ne réunit pas l'ensemble des parties à un ancien PTU, le syndicat mixte est la solution pour sauvegarder ce PTU.[937]

Dans un troisième et dernier temps, on mettra en exergue les syndicats mixtes crées par la loi SRU et spécifiquement dédiés aux transports.[938] Comme l'indique l'article L. 1231-10 du code des transports, ces syndicats ont une fonction principale bien particulière : il ne s'agit pas pour eux d'être à proprement parler des AOTU ; ils ont été conçus comme devant être avant tout des structures de coordination des AOTU. Ainsi, en principe, ces dernières ne délèguent pas leurs compétences au syndicat ; elles les conservent et usent du syndicat mixte comme une structure permettant de les exercer de façon coordonnée et cohérente avec les AOTU voisines.[939] C'est seulement par exception que ce syndicat mixte peut se substituer aux

---

cadre communal pour organiser les transports. Ceci représente encore une part non négligeable (20 %) des autorités organisatrices françaises. Ce cadre communal reste intéressant pour les petites communes qui assurent un service de transport public : les plus grandes villes qui conservent ce fonctionnement ont autour de 50 000 habitants, c'est le cas pour Alès, Beauvais, Compiègne, La Roche-sur-Yon ou Narbonne. » (RICHER (C) : Les transformations récentes de l'intercommunalité en matière de transports collectifs urbains, *in* GALLEZ (C), MENERAULT (P) (dir.) : *Recomposition intercommunale et enjeux des transports publics en milieu urbain*, Predit, 2005, p. 37)

[933] RICHER (C) : article précité, p. 38.

[934] *Ibidem.*

[935] *Ibidem.*

[936] RICHER (C) : article précité, p. 44.

[937] RICHER (C) : article précité, p. 47.

[938] Comme le dispose l'article L. 1231-12 du code des transports, « Il est régi par les articles L. 5721-2 et suivants du code général des collectivités territoriales. Il peut comprendre des syndicats mixtes définis à l'article L. 5711-1 ou à l'article L. 5721-2 du même code et compétents en matière d'organisation des transports. »

[939] Comme le dispose l'article L. 1231-10 du code des transports, « sur un périmètre qu'elles définissent d'un commun accord, deux ou plusieurs autorités organisatrices de transport peuvent s'associer au sein d'un syndicat mixte de transport afin de coordonner les services qu'elles organisent, mettre en place un système d'information à l'intention des usagers et rechercher la création d'une tarification coordonnée et des titres de transport uniques ou unifiés. »

AOTU membres.[940] S'agissant de leur bilan, on doit constater qu'il est faible : les syndicats mixtes spécifiquement dédiés au transport crées par la loi SRU représentent « 5 cas, soit 1/6 ».[941] « Trois seulement ont été crées après 2000, et deux sont d'anciens syndicats mixtes qui ont été transformés. Jusqu'à présent, seulement 5 groupements de collectivités se sont mis en conformité avec les dispositions de la loi SRU. »[942]

b) Les motifs du recours important à la formule syndicale

Le maintien conséquent du recours à la formule syndicale s'explique par le mode de constitution des EPCI-FP (b-1), mais aussi par les problématiques propres à la question du transport (b-2). Cela conduit au transfert du PDU aux syndicats (b-3).

b-1) Un recours important à la formule syndicale tenant au mode de constitution des EPCI-FP

D'abord, le recours important à la formule syndicale est un moyen de dépasser la constitution conflictuelle des communautés, due aux luttes d'institutions. On a vu qu'il n'est pas rare de voir qu'autour d'une communauté centrale s'instituent de nombreuses communautés défensives ou que des communes décident de ne pas y adhérer. Ainsi, le recours à la formule syndicale permet d'apaiser les tensions *politiques* découlant de la fragmentation conflictuelle des périmètres car elle permet de réunir ces institutions pour l'exercice de la compétence afférente au transport.[943]

Ensuite, le recours important à la formule syndicale permet de remédier aux difficultés *techniques* naissant des périmètres restreints des communautés. Le syndicat permet de surmonter la fragmentation des périmètres pour un exercice plus efficace de la compétence, en réunissant les communautés au sein d'un périmètre permettant une organisation plus efficiente des transports urbains.[944]

Enfin, le syndicat permet de compenser l'absence de compétence de plein droit des CC voire l'absence de communautés sur l'espace donné.

D'une part, les SIVU et SIVOM se maintiennent sur des territoires où il y a des CC. La compétence relative à l'organisation des transports publics urbains n'est pas automatiquement exercée par les CC : il faut au préalable une définition de l'intérêt communautaire en ce sens. Il est tout à fait possible que cette définition soit faite *a minima* et que la communauté se voit reconnaître des compétences résiduelles sur la question. Dans ce cadre, toutes les communes ou certaines communes de la communauté peuvent choisir de transférer à un syndicat de communes leurs compétences restantes en matière d'organisation des transports publics urbains. CC et syndicats de communes peuvent donc quasiment se superposer en termes de périmètres, avec la possibilité que l'organisation des transports urbains revienne à un SIVU ou à un SIVOM plutôt qu'aux communautés.

---

[940] Comme le dispose l'article L. 1231-11 du code des transports, « Ce syndicat mixte peut organiser, en lieu et place de ses membres, des services publics réguliers ainsi que des services à la demande. Il peut à ce titre assurer, en lieu et place de ses membres, la réalisation et la gestion d'équipements et d'infrastructures de transport. »

[941] RICHER (C) : Les transformations récentes de l'intercommunalité en matière de transports collectifs urbains, *in* GALLEZ (C), MENERAULT (P) (dir.) : *Recomposition intercommunale et enjeux des transports publics en milieu urbain*, Predit, 2005, p. 47.

[942] *Ibidem.*

[943] BENCHENDIKH (F) : Les enjeux du transfert de la compétence « organisation des transports urbains » aux intercommunalités à fiscalité propre, AJDA 2007, p. 463 ; RICHER (C) : article précité, p. 47.

[944] RICHER (C) : article précité, p. 47.

D'autre part, les SIVU et SIVOM prospèrent sur des territoires où il n'y a pas de communautés. On serait alors en présence d'un ensemble de communes refusant l'intégration dans une communauté, pour des motifs politiques ou sociaux par exemple, et qui choisit la voie du syndicat de communes pour exercer la compétence afférente à l'organisation des transports publics urbains.

En conséquence, de façon paradoxale, on peut dire que si le syndicat vise à compenser un paysage intercommunal fragmenté[945], il a également pour effet de cristalliser cette fragmentation.[946]

b-2) Un recours important à la formule syndicale tenant aux problématiques spécifiques à la question du transport

Il serait partiel d'imputer le recours à la forme syndicale au seul mode de constitution des communautés. Effectivement, le syndicat permet également de faire face à la division des compétences en matière de transports. On doit le rappeler, le PDU ou, de manière plus générale, la compétence afférente aux transports reconnue aux communautés, concerne exclusivement les transports urbains. Cela implique que la compétence relative aux transports non urbains relève d'autres collectivités publiques, régions et départements. Or, un réseau cohérent de transport nécessite la jonction de ces compétences connexes : le syndicat, nécessairement le syndicat mixte, apparaît comme l'instrument juridique permettant d'articuler les différentes déclinaisons de la compétence transport entre différentes collectivités publiques.[947]

Le syndicat mixte permet ainsi d'associer la région aux EPCI-FP. Le motif de cette association réside dans les compétences afférentes au transport détenue par la collectivité régionale, visées par l'article L. 1221-2 du code des transports, anciennement énumérées à l'article 21-1 de la LOTI.[948] De même le syndicat mixte permet d'associer le département aux EPCI-FP. En effet, le département détient des compétences relatives au transport, visées par l'article L. 1221-2 du code des transports.[949]

---

[945] BENCHENDIKH (F) : Les enjeux du transfert de la compétence « organisation des transports urbains » aux intercommunalités à fiscalité propre, AJDA 2007, p. 464.
[946] *Ibidem.*
[947] *Ibidem.*
[948] « En sus des services routiers réguliers non urbains d'intérêt régional au sens de l'article 29 de la présente loi, et sans préjudice des dispositions particulières prévues aux articles L. 4413-3 et L. 4424-26 du code général des collectivités territoriales, la région, en tant qu'autorité organisatrice des transports collectifs d'intérêt régional, est chargée, à compter du 1er janvier 2002, de l'organisation : des services ferroviaires régionaux de voyageurs, qui sont les services ferroviaires de voyageurs effectués sur le réseau ferré national, à l'exception des services d'intérêt national et des services internationaux ; des services routiers effectués en substitution des services ferroviaires susvisés. A ce titre, la région décide, sur l'ensemble de son ressort territorial, le contenu du service public de transport régional de voyageurs et notamment les dessertes, la tarification, la qualité du service et l'information de l'usager, en tenant compte du schéma régional des infrastructures et des transports, dans le respect des compétences des départements, des communes et de leurs groupements, de la cohérence et de l'unicité du système ferroviaire dont l'Etat est le garant. Elle concourt aux actions de prévention de la délinquance et de sécurisation des personnels et des usagers dans ces transports. Les régions exercent leurs compétences en matière de tarifications dans le respect des principes du système tarifaire national. Les tarifs sociaux nationaux s'appliquent aux services régionaux de voyageurs. »
[949] L'ancien article 29 de la LOTI concentre la présentation de ces compétences, en disposant que « les transports routiers non urbains de personnes comprennent les catégories suivantes : services réguliers publics ; services à la demande effectués avec des véhicules dont la capacité dépasse une limite fixée par décret ; services privés ; services occasionnels publics. Les services réguliers et les services à la demande sont organisés par le département, à l'exclusion des liaisons d'intérêt régional ou national. Ils sont assurés par le département ou par

La division des compétences relatives au transport entre différentes collectivités publiques et le nécessaire exercice coordonné de ces compétences contribuent au recours au syndicat mixte. A ce titre, la doctrine indique que sur les 10 syndicats mixtes hérités précités, 7 associent des départements.[950] Par le biais du syndicat mixte, on permet la « remise en question de la frontière entre réseaux urbain et interurbain »[951] et la promotion de l'intermodalité « entendue comme la capacité d'un système de transport à favoriser l'usage de plusieurs modes au cours d'un même déplacement, (…) un des moyens de répondre aux évolutions rapides de la demande de mobilité en milieu urbain. »[952]

b-3) Un recours important à la formule syndicale impliquant le transfert aux syndicats du PDU

L'existence des syndicats pour l'organisation des transports a une conséquence directe sur le PDU : en effet, le document, vecteur de l'organisation des transports, est transféré vers le syndicat en cause.

Le transfert s'opère en bloc : la commune, en présence d'un SIVU/SIVOM ou d'un syndicat mixte, ou la communauté, en présence d'un syndicat mixte, ne saurait conserver le PDU et transférer le reste de la compétence afférente à l'organisation des transports qui lui est reconnue par la loi ou ses statuts.

Dans cette perspective, peu importe que la collectivité transférant le PDU conserve les compétences essentielles à la mise en œuvre du plan.[953] Le syndicat apparaît donc comme un obstacle manifeste à la communautarisation de l'élaboration du PDU. Le PLU communautaire intégrateur devrait permettre de remédier à cette situation.

4) Un PLU-CM visant à lier l'échelle communautaire/métropolitaine et la régulation des déplacements

La loi ENE vise à réduire drastiquement le nombre de syndicats compétents en matière d'organisation des transports urbains et donc de PDU. En effet, de la même manière que la loi MOLLE intègre le PLH au sein du PLU communautaire, la loi ENE, dont découle l'article L. 123-1-4 du Cu, intègre le contenu du PDU dans le PLU-CM et précise que ce dernier tient lieu de PDU.[954] En intégrant le PDU dans le PLU-CM, le législateur vise manifestement à

---

les entreprises publiques ou privées qui ont passé avec lui une convention à durée déterminée. Ces services sont inscrits au plan départemental qui est établi et tenu à jour par le conseil général après avis des communes concernées. Les périmètres de transports urbains et les services privés sont mentionnés en annexe à ce plan. » En clair, le département est compétent pour les transports interurbains et les transports scolaires, hors du périmètre communautaire, afin de le faire participer à la réflexion en matière de coordination des différents niveaux de transport, mais surtout de le faire participer au financement. » (BENCHENDIKH (F) : Les enjeux du transfert de la compétence « organisation des transports urbains » aux intercommunalités à fiscalité propre, AJDA 2007, p. 464)

[950] RICHER (C) : Les transformations récentes de l'intercommunalité en matière de transports collectifs urbains, *in* GALLEZ (C), MENERAULT (P) (dir.) : *Recomposition intercommunale et enjeux des transports publics en milieu urbain*, Predit, 2005, p. 44.

[951] GALLEZ (C) : Analyse transversale des études de cas, *in* GALLEZ (C), MENERAULT (P) (dir.) : *op. cit.*, p. 249

[952] *Ibidem.*

[953] BENCHENDIKH (F) : article précité, p. 464.

[954] D'après l'article L. 123-1-4 du code de l'urbanisme, « dans le respect des orientations définies par le PADD, les orientations d'aménagement et de programmation comprennent des dispositions portant sur l'aménagement, l'habitat, les transports et les déplacements. (…) 3. En ce qui concerne les transports et les déplacements, elles définissent l'organisation des transports de personnes et de marchandises, de la circulation et du stationnement. Elles tiennent lieu du PDU défini par les articles 28 à 28-4 de la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs. »

empêcher le transfert de cette compétence à des syndicats mixtes. Effectivement, l'importance fondamentale du PLU rend très largement improbable l'hypothèse de son transfert à une structure syndicale. En inscrivant le PDU dans le PLU, le législateur tend clairement à établir un lien insécable entre l'échelle communautaire/métropolitaine et la régulation des déplacements.

Cela signifie-t-il pour autant que l'on ne verra plus de structures syndicales en matière de transport ? La réponse doit être clairement négative : on verra toujours des syndicats, mais ces derniers seront de types bien particuliers.

D'une part, il s'agira des syndicats mixtes de transport crées par la loi SRU et dont le rôle est évoqué à l'article L. 1231-10 du code des transports.[955] Le syndicat mixte de transport crée par la loi SRU ne tend pas nécessairement à être autorité organisatrice à la place des autorités organisatrices membres. Au contraire, les membres du syndicat peuvent demeurer des autorités organisatrices quand le syndicat mixte se cantonne à coordonner leurs actions.[956] Le syndicat crée par la loi SRU ne devient pas une nouvelle AOTU, contrairement au syndicat de droit commun qui a vocation à se substituer à ses membres en cette qualité.

D'autre part, à la suite de la loi ENE, « le syndicat mixte de SCOT dont deux membres – communes ou EPCI – au moins sont des AOTU au sens de l'article L. 231-1 du nouveau code des transports, peut, moyennant une éventuelle modification statutaire, coordonner les services de transport organisés par les autorités organisatrices membres du syndicat mixte, organiser des services publics réguliers et des services à la demande, mettre en place un système d'information des usagers et rechercher une tarification coordonnée et des titres de transport uniques ou unifiés. »[957] Ce nouvel article L. 122-4-2 du Cu suscite deux analyses.

La première est qu'il révèle une confiance relative du législateur dans le succès des PLU-CM, puisqu'il anticipe une solution permettant de pallier l'absence de ces documents pour réguler les déplacements.

La seconde analyse est celle de l'ambition très limitée du législateur. Ce dernier aurait pu considérer que, faute de PLU-CM, la régulation des déplacements intègrerait le SCOT, afin de continuer à poursuivre l'objectif d'une gestion intégrée des politiques connexes. Ce n'est pas le cas, le législateur ne modifie pas la substance normative du SCOT et il ne reconnaît pas au syndicat mixte du SCOT des fonctions de prévision ou de conception, mais seulement un rôle de coordinateur et d'opérateur. Le caractère facultatif de l'immixtion du

---

[955] Voir Partie 1, Titre 2, Chapitre 1, Section 2, Paragraphe 1, B), 3), a).

[956] « Le syndicat mixte institué par la loi SRU – outil spécifiquement crée pour le secteur des transports (qu'il convient de ne pas confondre, donc, avec le syndicat mixte classique ou transversal, même si le premier est régi par certaines dispositions applicables aux seconds) – se veut (plutôt) un outil de concertation et de coopération entre les différentes autorités organisatrices présentes sur un même territoire. Dispositif ''réservé'' aux autorités organisatrices et à elles seules (une commune isolée n'ayant pas institué de périmètre de transports urbains, n'ayant donc pas la qualité d'autorité organisatrice, ne pourra adhérer au syndicat). La raison d'être majeure d'un tel outil est le développement de l'intermodalité (…). Aussi ne s'agit-il pas de créer un nouvel échelon d'intervention en matière de transport, qui s'ajouterait aux échelons en place, mais d'offrir un cadre formalisé (dépassant les classiques conventions bilatérales entre autorités organisatrices) de concertation entre ces différents échelons. On parle d'ailleurs souvent de syndicat mixte de coopération ou de syndicat mixte de coordination. » (DELAVAUD (C) et RACINE (D) : Transports publics et intercommunalité : questions autour de l'adhésion d'un syndicat mixte « classique » à un syndicat mixte de transport, BJCL, 2007, n° 8, p. 542) En conséquence, quand un syndicat mixte classique « a pour vocation d'être autorité organisatrice des transports urbains, donc de se voir transférer la compétence transport par ses membres qui, se dessaisissant de cette compétence, n'ont plus la qualité d'autorité organisatrice », le syndicat mixte SRU « a pour vocation de réunir deux ou plusieurs autorités organisatrices (de transports urbains, ou interurbains ou encore régionaux) autour de missions bien précises (…). » (DELAVAUD (C) et RACINE (D) : article précité, p. 543)

[957] STREBLER (J.-P) : Grenelle 2 et SCOT : des ambitions renforcées et une présence plus forte de l'Etat, RDI, février 2011, n° 2, p. 87.

syndicat mixte du SCOT, entièrement dépendante de la volonté de ses membres, et le fait que les EPCI-FP compétents en matière de SCOT ne soient pas visés renforce le sentiment d'un mécanisme seulement palliatif.

Le nouveau schéma voulu par le législateur semble être le suivant : le PDU, intégré au PLU-CM, doit nécessairement être établi à l'échelle de l'EPCI-FP compétent. Pour compenser les lacunes territoriales de la construction des périmètres communautaires/métropolitains et pour articuler les compétences des EPCI-FP en cause avec celles des autorités organisatrices régionales et départementales, les syndicats mixtes SRU interviennent pour œuvrer en termes de coordination. Dans cette optique, un parallèle frappant peut être établi avec la situation existante en matière de PLH : on se souvient que ce dernier tend à être nécessairement établi à l'échelle de l'EPCI-FP. Le recours aux syndicats mixtes est admis uniquement pour des études de cadrage à l'échelle du bassin d'habitat. Le mouvement à l'œuvre en matière de déplacements est quasiment identique : le syndicat mixte SRU est conçu comme devant principalement jouer un rôle de coordination et non de substitution. On note donc une cohérence indiscutable dans le travail législatif, le but commun poursuivi étant la mise en avant des EPCI-FP et le cantonnement des syndicats à un rôle de coordination et non de substitution.

Une menace plane toutefois sur la cohérence du dispositif : en effet, l'article L. 1231-11 du code des transports dispose que le syndicat mixte crée par la loi SRU peut se substituer à ses membres pour organiser des services publics réguliers ainsi que des services à la demande et qu'il peut à ce titre assurer, en lieu et place de ses membres, la réalisation et la gestion d'équipements et d'infrastructures de transport. Il y a là une brèche qui peut réduire l'impact de la loi ENE souhaitant inscrire les transports urbains à l'échelle communautaire/métropolitaine et cantonner les syndicats à un rôle de coordination. En effet, dans cette configuration, le syndicat mixte SRU se rapproche très clairement d'une AOTU. Peut-être serait-il souhaitable de réformer le régime des syndicats mixtes SRU, pour supprimer les dispositions afférentes à la substitution syndicale et ainsi les limiter à un rôle de coordination. Ainsi, on consacrerait définitivement l'échelle communautaire/métropolitaine comme échelle de référence pour une AOTU et donc pour l'établissement d'un PDU.

Quoi qu'il en soit, l'intégration des PDU au sein des PLU-CM devrait contribuer à la réduction conséquente du nombre de syndicats mixtes classiques et des syndicats de communes comme autorités organisatrices, à l'inscription de la régulation des déplacements à l'échelle communautaire et à l'essor des syndicats mixtes SRU pour répondre aux besoins de coordination.[958]

C) Le projet de confirmer le mouvement progressif d'alignement de la planification commerciale par le PLU-CM

La planification commerciale, vecteur de régulation de l'urbanisme commercial[959], pendant longtemps, a pu s'inscrire à une échelle distincte de celle des périmètres des EPCI-

[958] En 2007 on recensait seulement 8 syndicats de ce type : Syndicat Mixte des Transports des Alpes Maritimes (SYMITAM), Syndicat de la Communauté Tarifaire en Charente Maritime (SMCTCM), Syndicat des Transports de l'Est de l'Étang de Berre (SMITEEB), Syndicat des Transports de l'Hérault (SMTCH), Syndicat pour l'Intercommunalité des Transports de l'Agglomération Mancelle (SMITAM), Syndicat des Transports en Commun de l'Oise (SMTCO), Syndicat des Transports Routiers de la Presqu'île de Guérande Atlantique (SMTCRPGA), Syndicat des Transports Suburbains de Nancy (SMTSN).

[959] Voir Partie 1, Titre 1, Chapitre 1, Section 1, Paragraphe 3.

FP. L'absence d'intervention de ces derniers en la matière explique cela (1). La LME va modifier la situation : on l'a déjà vu[960], cette loi consacre un volet commercial au sein du SCOT (2). Une récente proposition de loi souhaite sauvegarder cette mise en avant des EPCI-FP, en énonçant qu'en l'absence de SCOT, la régulation du commerce devra s'établir au niveau du PLU-CM (3). Il faudra suivre le destin de cette proposition.

1) Une intercommunalité longtemps exclue de toute intervention en matière de planification commerciale par le droit positif

Le législateur n'a pas originellement fait le choix de réguler les interactions entre commerce et urbanisme par une planification sectorielle spécifiquement dédiée au commerce.[961] La première grande norme juridique moderne visant à donner consistance à l'urbanisme commercial, la loi d'orientation du commerce et de l'artisanat du 27 décembre 1973, dite loi Royer, va se limiter à mettre en place un instrument juridique spécifique, l'autorisation d'exploitation commerciale. Le principe est le suivant : la création ou l'extension des grandes surfaces ne peut être effective par le seul biais d'une autorisation d'urbanisme. Il faut également obtenir une autorisation d'exploitation commerciale délivrée par les commissions de l'équipement commercial selon des critères devant permettre la survie du petit commerce et éviter l'annexion de fait des équipements commerciaux par les grandes surfaces. On peut alors retenir que l'intercommunalité n'est pas, à l'origine, appréhendée comme un acteur de l'urbanisme commercial par le droit positif.[962]

On a eu l'occasion de le voir, c'est la loi du 5 juillet 1996 relative au développement et à la promotion du commerce et de l'artisanat qui crée une planification commerciale spécifique, le schéma de développement commercial (SDC).[963] En l'absence d'un régime juridique précis, il est encore impossible de rattacher ces SDC aux intercommunalités, en particulier les EPCI-FP.

La loi SRU va confirmer la création des SDC en évoquant leur compatibilité avec les SCOT, ce qui revient à les situer dans la hiérarchie des normes, donc à les entériner.[964] Toutefois, les SDC ne font toujours pas l'objet d'un régime juridique précis. Ces schémas sont l'écho de demandes, émanant à la fois de théoriciens et de praticiens[965], mais également de pratiques. Ainsi, on a pu mettre en exergue le schéma directeur d'urbanisme commercial de l'agglomération lyonnaise, piloté par la CCI de Lyon, la CU de Lyon, le Conseil général du Rhône et la Chambre des métiers.[966] A travers cet exemple, on peut avancer que si le droit positif reste toujours muet sur un rôle éventuel des intercommunalités en matière commerciale, certaines initiatives locales ont pu les y associer de fait.

---

[960] Voir Partie 1, Titre 1, Chapitre 1, Section 1, Paragraphe 3.
[961] On se concentrera ici sur les rapports entre l'intercommunalité et la planification commerciale *stricto sensu*. On ne reviendra pas ici sur la progression de la prise en compte du commerce dans les documents d'urbanisme, sauf pour évoquer l'intégration dans ces documents de la planification commerciale *stricto sensu*. Pour analyser la progression de la prise en compte des problématiques commerciales dans les documents d'urbanisme, on peut renvoyer, notamment, aux références suivantes : MORENO (D) : Le commerce dans la nouvelle planification, DAUH 2001, p. 95 ; PRIET (F) : Les évolutions du droit de l'urbanisme face à l'activité économique, BJDU, 5/2004, p. 335.
[962] MONEDIAIRE (G) : *L'urbanisme commercial*, PUF, 1994.
[963] Voir Partie 1, Titre 1, Chapitre 1, Section 1, Paragraphe 3.
[964] MORENO (D) : Le commerce dans la nouvelle planification, DAUH 2001, p. 103.
[965] MORENO (D) : *Urbanisme et équipement commercial*, Economica, 1999.
[966] MORENO (D) : *op. cit.*, p. 17.

C'est le décret du 20 novembre 2002 qui va poser le régime juridique des SDC.[967]

D'après le décret, ces schémas sont élaborés dans le cadre des observatoires départementaux d'équipement commercial et visent, d'une part, à établir un diagnostic de l'équipement commercial, d'autre part à indiquer les orientations en matière de développement commercial et les secteurs d'activité commerciale à privilégier. S'ils ne sont pas opposables aux CDEC et à la CNEC, qui seulement s'y « réfèrent », ces schémas doivent être compatibles avec les SCOT.

On le voit, le législateur n'attribue pas de compétence spécifique à l'intercommunalité en matière commerciale et l'échelle intercommunale n'est pas l'échelle de référence : les schémas sont bien élaborés par les observatoires précités à l'échelle départementale. Bien plus, on doit constater que les élus intercommunaux ne sont même pas associés à l'élaboration des schémas. Les observatoires départementaux sont organisés en différents collèges, dont un collège des élus locaux. Or, il ressort d'un arrêté du 4 mai 2001 fixant la composition des collèges que les élus intercommunaux ne figurent pas parmi les élus locaux siégeant dans le collège éponyme. Seuls des maires et des conseillers généraux y siègent.[968]

2) L'amorce d'une intervention intercommunale en matière de planification commerciale après la LME

Plusieurs critiques ont été formulées à l'encontre de la loi Royer. D'abord, des critiques européennes, notamment du fait d'une atteinte à la liberté d'établissement. Ensuite, on a mis en avant les limites constatées du dispositif, comme l'efficacité très relative des instruments pour réguler le commerce selon les objectifs du législateur. Enfin, on a critiqué le développement de la corruption. Tout cela a conduit à s'interroger sur la pérennité du système Royer.[969]

C'est ainsi que la voie d'une intégration de l'urbanisme commercial dans l'urbanisme général a progressé : ce dernier est apparu comme devant être la seule source de régulation juridique du commerce, les documents d'urbanisme et les personnes compétentes pour les porter devraient être chargés exclusivement de cette tâche. C'est, notamment, une des conclusions des travaux de la Commission de modernisation de l'urbanisme commercial rendus publics en février 2007.[970]

La LME du 4 août 2008 traduit cette volonté de réforme de l'urbanisme commercial, en consacrant l'immixtion de l'intercommunalité en matière de planification spécifiquement afférente au commerce de façon tout à fait spectaculaire. En effet, la loi LME crée le DAC et l'intègre aux SCOT, en vertu de l'article L. 752-1-II du code de commerce.[971]

On a eu l'occasion de développer les fonctions assignées à ce DAC.[972]

---

[967] GRABOY-GROBESCO (A) : Les schémas de développement commercial, AJDA 2003, p. 169 ; MORENO (D) : Vers des schémas de développement commercial, analyse du décret du 20 novembre 2002, DAUH 2003, p. 65.

[968] MORENO (D) : article précité, p. 67.

[969] Pour une présentation générale du contexte et des enjeux : GRIDAUH : *Le commerce et la ville en Europe. Le droit des implantations commerciales*, Actes du colloque de Louvain-la-Neuve des 28 et 29 septembre 2001. Cahier du GRIDAUH n°6-2002 Série Droit comparé ; JOYE (J.-F.) : Intégrer l'urbanisme commercial dans l'urbanisme général, AJDA 2007, p. 1063.

[970] JOYE (J.-F.) : article précité, p. 1071 ; JACQUOT (H) : Vers une profonde réforme du droit de l'urbanisme commercial, *in Etudes offertes au professeur René Hostiou*, LexisNexis, 2008, p. 259.

[971] MORENO (D) : Le nouvel aménagement commercial : dans l'attente d'une vraie réforme, BJDU, 3/2008, p. 155 ; BOUYSSOU (F) : La réforme de l'urbanisme commercial : une loi (presque) pour rien, AJDA 2008, p. 1947.

[972] Voir Partie 1, Titre 1, Chapitre 1, Section 1, Paragraphe 3.

D'un point de vue procédural, si un SCOT existe déjà, c'est une délibération de l'établissement public compétent qui intègre le DAC à la planification stratégique. Le DAC doit alors faire l'objet d'une enquête publique dans un délai d'un an à compter de cette délibération. Le SCOT devra être modifié ou révisé en fonction de l'impact du DAC sur l'économie générale du PADD. S'il n'existe pas de SCOT, le code de commerce prévoit que l'établissement public compétent pour son élaboration peut adopter avant le 1er juillet 2009 un document provisoire d'aménagement commercial, par délibération de l'organe délibérant. Ce document provisoire est valable deux ans. L'approbation du SCOT dans ce délai lui confère un caractère définitif. S'il ne devait pas y avoir de SCOT, la loi prévoit une solution particulière pour la région Ile-de-France, les régions d'Outre-Mer et la Collectivité Territoriale de Corse : le législateur admet qu'un DAC peut être intégré au PLU dans ces hypothèses. L'établissement public compétent en matière de SCOT peut ainsi participer à l'élaboration d'une planification commerciale via le DAC, document spécifiquement dédié au commerce et intégré au SCOT. Il faut cependant noter que l'échelle du DAC épouse le périmètre de l'établissement porteur du SCOT, il peut donc s'agir du périmètre d'un EPCI-FP mais *aussi* d'un syndicat mixte.

Le décret d'application de la LME n°2008-1212, du 24 novembre 2008, va consacrer la compétence possible de l'intercommunalité en matière de SDC.

Effectivement, le SDC perdure, l'article R. 751-18 du code de commerce précisant qu'il rassemble des informations disponibles sur l'activité commerciale et son environnement économique et qu'il comporte, dans le respect des dispositions du dernier alinéa de l'article L. 122-1 du Cu, une analyse prospective qui indique les orientations en matière de développement commercial et les secteurs d'activité commerciale à privilégier.

Cependant, si le contenu du SDC perdure, la personne compétente pour l'élaborer évolue. En effet, l'article R. 751-19 du code de commerce modifié par le décret n°2008-1212 du 24 novembre 2008 dispose que la commune ou, s'il existe, l'établissement public chargé du SCOT ou, à défaut, l'EPCI peut élaborer pour son territoire et en fonction des caractéristiques de celui-ci un SDC couvrant l'ensemble de l'activité commerciale. Ce n'est que le cas échéant que le département peut élaborer un SDC. On le voit, le SDC peut désormais être élaboré par l'établissement public du SCOT ou un EPCI, pour leur échelle. L'intercommunalité peut donc être substituée aux observatoires départementaux de l'équipement commercial, dont la fonction nouvelle est de fournir des données aux autorités compétentes pour élaborer le schéma. Le SDC est adopté à la suite d'une délibération de l'organe délibérant de l'intercommunalité compétente.

3) Le projet d'un PLU-CM consacrant un lien insécable entre l'échelle communautaire et la régulation du commerce en l'absence de SCOT

Le bilan critiqué de la LME conduit le législateur à remettre sur le métier le chantier de la réforme de l'urbanisme commercial, deux ans après le vote de la loi.[973]

Les esquisses de la future réforme figurent dans une proposition de loi relative à l'urbanisme commercial votée en première lecture par l'Assemblée nationale le 15 juin

[973] On peut renvoyer aux contributions doctrinales précitées à cet égard, leurs intitulés étant très révélateurs : MORENO (D) : Le nouvel aménagement commercial : dans l'attente d'une vraie réforme, BJDU, 3/2008, p. 155 ; BOUYSSOU (F) : La réforme de l'urbanisme commercial : une loi (presque) pour rien, AJDA 2008, p. 1947.

2010.[974] Le Sénat a voté la proposition de loi, en conservant ses grandes orientations, le 31 mars 2011.[975]

Deux éléments fondamentaux caractérisent l'esprit général de la nouvelle réforme envisagée : d'une part, la régulation de l'urbanisme commercial est clairement assurée par les documents d'urbanisme ordinaires, assurant par là l'intégration de l'urbanisme commercial dans le droit de l'urbanisme. D'autre part, l'échelle intercommunale est confortée pour assurer cette régulation commerciale.

En principe, c'est toujours le DOO du SCOT qui précise les objectifs relatifs à l'équipement commercial et artisanal et aux localisations préférentielles des commerces afin de répondre aux exigences d'aménagement du territoire, notamment en matière de revitalisation des centres-villes, de cohérence entre la localisation des équipements commerciaux, la desserte en transports, notamment collectifs, et la maîtrise des flux de personnes et de marchandises, de consommation économe de l'espace et de protection de l'environnement, des paysages et de l'architecture.

Par exception, lorsqu'un PLU est établi par un EPCI non couvert par un SCOT, les OAP et le règlement de ce plan comprennent les dispositions afférentes à la régulation du commerce évoquées pour le SCOT. La réforme de l'urbanisme commercial consacre ainsi l'intégration du commerce au sein du PLU-CM lorsqu'il n'y a pas de SCOT couvrant l'EPCI-FP en cause. En l'absence de SCOT, la régulation du commerce par la planification doit se faire au niveau du PLU-CM, qui intègre cette nouvelle planification sectorielle.

S'il n'y a pas de SCOT ou de PLU-CM, la régulation du commerce est toujours effectuée par un EPCI. Seulement, la régulation passerait par un document sectoriel, le DAC provisoire. S'agissant du contenu, il est identique à ce que peuvent contenir un SCOT ou un PLU-CM. Le DAC provisoire est approuvé par l'organe délibérant de l'EPCI, après avoir associé, au cours de son élaboration, les personnes visées par l'article L. 121-4 du Cu et après avoir fait l'objet d'une enquête publique. Les PLU et documents en tenant lieu devront être compatibles avec ce DAC provisoire. Lorsqu'un SCOT ou un PLU-CM est approuvé ultérieurement, le DAC provisoire est intégré au DOO du SCOT ou au sein du règlement et des OAP du PLU-CM.

En l'absence d'intercommunalité, ou si l'intercommunalité existante non couverte par un SCOT ou un PLU ne procède pas à la détermination d'un DAC provisoire, les projets de commerce d'une surface hors œuvre nette supérieure à 500 mètres carrés sont soumis à autorisation de la commission régionale d'aménagement commercial.

Le projet de réforme consacre l'intégration d'une régulation complète du commerce dans le PLU-CM en l'absence de SCOT couvrant le périmètre de l'EPCI-FP en cause. De manière générale, on note que la tendance manifeste est d'inscrire la régulation du commerce à l'échelle de l'EPCI-FP.

Le mouvement d'intégration des planifications sectorielles à l'échelle de l'EPCI-FP, via un PLU-CM pivot, est avéré. Il faut maintenant déterminer la finalité poursuivie par ce mouvement.

---

[974] MORENO (D) : Quand l'urbanisme redécouvre le commerce, BJDU, 2010, n° 4, p. 246.
[975] GRAND (R) : Les sénateurs confirment le futur rôle central du SCOT dans l'aménagement commercial, AJDA 2011, p. 710.

Paragraphe 2 : Une rationalisation permettant une gestion intégrée de politiques connexes

L'idée d'un PLU-CM intégrateur n'est pas nouvelle. En effet, « cette perspective avait également été envisagée lors de la préparation du projet de loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie ; dans sa thèse sur *Le transport et le droit de l'urbanisme*, Arnaud Izembard fait mention de l'avis du Conseil d'Etat sur le projet de loi qui prévoyait d'intégrer dans les POS un ''plan de circulation'' : d'après lui, l'avis du 21 mars 1996 du Conseil d'Etat aurait jugé inopportune une telle référence : '*'portant sur des mesures qui relèvent de la police administrative, un tel plan de circulation traiterait en effet de questions étrangères aux règles d'utilisation des sols, que fixent les POS. Au surplus, son inclusion dans un POS aurait apporté des restrictions injustifiées à l'exercice des pouvoirs normaux de police.''* »[976]

Avec le PLU-CM intégrateur, le législateur passe outre la question de l'indépendance des législations et de l'articulation entre la police des sols et celle, notamment, de la circulation évoquée par Jean-Philippe Brouant.

Une telle politique législative se justifie par le but poursuivi, à savoir mettre en place un document global à même de briser le traitement segmenté de politiques faussement présentées comme sectorielles (A). De même, le PLU-CM intégrateur permet de limiter les difficultés naissant du rapport de compatibilité entre les planifications (B).

A) Le PLU-CM pour briser le traitement segmenté de politiques sectorielles

La conscience de l'irréalisme de mener sans coordination des politiques sectorielles est antérieure à l'avènement du PLU-CM. Si le traitement segmenté des politiques est combattu, le PLU-CM vise à dépasser définitivement cette hypothèse : en intégrant les planifications, le PLU-CM fait de ces dernières les déclinaisons modulées d'un même projet global. On peut le vérifier pour la politique de l'habitat (1), la politique des déplacements et peut-être bientôt pour la politique commerciale (3).

1) Un traitement segmenté de la politique de l'habitat déjà largement remis en cause avant la mise en place du PLU-CM

Si la politique de l'habitat échappait à un traitement isolé avant l'institution du PLU-CM (a), ce dernier renforce la connexité des politiques (b).

a) Un traitement segmenté évité grâce à la dévolution du PLH à des collectivités détenant des compétences multiples

La politique locale de l'habitat et le PLH se sont développés au sein d'institutions dotées de compétences conséquentes, connexes d'où une capacité à exercer la compétence habitat de façon globale et non sectorielle, au service d'un projet général cohérent. La politique de l'habitat profite manifestement de la mise en avant des EPCI-FP.[977] En effet, la loi « désigne clairement l'intercommunalité comme autorité organisatrice des politiques locales de l'habitat. Le niveau intercommunal permet, en effet, d'adapter la politique de

[976] BROUANT (J.-P.) : Ecriture des PLU, Approche thématique, Thème n° 6 : PDU et déplacements, Fiche 4 : La prise en compte des déplacements par le règlement et ses documents graphiques, 25 novembre 2009, Site internet du GRIDAUH, http://www.gridauh.fr/fileadmin/gridauh/MEDIA/2010/travaux/seminaires_praticienschercheurs/ecriture_plu/4b1ce9b2aadb9.pdf, p. 4.

[977] QUILICHINI (P) : *La politique locale de l'habitat*, Le Moniteur, 2006, p. 18.

l'habitat à partir des besoins et du fonctionnement des marchés locaux, et de répondre à la nécessité d'un rééquilibrage social et territorial des agglomérations. »[978]

Pourtant, rien n'était acquis. Effectivement, l'intercommunalité à fiscalité propre n'est pas la seule autorité locale compétente en matière de politique de l'habitat. D'autres collectivités interviennent sur ce champ. La doctrine l'a relevé, « le choix du meilleur niveau pour territorialiser la politique du logement tend à privilégier l'intercommunalité. Toutefois, ce choix n'est pas exclusif, ce qui peut être source de rivalités et de tension entre des autorités placées en situation de concurrence. »[979] Ainsi, la région, pour la politique de l'habitat, « peut (…) participer à sa mise en œuvre. Les contrats d'agglomération (ou de pays) conclus entre la région et l'EPCI peuvent comporter un volet habitat. La région peut également soutenir la création d'établissements publics fonciers locaux et d'observatoires de l'habitat. Elle peut aider les actions ciblées sur certains publics (étudiants, personnages âgées). »[980] De son côté, le département se voit reconnaître « les politiques sociales de l'habitat »[981] et apparaît comme un partenaire majeur des communautés pour « rechercher un équilibre territorial urbain-rural et (…) mettre en œuvre les politiques sociales du logement. De plus, le département a également un rôle à jouer dans la mise en cohérence des politiques intercommunales du logement. »[982]

Toutefois, il faut relever le caractère central des EPCI-FP, notamment du fait de leur compétence pour élaborer le PLH. Cette mise en avant rapide et forte des EPCI-FP peut paraître étonnante, notamment en comparaison avec ce que l'on a vu en matière de transports où le mouvement a pu sembler plus lent. Deux explications semblent possibles pour comprendre cette évolution.

D'un côté, il faut mettre en exergue la spécificité des circonstances historiques de la décentralisation de la politique de l'habitat. En effet, il apparaît que cette décentralisation est relativement récente, contrairement à ce que l'on a pu observer quant aux transports. Cette décentralisation relativement récente a permis deux choses. D'une part, négativement, d'éviter la cristallisation de la répartition des compétences, toujours délicate à défaire par la suite. D'une part, positivement, d'ajuster au mieux la répartition des compétences, notamment en mettant l'accent sur l'intercommunalité relativement rapidement.[983]

D'un autre côté, la mise en avant des EPCI-FP découle de l'échec de la mise en place d'un échelon fonctionnel comme échelle juridique de référence. On a pu voir précédemment comment le principe d'un PDU à l'échelle du PTU avait pu influencer la forme institutionnelle couvrant ce PTU, à savoir une intercommunalité peu intégrée. En matière d'habitat, nul périmètre fonctionnel. Le législateur a bien tenté de consacrer un tel périmètre fonctionnel, avec le bassin d'habitat. Cependant, on a vu son échec à asseoir cette échelle de référence, ce qui a conduit à la mise en avant du périmètre communautaire.[984] *A posteriori*, on mesure l'intérêt de l'échec de l'instauration de périmètres fonctionnels, s'agissant de la réduction des empilements institutionnels et des enchevêtrements de périmètres. Cet échec a permis l'absence de construction sectorielle de l'intercommunalité, l'absence d'une

[978] QUILICHINI (P) : *La politique locale de l'habitat*, Le Moniteur, 2006, p. 19.
[979] QUILICHINI (P) : *op. cit.*, p. 18.
[980] *Ibidem.*
[981] QUILICHINI (P) : *op. cit.*, p. 17.
[982] QUILICHINI (P) : *op. cit.*, p. 20.
[983] L'habitat ne figurait ainsi pas dans le mouvement de décentralisation de 1982-1983 : BROUANT (J.-P.) : Subsidiarité, solidarité et politique du logement. L'impact de la loi Libertés et responsabilités locales, BJCL, n°1/2005, p. 2.
[984] *Ibidem.*

intercommunalité peu intégrée, spécialisée en matière d'habitat et contribuant à complexifier la donne quant aux périmètres et institutions à prendre en compte.

b) Un alignement à l'échelle de l'EPCI-FP permettant notamment de faire le lien entre l'habitat et la politique de la ville

La politique de la ville a été initialement attribuée à l'échelon communal, mais cette échelle a été rapidement critiquée pour défaut d'efficacité, ouvrant ainsi la voie à une nouvelle perspective intercommunale.[985]

La loi Chevènement va s'engager dans la voie de la promotion de l'intercommunalité en matière de politique de la ville. Cependant, cette promotion s'est faite selon des modalités particulières, du fait de la spécificité de la politique de la ville. Effectivement, comme l'illustre la LOV, la politique de la ville n'est pas une compétence juridique autonome, c'est une politique publique dont la mise en œuvre nécessite la mobilisation de différentes compétences juridiques.[986] Le fait que la politique de la ville soit « une fédération de politiques sectorielles »[987] ne va pas rester sans conséquence sur la façon dont le législateur va y impliquer les EPCI-FP. En effet, ces derniers ne vont pas être reconnus compétents en matière de politique de la ville, ils seront seulement compétents sur des matières la composant.[988] On peut l'illustrer.

D'un côté, on peut évoquer les articles L. 5215-20-I-4°[989], L. 5216-5-I-4°[990] et L. 5217-4-I-4[991] du CGCT qui énumèrent les compétences afférentes à la politique de la ville reconnues de plein droit aux CU, CA et métropoles.

---

[985] CHAVRIER (G) : Intercommunalité et politique de la ville : un cadre juridique à parfaire, AJDA 2007, p. 834.

[986] « Comme son nom l'indique, la politique de la ville constitue une ''politique'' de l'Etat qui vise à atteindre certains objectifs à partir d'une approche différente de l'action publique : c'est une méthode d'action publique faite de transversalité, de partenariat et de ciblage géographique des efforts. Elle ne constitue pas une compétence mais un plan d'action mis en œuvre par la mobilisation d'une pluralité de compétences juridiques, c'est-à-dire d'attributions conférées à des autorités. Cela ressort nettement de la loi sur la ville de 1991 : ''l'Etat et les autres collectivités publiques doivent, en fonction de leurs compétences, prendre toutes mesures tendant à diversifier dans chaque agglomération, commune ou quartier les types de logement, d'équipements et de services nécessaires : au maintien et au développement du commerce et des autres activités économiques de proximité ; à la vie collective dans les domaines scolaire, social, sanitaire, sportif, culturel et récréatif; aux transports ; à la sécurité des biens et des personnes''. La pratique a toutefois transformé cette méthode d'action en politique sectorielle et l'a enrichie de multiples thématiques correspondant chacune à différentes compétences juridiques. Par exemple, les actions de la thématique ''constitution du lien social et maintien du service public'' recouvre des compétences dans les domaines de l'éducation, de la culture, du sport, etc. Le champ de compétences susceptibles d'être mobilisées par la politique de la ville est donc indéfini (…). » (CHAVRIER (G) : article précité, p. 835)

[987] QUILICHINI (P) : *La politique locale de l'habitat*, Le Moniteur, 2006, p. 41.

[988] « Cette indétermination conduit à considérer que tout transfert de ''la'' compétence politique de la ville aux EPCI serait contraire au principe de spécialité fonctionnelle qui s'applique à eux et qui ne les autorise à intervenir que pour exercer des attributions délimitées. Ce transfert n'a donc pas eu lieu : les communautés urbaines et les communautés d'agglomération ne se sont vu attribuer que quelques compétences qui visent à contribuer à mettre en œuvre la politique de la ville. » (CHAVRIER (G) : article précité, p. 835)

[989] Ainsi, l'article L. 5215-20-I-4° énumère les compétences afférentes à la politique de la ville reconnues de plein droit aux communautés urbaines : « a) Dispositifs contractuels de développement urbain, de développement local et d'insertion économique et sociale ; b) Dispositifs locaux de prévention de la délinquance. »

[990] Quant à lui, l'article L. 5216-5-I-4° reconnaît aux communautés d'agglomération, comme compétences afférentes à la politique de la ville transférées de plein droit les « dispositifs contractuels de développement urbain, de développement local et d'insertion économique et sociale d'intérêt communautaire ; dispositifs locaux, d'intérêt communautaire, de prévention de la délinquance. »

D'un autre côté, s'agissant des CC, l'article L. 5214-16 du CGCT est silencieux quant aux compétences pouvant être exercées au titre de la politique de la ville. Cela signifie que ces compétences sont facultatives, elles ne peuvent être exercées par la communauté que si les communes membres prennent l'initiative de leur transfert à l'EPCI, dans la mesure voulue par les communes.

Sans entrer dans les détails des difficultés afférentes à l'immixtion des EPCI-FP en matière de politique de la ville[992], on peut indiquer l'intérêt d'un alignement à l'échelle communautaire/métropolitaine des politiques locales de l'habitat et de la politique de la ville. La connexité entre ces deux compétences est évidente. Ainsi, la politique locale de l'habitat peut être orientée pour servir la politique de la ville : à ce titre, « les EPCI peuvent notamment favoriser la reconstitution du patrimoine démoli sur l'ensemble du territoire de l'agglomération de façon équilibrée, à travers leurs compétences en matière d'équilibre social de l'habitat. »[993] A l'inverse, une politique de la ville insuffisamment communautaire/métropolitaine peut être une menace pour la politique communautaire/métropolitaine de l'habitat. Effectivement, « alors que les EPCI délégataires des aides à la pierre participent à la réalisation du programme de cohésion sociale (…), les communes passent des conventions avec l'ANRU pour réaliser le programme de rénovation urbaine (…). Or, si le foncier n'est pas suffisant, les communes pourraient avoir la tentation de favoriser leurs projets. »[994]

On le voit, l'intégration du PLH dans le PLU-CM permet d'éviter un traitement sectoriel des questions liées à l'habitat et de promouvoir une approche intersectorielle des questions urbaines, au service d'un projet global. La politique de la ville est un bon exemple de cette approche intersectorielle, du fait de son interaction avec l'habitat et de la volonté générale du législateur de confier à l'échelon intercommunal le soin « d'insuffler sur le territoire dont il a la charge un vent de solidarité que les égoïsmes communaux auraient négligé. »[995]

2) Un traitement segmenté de la politique des déplacements plus marqué avant la mise en place du PLU-CM

Le fort recours aux structures syndicales pour mener la politique des déplacements explique que cette dernière ait donné lieu à une mise en œuvre trop isolée par rapport aux enjeux (a). Le PLU-CM doit permettre de dépasser cette situation (b).

a) Un traitement segmenté dû au succès des syndicats

Fondamentalement, la compétence afférente au transport est une compétence fragmentée.[996] D'une part, car elle est partagée entre différentes collectivités compétentes, communes, EPCI, départements, régions. D'autre part, car la compétence relative au transport n'est pas une compétence qui peut être mise en œuvre de façon isolée, elle nécessite l'appoint

[991] La formule est identique à celle utilisée pour les CU.
[992] Sur ce point, notamment, CHAVRIER (G) : Intercommunalité et politique de la ville : un cadre juridique à parfaire, AJDA 2007, p. 834.
[993] QUILICHINI (P) : *La politique locale de l'habitat*, Le Moniteur, 2006, p. 41.
[994] QUILICHINI (P) : *op. cit.*, p. 42.
[995] BROUANT (J.-P.) : La compétence habitat des intercommunalités. Les jeux ambigus du législateur, Les Annales de la recherche urbaine, n°99, 2005, p. 93.
[996] GALLEZ (C) : Analyse transversale des études de cas, *in* GALLEZ (C), MENERAULT (P) (dir.) : *Recomposition intercommunale et enjeux des transports publics en milieu urbain*, Predit, 2005, p. 244.

d'autres compétences, qui peuvent être détenues par la personne compétence en matière de transport, ou non. On pense évidemment au stationnement et à la voirie, par exemple.

Dans cette perspective, le PDU apparaît comme une solution à la fragmentation de la compétence transport, en dépassant le seul horizon des transports et en faisant le lien avec les compétences connexes sans lesquelles le traitement des questions liées au transport serait illusoire. A cet égard, « les PDU, crées par la LOTI en 1982 et relancés par la LAURE en 1996, se sont vus attribuer des objectifs plus directement inter-sectoriels, visant à considérer les déplacements dans leur globalité. »[997] En effet, le PDU « vise à pallier les inconvénients des démarches sectorielles. La procédure des PDU intègre toute la chaîne des déplacements, le stationnement, et prône une coordination entre les politiques d'urbanisme et de transport. »[998]

Pourtant, on a vu que les transports urbains ont fait l'objet d'un portage institutionnel qui interdit le dépassement des logiques sectorielles. Les intercommunalités peu intégrées ont largement dominé la scène institutionnelle, promouvant ainsi une approche globalement mono-centrée sur les transports.[999]

La raison fondamentale de l'échec des PDU à entraîner une recomposition institutionnelle à même de dépasser un traitement sectoriel des questions liées au transport, au profit d'une approche globale des problématiques urbaines, réside dans le *hiatus* classique entre les périmètres fonctionnels et les périmètres institutionnels. Les périmètres fonctionnels sont les périmètres pertinents pour le traitement des questions liées aux déplacements mais ce sont des périmètres spécialisés sur ces questions, sans détention par les personnes compétentes des compétences connexes nécessaires. Les périmètres institutionnels, quant à eux, ne font pas montre d'une consistance territoriale optimale pour réguler les déplacements, mais les personnes compétentes détiennent alors d'utiles compétences connexes permettant une véritable intégration de la compétence.[1000] La volonté de promouvoir des périmètres fonctionnels, des périmètres susceptibles de faire face efficacement aux enjeux liés au transport l'a emporté : cela a conduit à la mise en avant d'une intercommunalité syndicale, peu intégrée, généralement uniquement spécialisée en matière de transport et couvrant un périmètre de transport jugé pertinent.

Cette recherche du périmètre fonctionnel a conduit à l'« enfermement sectoriel des transports publics urbains. »[1001] Enfermement qui n'a pas été sans conséquence sur les PDU puisqu'il a entraîné une « inadéquation entre les domaines couverts par les PDU et la réduction des compétences des AOTU aux seuls transports collectifs »[1002] du fait d'une « parcellisation institutionnelle des compétences. »[1003] Manifestement, le recours au syndicat a eu « pour inconvénient d'isoler artificiellement l'organisation des transports des autres compétences urbaines »[1004] d'où la volonté de promouvoir une approche plus intégrée en

---

[997] RICHER (C) : Les transformations récentes de l'intercommunalité en matière de transports collectifs urbains, *in* GALLEZ (C), MENERAULT (P) (dir.) : *Recomposition intercommunale et enjeux des transports publics en milieu urbain*, Predit, 2005, p. 29.
[998] BERTHIER (I) : La dialectique des transports et de l'urbanisme, Diagonal, 1er trimestre 2007, n° 174, p. 29.
[999] RICHER (C) : article précité, p. 29.
[1000] OFFNER (J-M) : Les transports urbains : entre secteurs, réseaux et territoires, Annuaire des collectivités locales, 2002, Tome 22, p. 180.
[1001] RICHER (C) : article précité, p. 29.
[1002] OFFNER (J-M) : article précité, p. 173.
[1003] *Ibidem.*
[1004] BERTHIER (I) : Le maquis des AOT, Diagonal, 1er trimestre 2007, n°174, p. 35.

1999-2000. On a pu dire que « les diagnostics qui pointent l'absence d'articulation des échelles de l'action publique et la gestion sectorisée des compétences urbaines (notamment l'organisation des réseaux de transports publics) servent d'argumentaires aux lois de 1999 et 2000 qui préconisent un renforcement de l'intersectorialité et la rencontre des politiques urbaines. »[1005]

La loi Chevènement a permis la mise en avant des communautés pour l'organisation des transports urbains. En procédant ainsi, le législateur va contribuer à rompre le traitement sectoriel des problématiques liées au transport. Les communautés, en particulier les CA, sont dotées des compétences connexes, comme la voirie ou le stationnement, permettant la mise en œuvre d'un projet global en matière de déplacements.[1006] L'évolution législative créée clairement une rupture conceptuelle en privilégiant une approche intégrée des politiques urbaines plutôt que des échelles sectorielles différenciées.

Toutefois, cette volonté du législateur de briser l'approche sectorielle traditionnelle des transports, afin de promouvoir une approche globale et systémique des problématiques urbaines, va se heurter à la prégnance de la formule syndicale, comme on l'a vu. Le PLU-CM intégrateur apparaît comme une solution pour dépasser une approche sectorielle des transports au profit de l'intégration de cette politique au sein d'une politique urbaine globale.

b) Un alignement à l'échelle de l'EPCI-FP permettant notamment de faire le lien entre les déplacements, le stationnement et la voirie

Une approche sectorielle des transports mène à l'impasse car, fondamentalement, il s'agit d'une compétence nécessitant l'appui d'autres compétences pour être exercées de façon efficace. A l'inverse, il s'agit d'une compétence commandant l'exercice d'autres compétences.[1007] En intégrant le PDU dans le PLU-CM, le législateur semble vouloir atteindre l'objectif d'un traitement global des questions urbaines, en annihilant la possibilité de traitements sectoriels par des transferts à des syndicats spécialisés. Le législateur fait manifestement le choix de promouvoir les périmètres institutionnels par rapport aux périmètres fonctionnels. Le périmètre « pertinent », c'est le périmètre institutionnel, le périmètre communautaire/métropolitain. On peut penser que le législateur mise sur une rationalisation de la carte des EPCI-FP pour que, progressivement, les périmètres institutionnels se rapprochent des périmètres fonctionnels. Quoi qu'il en soit, la compétence transports urbains relèvera de l'EPCI-FP, qui pourra la mettre en œuvre de façon cohérente avec les compétences connexes qu'elle détient par ailleurs. On peut en donner deux exemples, le stationnement (b-1) et la voirie (b-2).

b-1) Le lien entre les déplacements et le stationnement

La compétence transports urbains sera plus aisément articulée avec la compétence stationnement détenue par les EPCI-FP. On le comprend aisément, le stationnement apparaît comme un élément essentiel pour donner consistance à l'organisation des transports urbains

[1005] RICHER (C) : Les transformations récentes de l'intercommunalité en matière de transports collectifs urbains, *in* GALLEZ (C), MENERAULT (P) (dir.) : *Recomposition intercommunale et enjeux des transports publics en milieu urbain*, Predit, 2005, p. 30.
[1006] OFFNER (J.-M.) : Les transports urbains : entre secteurs, réseaux et territoires, Annuaire des collectivités locales, 2002, Tome 22, p. 177.
[1007] BENCHENDIKH (F) : Les enjeux du transfert de la compétence « organisation des transports urbains » aux intercommunalités à fiscalité propre, AJDA 2007, p. 460.

retenue, notamment lorsqu'il s'agit de mettre en avant les transports en commun sur sites propres.

L'analyse du droit positif indique que cette compétence stationnement n'est jamais automatiquement détenue par les EPCI-FP, sauf pour les CU et les métropoles.[1008] S'agissant des CA et des CC, on doit également insister sur le fait que même si le transfert de la compétence stationnement à la communauté se fait, il ne sera pas global. La compétence communautaire sera cantonnée à ce qui sera défini comme étant d'intérêt communautaire.

La compétence relative aux parcs de stationnement permet de mettre en avant les dispositions du PLU-CM.

Si la personne compétente en matière de PLU-CM est également compétente s'agissant des parcs de stationnement, elle pourra directement traduire les dispositions du plan en matière de parcs de stationnement. A ce titre, peu importe que le PLU vise directement ou indirectement cette question. Par exemple, une inclination du PLU en faveur des TCSP peut se traduire, par ricochet, par une certaine orientation des stratégies afférentes aux parcs de stationnement.

Au-delà d'une compétence afférente aux parcs de stationnement *stricto sensu*, les EPCI-FP peuvent également, en vertu de l'article L. 2333-87 du CGCT, être compétents pour établir sur des voies qu'ils déterminent des redevances de stationnement, si les statuts de l'EPCI-FP le prévoient. Là encore, l'instauration de cette redevance permet de donner consistance aux dispositions du PLU-CM, par exemple lorsque la volonté de son auteur est d'accroître l'impact des TCSP. L'idée est que ces redevances soient élevées pour les voies à proximité des TCSP, pour accroître leur fréquentation.[1009]

b-2) Le lien entre les déplacements et la voirie

Dans le cadre du PLU-CM intégrateur, la compétence transports urbains sera plus aisément articulée avec la compétence voirie détenue par les EPCI-FP, compétence éminemment transversale et connexe des transports urbains. En effet, il est bien évident que la compétence voirie permet à l'EPCI-FP de mettre en place et de gérer les équipements nécessaires à ses ambitions en matière de transports.[1010]

S'agissant de l'état du droit positif, on se retrouve, en matière de voirie, dans une situation assez proche de celle rencontrée pour le stationnement.

D'un côté, il n'est pas systématique que les EPCI-FP soient compétents en matière de voirie. A part les CU et les métropoles qui sont compétents de plein droit sur cette

[1008] L'article L. 5215-20-I-2°-b du CGCT dispose que la communauté urbaine est compétente de plein droit, au lieu et place des communes pour « les parcs de stationnement ». L'article L. 5217-4-I-2°-b énonce la même chose pour les métropoles. L'article L. 5216-5-II-1° du CGCT fait figurer au titre des compétences optionnelles pouvant être exercées par les communautés d'agglomération la « création ou aménagement et gestion de parcs de stationnement d'intérêt communautaire ». Pour les communautés d'agglomération, la compétence stationnement est donc une des six compétences optionnelles énumérées par la loi, la communauté devant en prendre nécessairement trois. Il est donc tout à fait possible que le transfert de la compétence ne se fasse pas. L'article L. 5214-16 du CGCT ne mentionne pas une compétence afférente au stationnement pour les communautés de communes, ni dans les compétences obligatoires, ni dans les compétences optionnelles. Aussi, il apparaît que cette compétence est facultative, elle peut être transférée par les communes si ces dernières le souhaitent, de leur propre initiative, pour les actions d'intérêt communautaire.

[1009] BENCHENDIKH (F) : Les enjeux du transfert de la compétence « organisation des transports urbains » aux intercommunalités à fiscalité propre, AJDA 2007, p. 461.

[1010] CHRISTIANY (D) : Le transfert de la compétence voirie, Collectivités Territoriales – Intercommunalité, juillet 2004, p. 6.

question[1011], la compétence voirie relève des compétences optionnelles des CA[1012] et des CC.[1013] Pour ces deux dernières communautés, l'exercice de la compétence n'est donc pas assuré.[1014]

D'un autre côté, on doit bien relever que, mis à part les CU et les métropoles, les CA et CC ne sont jamais totalement compétentes en matière de voirie. Qu'il s'agisse des CA ou des CC, ces communautés ne sont compétentes que pour la voirie d'intérêt communautaire. Le champ exact de la compétence communautaire est donc suspendu à la définition de l'intérêt communautaire.[1015]

Qu'il s'agisse du stationnement ou de la voirie, on note la grande importance de la notion d'intérêt communautaire. De son appréhension dépendra pour une bonne part l'impact de la communautarisation/métropolisation du PDU. Or, certains auteurs ont pu souligner que cette définition de l'intérêt communautaire s'opère plus en fonction des intérêts communaux sectoriels qu'en fonction du projet intercommunal global. L'intérêt communautaire apparaît ainsi comme le vecteur du relatif maintien d'une approche segmentée des compétences, selon les modalités de sa définition. L'intérêt communautaire, selon les configurations locales, peut se substituer aux périmètres pour maintenir relativement une approche sectorisée des problématiques urbaines.[1016]

3) Un traitement segmenté de la politique commerciale en voie de résorption avant la mise en avant du PLU-CM

La récente proposition de loi tendant à impliquer le PLU-CM en matière commerciale en l'absence de SCOT n'est pas, historiquement, le premier vecteur permettant à la planification urbaine d'intervenir en matière commerciale : cela a permis antérieurement de commencer à résorber le traitement segmenté de cette politique (a). Un PLU-CM intégrant la planification commerciale renforcerait cette perspective, si la proposition de loi est définitivement adoptée (b).[1017]

[1011] L'article L. 5215-20-I-2°-b du CGCT dispose que la communauté urbaine est compétente de plein droit, au lieu et place des communes pour la « création ou aménagement et entretien de voirie ». L'article L. 5217-4-I-2°-b énonce la même chose pour les métropoles.

[1012] L'article L. 5216-5-II-1° du CGCT fait figurer au titre des compétences optionnelles pouvant être exercées par les communautés d'agglomération la « création ou aménagement et entretien de voirie d'intérêt communautaire ».

[1013] L'article L. 5214-16-II-3 du CGCT mentionne la « création, aménagement et entretien de la voirie » parmi les compétences optionnelles pouvant être exercées par les communautés de communes.

[1014] La compétence voirie appartient à l'un des six groupes de compétences pouvant être exercés par les communautés de communes, ces dernières ayant l'obligation d'en prendre une. On voit bien qu'il est tout à fait possible que ce groupe de compétences ne soit pas retenu. De la même façon, la compétence voirie appartient à l'une des six compétences pouvant être exercées par les communautés d'agglomération, ces dernières ayant l'obligation d'en prendre trois. Là encore, on voit qu'il est tout à fait possible que la communauté ne soit pas compétente en matière de voirie.

[1015] Sur cette question : CHRISTIANY (D) : Le transfert de la compétence voirie, Collectivités Territoriales – Intercommunalité, juillet 2004, p. 7 et s.

[1016] GALLEZ (C) : Analyse transversale des études de cas, *in* GALLEZ (C), MENERAULT (P) (dir.) : *Recomposition intercommunale et enjeux des transports publics en milieu urbain*, Predit, 2005, p. 267.

[1017] Pour une approche critique de cette proposition de loi : LAGUERRE (A) : Le commerce intégré dans l'urbanisme, la liberté du commerce menacée, JCP-A, 7 février 2011, n° 6, p. 41.

a) La montée en puissance progressive des documents d'urbanisme en matière commerciale

Avant la reconnaissance explicite de la compétence intercommunale pour déterminer un volet commercial dans la planification, en particulier la compétence des EPCI-FP découlant de l'inscription du commerce dans le SCOT, la politique commerciale n'échappait pas totalement au pouvoir normateur intercommunal. A ce titre, on doit relever la montée en puissance des documents d'urbanisme en matière commerciale parallèlement à l'admission d'un SDC intercommunal et avant l'intégration complète de la planification commerciale dans la planification intercommunale.

Le mouvement voyant l'immixtion croissante des questions commerciales dans les documents d'urbanisme débute avec la loi SRU. On l'a souligné, « la loi SRU franchit un pas considérable par l'introduction expresse du commerce dans notre droit commun de l'urbanisme et l'intensification des liens avec le droit spécial de l'urbanisme commercial. »[1018] On peut l'illustrer avec quelques exemples, tirés du code de l'urbanisme dans sa rédaction issue de la loi SRU.

D'abord, on peut relever que les documents d'urbanisme peuvent fixer des normes juridiques en matière commerciale, ce que l'on peut matérialiser.[1019] Ainsi, l'alinéa 4 de l'article L. 122-1 du Cu dispose que le SCOT définit les objectifs relatifs à l'équipement commercial et artisanal et ceux relatifs aux localisations préférentielles des commerces. L'article R. 122-3 du Cu précise que c'est le DOG qui contient ces objectifs. Par ailleurs, le 7 bis de l'article L. 123-1 du Cu précise que le règlement d'un PLU peut identifier et délimiter les quartiers, îlots, voies dans lesquels doit être préservée ou développée la diversité commerciale, notamment à travers les commerces de détail et de proximité, et définir, le cas échéant, les prescriptions de nature à assurer cet objectif.

Ensuite, on doit souligner que les représentants des commerçants participent aux procédures de détermination des documents d'urbanisme. A cet égard, on peut évoquer l'alinéa 2 de l'article L. 121-4 du Cu qui fait des CCI des personnes associées à l'élaboration des SCOT et des PLU.

Enfin, on peut rappeler qu'un pont juridique est jeté entre le droit de l'urbanisme et le droit de l'urbanisme commercial à travers le rapport de compatibilité. On a vu précédemment que le SDC devait être compatible avec le SCOT. On peut préciser ici qu'en vertu du dernier alinéa de l'article L. 122-1 du Cu, les autorisations d'exploitation commerciale doivent elles aussi être compatibles avec les SCOT.

On le voit, avant l'intégration complète de la planification commerciale dans les documents d'urbanisme, ces derniers ne sont pas totalement coupés de cette problématique commerciale. Sa prise en compte par les documents d'urbanisme empêche ainsi un traitement totalement isolé de cette question.

[1018] MORENO (D) : Le commerce dans la nouvelle planification, DAUH 2001, p. 95.

[1019] Sans aucune prétention à l'exhaustivité. Pour approfondir cette question, on peut renvoyer aux références suivantes : MORENO (D) : Le commerce dans la nouvelle planification, DAUH 2001, p. 95 ; PRIET (F) : Les évolutions du droit de l'urbanisme face à l'activité économique, BJDU, 5/2004, p. 335 ; MONEDIAIRE (G) (rapp.) : PLU et commerce, Séminaire Ecriture du PLU, Thème n° 4, 2008, site internet du GRIDAUH, http://www.gridauh.fr/comptes-rendus-de-travaux/ecriture-des-plu/.

b) Un projet d'alignement à l'échelle de l'EPCI-FP permettant notamment de faire le lien entre le commerce, la revitalisation urbaine et le développement économique

L'idée même d'un traitement segmenté de la politique commerciale n'a pas de sens : en effet, cette politique présente deux aspects qui ne permettent pas de l'appréhender isolément.

D'une part, la politique commerciale peut être utilisée comme un support pour mener une politique globale de revitalisation urbaine. Il s'agit, par cette dernière, de mettre en valeur, réhabiliter, restructurer ou aménager des quartiers ou des secteurs. Les EPCI-FP peuvent y contribuer car ils peuvent détenir des compétences relatives au cadre de vie, en fonction des transferts de compétences et de la définition de l'intérêt communautaire ou métropolitain. Ainsi, l'article L. 5214-16-II-2° du CGCT fait de la politique du logement et du cadre de vie un des six groupes de compétences que la CC doit nécessairement exercer. Par ailleurs, les articles L. 5216-5-I-3°[1020] et L. 5215-20-I-3°[1021] du CGCT reconnaissant aux CA et CU une compétence obligatoire en matière d'équilibre social de l'habitat. Enfin, les métropoles sont compétentes de plein droit pour, notamment, l'amélioration du parc immobilier bâti, la réhabilitation et résorption de l'habitat insalubre du fait de l'article L. 5217-4-I-3-c.[1022] Or, la revitalisation de zones urbaines passe également par l'implantation d'équipements commerciaux qui contribuent à briser l'isolement des habitants et à créer une nouvelle dynamique locale. Il y a donc du sens à fixer dans le PLU-CM la régulation du commerce.

D'autre part, la politique commerciale est le complément naturel de la politique économique : en réalité, on peut même dire que ces deux politiques se confondent car elles visent toutes les deux à accroître la richesse du territoire, son attractivité, sa compétitivité. Or, la compétence économique est traditionnellement une compétence de l'EPCI-FP. D'un côté, l'article L. 5214-16-I-1° du CGCT attribue de plein droit compétence aux CC pour les actions de développement économique intéressant l'ensemble de la communauté. En cas d'éligibilité à la DGF bonifiée, l'aménagement, la gestion et l'entretien des zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire d'intérêt communautaire sont inclus dans cette compétence. D'un autre côté, les articles L. 5216-5-I-1°, L. 5215-20-I-1° et L. 5217-4-I-1° du CGCT reconnaissent les CA, CU et métropoles comme compétentes de plein droit pour la création, l'aménagement, l'entretien et la gestion de zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire ainsi que pour les actions de développement économique.[1023] Les compétences économiques des EPCI-FP s'articuleront donc avec plus d'aisance avec la compétence commerciale du fait de l'intégration de la régulation du commerce dans le PLU –CM.

L'alignement des périmètres des planifications sectorielles sur les périmètres des EPCI-FP, via leur intégration dans le PLU-CM, permet d'améliorer le fond des politiques : la

[1020] Dont relève la politique du logement d'intérêt communautaire, les actions et aides financières en faveur du logement social d'intérêt communautaire, les opérations d'intérêt communautaire en faveur du logement des personnes défavorisées ou encore l'amélioration du parc immobilier bâti d'intérêt communautaire.

[1021] Dont relève la politique du logement d'intérêt communautaire, les aides financières au logement social d'intérêt communautaire, les actions en faveur du logement social d'intérêt communautaire, l'action en faveur du logement des personnes défavorisées par des opérations d'intérêt communautaire, les opérations programmées d'amélioration de l'habitat, les actions de réhabilitation et résorption de l'habitat insalubre, lorsqu'elles sont d'intérêt communautaire.

[1022] Les autres composantes de la politique locale de l'habitat relevant des métropoles sont : PLH, politique du logement, aides financières au logement social, actions en faveur du logement social, actions en faveur du logement des personnes défavorisées.

[1023] Sous réserve de la définition de l'intérêt communautaire pour les CA.

correspondance des périmètres permet de gérer les politiques de façon connexe, au service d'un projet global. On peut voir maintenant que l'alignement des périmètres est également utile au regard du rapport de compatibilité.

B) Un PLU-CM limitant les difficultés découlant du rapport de compatibilité entre les planifications

On doit préciser que l'on écartera ici la planification commerciale de l'analyse. En effet, l'intégration du DAC dans le PLU-CM n'est encore qu'un projet. De plus, en son état actuel, la proposition de loi ne peut prévoir d'articulation directe entre le DAC et le PLU-CM à travers le rapport de compatibilité. Tout simplement car il n'y a de DAC autonome qu'en l'absence de SCOT ou de PLU-CM.

Cette précision faite, on peut maintenant revenir sur la complexité propre au rapport de compatibilité (1), avant de voir la complexité inhérente à l'articulation des planifications sectorielles et du PLU via le rapport de compatibilité (2).

1) Un rapport de compatibilité délicat à appréhender en lui-même

Il convient de présenter la notion de compatibilité (a), avant de mettre en exergue sa complexité (b).

a) La notion de compatibilité

Comme l'indique la doctrine, la compatibilité « est une notion classique. »[1024]

En premier lieu, c'est une notion classique car elle est utilisée depuis longtemps en droit public général[1025] et, tout particulièrement, en droit de l'urbanisme où elle est la clé de voûte des rapports entre documents d'urbanisme.[1026] Ici, c'est l'article L. 123-1-9 du Cu qui retiendra l'attention : l'avant dernier alinéa de l'article dispose en effet que le PLU « doit, s'il y a lieu, être compatible avec les dispositions du (…) PDU et du PLH. »

En second lieu, la compatibilité est une notion classique car sa définition a fait l'objet de nombreuses jurisprudences et de plusieurs recherches.[1027] Aujourd'hui, on admet que la compatibilité « implique seulement qu'il n'y ait *pas de contrariété majeure* entre la norme

[1024] BONICHOT (J.-C.) : Compatibilité, cohérence, prise en compte : jeux de mots ou jeu de rôle ? *In* PRIET (F) (éditeur scientifique) : *Mélanges en l'honneur d'Henri Jacquot*, Presses Universitaires d'Orléans, 2006, p. 51.

[1025] EISENMANN (C) : Le droit administratif et le principe de légalité, EDCE, 1957, n°11, p. 25.

[1026] Les auteurs ont en effet relevé que « toute la hiérarchie des documents d'urbanisme est bâtie sur la notion de compatibilité, comme le montre la rédaction même de l'article L. 111-1-1 du code de l'urbanisme. C'est elle qui est le seul élément d'articulation entre les différents plans. Ainsi, l'article L. 122-1 du code de l'urbanisme donne la liste de tout ce qui doit être compatible avec le schéma de cohérence territoriale. L'article L. 123-1 celle des actes avec lesquels les PLU doivent eux être compatibles. Les articles L. 123-14, 15 et 16 prévoient les mécanismes de mise en compatibilité des PLU, notamment avec un projet d'intérêt général, et l'on sait que lorsque des documents avec lesquels le PLU doit être compatible sont approuvés alors que celui-ci est déjà en vigueur il doit être mis en compatibilité dans un délai de trois ans. » (A propos du délai de 3 ans, on doit préciser que la loi MOLLE modifie l'état du droit sur ce point, s'agissant du PLH, comme on le verra plus loin) (BONICHOT (J.-C.) : article précité, p. 51)

[1027] On peut notamment renvoyer aux travaux suivants : COULET (W) : La notion de compatibilité dans le droit de l'urbanisme, AJDA, 1976, p. 291 ; SAVINAS-HUBERTY (M.-H.) : La notion de compatibilité et le droit de l'urbanisme, Quotidien Juridique, 19 février 1991, p. 2 ; LEBRETON (J.-P.) : La compatibilité en droit de l'urbanisme, AJDA, 1991, p. 491 ; TOUVET (L) : Comment le juge de cassation contrôle t-il la compatibilité entre deux documents d'urbanisme ?, Conclusions sur l'arrêt du Conseil d'Etat du 26 mars 2001, SARL Le Blanc Coulon, BJDU, 2/2001, p.115 ; BONICHOT (J.-C.) : Compatibilité, cohérence, prise en compte : jeux de mots ou jeu de rôle ? *In* PRIET (F) (éditeur scientifique) : *Mélanges en l'honneur d'Henri Jacquot*, Presses Universitaires d'Orléans, 2006, p. 49.

supérieure et la norme d'exécution. »[1028] La compatibilité renvoie ainsi à « l'idée qu'un cadre est fixé à l'intérieur duquel peut se déployer le pouvoir des différentes autorités administratives, pourvu qu'il ne remette pas en cause les options essentielles fixées par ailleurs. »[1029] Comme l'indique le professeur Lebreton, la compatibilité peut s'apprécier à l'aune du diptyque mise en cause/mise en œuvre : dans cette perspective, la compatibilité renverrait à une prohibition, pour la norme devant être compatible, de la mise en cause des choix retenus par la norme supérieure. Par contre, la compatibilité offrirait une marge de manœuvre s'agissant de la mise en œuvre de la norme supérieure.[1030] On le voit, le rapport de compatibilité recèle une souplesse que ne présente pas le rapport de conformité, dont il est déduit.[1031]

b) Les difficultés inhérentes au rapport de compatibilité

L'ancienneté du recours à la notion de compatibilité n'enlève rien à sa complexité. Cette complexité découle de trois facteurs.

D'abord, cette complexité découle de la marge de manœuvre inhérente au rapport de compatibilité. En effet, si la compatibilité « exprime un rapport de hiérarchie, un certain type d'obligation de respect d'une règle par une autre »[1032], ce qui relève « de la légalité administrative que l'on pourrait qualifier de classique »[1033], elle ne se résume pas à cela. Effectivement, la compatibilité implique « que l'autorité subordonnée a droit au maintien de sa marge de manœuvre quelle que soit d'ailleurs la précision de la règle supérieure, celle qui fixe le cadre. »[1034] La complexité surgit du fait qu'il faut trouver un équilibre entre la marge de manœuvre reconnue à l'autorité subordonnée et le respect des options essentielles fixée par la norme supérieure. Il est nécessaire de retenir une écriture normative mesurée, ne contrariant pas fondamentalement la norme supérieure. La compatibilité est « une faculté de s'écarter dans une certaine mesure. »[1035] Encore faut-il trouver cette mesure. On le pressent, c'est une tâche délicate. Cela suppose un subtil travail d'écriture normative, de la part de l'auteur de la norme supérieure, qui doit mettre en avant ses priorités de façon claire, et de l'auteur de la norme inférieure, qui a une liberté d'écriture à condition de ne pas mettre en cause les priorités de la norme supérieure. Comme l'a évoqué le professeur Lebreton, le rapport de compatibilité tient pour une part « au degré de complétude et de précision de la norme supérieure, c'est-à-dire sa substance. »[1036]

Ensuite, le rapport de compatibilité est complexe au regard du contrôle normal exercé par le juge administratif.[1037] L'étendue du contrôle juridictionnel souligne le rôle essentiel du

---

[1028] JACQUOT (H) et PRIET (F) : *Droit de l'urbanisme*, Dalloz, 2008, p. 220.
[1029] BONICHOT (J.-C.) : Compatibilité, cohérence, prise en compte : jeux de mots ou jeu de rôle ? *In* PRIET (F) (éditeur scientifique) : *Mélanges en l'honneur d'Henri Jacquot*, Presses Universitaires d'Orléans, 2006, p. 57.
[1030] LEBRETON (J.-P.) : La compatibilité en droit de l'urbanisme, AJDA, 1991, p. 494.
[1031] On peut rappeler que cette distinction entre conformité et compatibilité découle en grande partie des travaux du professeur Eisenmann, d'après lequel « le principe de compatibilité permettra à l'Administration de faire tout ce qui ne lui est pas, d'une façon ou d'une autre, interdit (…). Le principe de conformité ne lui permettra de faire rien qui ne lui soit pas permis, d'une façon ou d'une autre (…). » (EISENMANN (C) : Le droit administratif et le principe de légalité, EDCE, 1957, n°11, p. 31)
[1032] BONICHOT (J.-C.) : article précité, p. 57.
[1033] *Ibidem.*
[1034] *Ibidem.*
[1035] BONICHOT (J.-C.) : article précité, p. 59.
[1036] LEBRETON (J.-P.) : article précité, p. 493.
[1037] « Le Conseil d'Etat vérifie (…), au titre de l'erreur de droit, que les juges du fond suivent le bon raisonnement pour s'assurer de la compatibilité d'un document avec un autre et, au titre de la qualification juridique, qu'il a bien été mis en œuvre en l'espèce compte tenu de leurs constatations de fait, ce qui est un contrôle de cassation très exigeant. De même, il annule pour erreur de droit l'arrêt d'une cour administrative

juge dans la détermination du spectre du rapport de compatibilité.[1038] En effet, « la substance d'une norme dépend tout à la fois de la teneur du texte qui l'exprime et de l'interprétation qu'en donne le juge chargé de la sanctionner. »[1039] L'interprétation du juge est donc essentielle par principe. Le poids de l'interprétation juridictionnelle se trouvera même renforcée en cas d'écriture normative déficiente : si l'auteur de la norme supérieure procède à une rédaction vague de son document, c'est au juge qu'il reviendra de mettre en exergue les options fondamentales que l'auteur de la norme inférieure sera tenu de respecter au moment d'user de sa marge de manœuvre.

Enfin, le rapport de compatibilité fait montre de complexité car, ici, il s'applique à des documents relevant de législations différentes. Comme l'a relevé le président Bonichot, « alors que la compatibilité s'appréciait jusqu'alors entre documents de même nature, elle doit aujourd'hui exister entre instruments aux objectifs et au contenu très différents : une chose est de confronter un POS à un schéma directeur, autre chose d'assurer la compatibilité d'un PLU avec un programme local de l'habitat. »[1040] Dans ces conditions, la mise en place d'un PLU-CM intégrateur apparaît comme une simplification du droit indiscutable, en mettant fin au complexe rapport de compatibilité devant exister entre le PLU, le PLH et le PDU.

2) Un rapport de compatibilité délicat à appréhender entre PLU, PLH et PDU

Trois facteurs conduisent à rendre le rapport de compatibilité entre PLU, PLH et PDU délicat à appréhender. Premièrement, leurs rapports juridiques se rapprochent parfois de la conformité (a). Deuxièmement, ces planifications peuvent se concurrencer au fond, d'où une appréhension du rapport de compatibilité rendue plus difficile (b). Troisièmement, la problématique de l'ordre chronologique d'édiction des planifications n'est pas neutre (c).

a) Des relations entre planifications relevant parfois de la conformité

On doit relever que, parfois, les rapports entre PLU, PLH et PDU relève moins de la compatibilité que de la conformité. Effectivement, on peut mettre en exergue des éléments voyant la norme inférieure, le PLU, devant se conformer aux éléments figurant dans le PLH ou le PDU, sans ménager aucune marge de manœuvre à l'auteur du PLU.

Dans cette perspective, s'agissant du PLH, on doit mettre en exergue certains apports de la loi MOLLE du 25 mars 2009. En effet, afin de promouvoir la construction de logements et une construction respectueuse de l'objectif de mixité sociale, le législateur prévoit que le PLH pourra délimiter des périmètres destinés à ces fins dans les PLU. Ces périmètres

---

d'appel qui avait assimilé la compatibilité à la conformité. Il garantit ainsi la marge de manœuvre des collectivités locales dont on parlait plus haut. Cette garantie s'ajoute à celle qui résulte de l'exercice par le juge du fond d'un contrôle normal sur la compatibilité. » (BONICHOT (J.-C.) : Compatibilité, cohérence, prise en compte : jeux de mots ou jeu de rôle ? *In* PRIET (F) (éditeur scientifique) : *Mélanges en l'honneur d'Henri Jacquot*, Presses Universitaires d'Orléans, 2006, p. 57)

[1038] Ainsi, le professeur Lebreton a pu écrire que « l'invocation de la compatibilité est (…) le masque d'une volonté prétorienne qui s'emploie à façonner de manière audacieuse le relief normatif du (…) (document). Loin de reconnaître à l'administration un droit de s'écarter du (…) (document) sans le contrarier, qui devrait se traduire par une élasticité constante d'application, le juge dégage, de la pâte plus ou moins meuble du document, le massif cristallin des ''orientations fondamentales'' et de la ''destination générale des sols'', c'est-à-dire un ensemble de quelques choix d'aménagement qui doivent déterminer le devenir du territoire local. Faute pour les auteurs du (…) (document) d'avoir clairement exprimé ces orientations, le juge se reconnaît une marge d'appréciation importante pour repérer ces choix et déterminer jusqu'à quel degré de détails le (…) (document) doit être respecté. » (LEBRETON (J.-P.) : La compatibilité en droit de l'urbanisme, AJDA, 1991, p. 493.)

[1039] *Ibidem.*

[1040] BONICHOT (J.-C.) : article précité, p. 52.

bénéficieront de régimes juridiques avantageux pour réaliser ces finalités, comme la fixation de pourcentages afférents aux différentes catégories de logement ou encore la détermination d'une taille minimale pour les logements.[1041] Or, « *dès lors que les PLH sont des documents qui fixent avec une telle précision la localisation des programmes de logements et des secteurs où peuvent être mis en oeuvre les diverses obligations ou incitations instituées à son profit, la relation juridique de compatibilité du PLU par rapport au PLH est proche de la conformité* (souligné par nous). Il ne sera pas possible de délimiter dans un PLU un emplacement réservé au sens de l'article L. 123-2 sans réviser le PLH. »[1042]

S'agissant du PDU, la doctrine a pu également mettre en avant des éléments d'articulation entre ce document et le PLU qui rappellent plutôt un rapport de conformité qu'un rapport de compatibilité. Jean-Philippe Brouant en a donné trois illustrations, que l'on peut reprendre.[1043]

D'abord, on peut évoquer l'articulation PDU-PLU pouvant découler de l'article L. 1214-2-3° du code des transports. Cet article prévoit que la voirie doit faire l'objet d'un partage équilibré entre les différents modes de transport et les différentes catégories d'usagers. Par ailleurs, le PDU définit la localisation des parcs de rabattement à proximité des gares et des entrées de villes. Un PLU ne respectant pas ces éléments pourrait être annulé : on constate qu'il n'y a pas véritablement de marge de manœuvre possible pour les auteurs du PLU.

Ensuite, il est possible de mettre en avant l'arrêt du Conseil d'Etat du 9 février 2004 Automobile Club de l'Ile-de-France[1044] qui reconnaît la possibilité pour un PDU de comporter des mesures relatives à « la densification autour des gares », le PLU devant traduire ces mesures. On se trouve là encore dans une logique très proche de celle de la conformité.

Enfin, on peut citer l'article 98 de la loi SRU qui habilite les auteurs des PDU à fixer des normes impératives en matière de réalisation d'aires de stationnement pour les véhicules motorisés et non motorisés. Ces normes impératives s'imposent aux PLU, d'autant que le juge administratif estime que ces normes doivent nécessairement être adoptées par les auteurs des PDU depuis un jugement du TA de Marseille du 15 mai 2008. La liberté des auteurs des PLU à l'égard de ces normes est inexistante.

On le voit, sur certains aspects de l'articulation PLH-PLU et PDU-PLU, la marge de manœuvre de l'autorité en charge du PLU est si étroite que le rapport entre les documents fait plutôt penser au rapport de conformité. Lorsque le rapport de compatibilité de principe tend à

[1041] Comme l'indique la doctrine, dans l'optique étudiée, « deux apports de la loi doivent être soulignés. Tout d'abord, prenant acte de ce que la programmation des logements ne peut atteindre les objectifs recherchés en matière de mixité sociale que si leur localisation est d'une précision suffisante pour apprécier la répartition des logements sur le territoire des intercommunalités, la loi prévoit que le PLH devra comprendre ''un programme d'actions détaillé par commune et, le cas échéant, par secteur géographique'' (''à l'intérieur d'une même commune'' peut-on logiquement penser). Dans le même sens, le PLH devra recenser les différents périmètres qui peuvent être délimités dans les PLU en vue de favoriser la réalisation de logements, emplacements et secteurs réservés à des programmes de logements de l'article L. 123-2 du code de l'urbanisme, secteurs à l'intérieur desquels les programmes de logements comportant des logements locatifs sociaux bénéficient d'une majoration de COS (art. L. 127-1 C. urb.), secteurs dans lesquels les programmes de logements doivent comporter une proportion de logements d'une taille minimale fixée par le PLU (art. L. 123-1, 16° (…). (JEGOUZO (Y) : La loi du 25 mars 2009 sur le logement et la réaffirmation du rôle de l'Etat, AJDA 2009, p. 1285)

[1042] *Ibidem.*

[1043] BROUANT (J-P) : PDU et déplacements, Fiche 2 : Les règles relatives aux déplacements qui s'imposent aux PLU, 25 novembre 2009, Séminaire Ecriture des PLU, Approche thématique, Thème n° 6, Site internet du GRIDAUH, http://www.gridauh.fr/fileadmin/gridauh/MEDIA/2010/travaux/seminaires_praticienschercheurs/ecriture_plu/4b1ce9fb4263f.pdf, p. 3.

[1044] Req. n° 230309.

devenir un rapport de conformité en pratique, il est évident que la donne juridique se complexifie pour les auteurs des documents. Dans cette perspective, le PLU-CM intégrateur règle ce problème d'articulation en intégrant toutes ces planifications en un document unique.

b) L'existence de doublons pouvant surgir de la coexistence de planifications potentiellement concurrentes

Le rapport de compatibilité s'appréhende classiquement selon une logique verticale. Autrement dit, on vérifie que la norme inférieure ou particulière[1045] est bien compatible avec la norme supérieure ou générale dont elle relève via un lien de subordination juridique. Cela s'applique classiquement pour le rapport PDU-PLH-PLU : PLH et PDU sont les planifications spécifiquement en charge de l'habitat et des déplacements. Le PLU, lui, est cantonné à la mobilisation des instruments du droit de l'urbanisme pour *mettre en œuvre* les politiques relatives à l'habitat et aux déplacements figurant dans les planifications sectorielles. Dans cette perspective classique, l'appréhension de l'ordre d'examen du rapport de compatibilité est clair : il faut vérifier que le PLU ne remet pas en cause les options essentielles des PLH et PDU, tout en ménageant une marge de manœuvre aux auteurs des PLU.

La situation se complexifie avec le mouvement d'horizontalisation des rapports PLU, PLH et PDU qui semble en cours. Par ce néologisme, ont veut dire que ces trois documents semblent parfois se situer au même niveau en termes de généralité et d'objet. En effet, il apparaît que le PLU tend à devenir un document susceptible de contenir la politique voulue par l'auteur de ce document en matière d'habitat et de déplacements. L'enrichissement du PLU quant aux thématiques habitat et déplacements semble faire de ce document un vecteur potentiel pour la détermination de politiques sectorielles. Aussi, le PLU enrichi par les dernières lois ne paraît plus pouvoir être cantonné à un instrument de mise en œuvre des planifications sectorielles. Au contraire, la volonté du législateur d'atteindre des objectifs ambitieux en matière d'habitat et de déplacements conduit au fait que le PLU est susceptible de concurrencer le PLH et le PDU quant à la détermination des politiques sectorielles.

L'horizontalisation des documents à l'œuvre conduit à l'éventualité de dispositions doublons entre les PLU, les PLH et les PDU. En cas de dispositions concurrentes, doublons, l'appréhension du rapport de compatibilité devient terriblement complexe : est-il vraiment possible de faire primer une priorité figurant dans le PLH sur une autre priorité énoncée dans le PLU ? Le rapport de compatibilité est-il encore pertinent lorsqu'on est en présence de deux politiques concurrentes afférentes à la même thématique ? La compatibilité, faite pour réguler le rapport hiérarchique, semble inadaptée quand il s'agit de normes substantiellement horizontales. Le recours à la notion de cohérence semblerait alors plus idoine, car « plutôt qu'un rapport de hiérarchie, elle exprime une exigence d'harmonie entre actes et politiques différents. »[1046]

Cette concurrence entre PLU et planifications sectorielles, qui tend à se substituer au classique rapport hiérarchique sous-tendu par la notion de compatibilité, s'illustre bien à propos du rapport PLU-PLH, au vu des considérables nouvelles possibilités offertes au PLU

[1045] LEBRETON (J.-P.) : La compatibilité en droit de l'urbanisme, AJDA, 1991, p. 491.
[1046] BONICHOT (J.-C.) : Compatibilité, cohérence, prise en compte : jeux de mots ou jeu de rôle ? *In* PRIET (F) (éditeur scientifique) : *Mélanges en l'honneur d'Henri Jacquot*, Presses Universitaires d'Orléans, 2006, p. 58.

en matière d'habitat.[1047] Ce caractère opérationnel des PLU conduit parfois à constater les risques de doublons entre le diagnostic et les objectifs du PLH et le diagnostic et le PADD du PLU qui ne peuvent, bien évidemment, être muets sur la question de la politique de l'habitat. »[1048]

La concurrence est moins marquée à propos du rapport PLU-PDU. La doctrine l'explique en mettant en avant le fait que le PLU est cantonné à la réglementation du droit des sols, qui constitue uniquement un des aspects de la politique des déplacements.[1049] Toutefois, le PLU n'est pas totalement cantonné à un rôle de mise en œuvre des dispositions du PDU, sa contribution au traitement de la question des déplacements peut être largement plus substantielle. Ainsi, Jean-Philippe Brouant a pu relever que le rapport de présentation[1050], le PADD[1051], les orientations d'aménagement[1052], le règlement et les documents graphiques[1053]

[1047] Comme l'indique le professeur Trémeau, « la loi du 25 mars 2009 fait du PLU un document d'urbanisme majeur en vue de satisfaire l'objectif de mobilisation pour le logement. Ceci se manifeste tant dans les rapports entre le PLU et le PLH que dans le renouvellement du contenu de ce document. » (TREMEAU (J) : L'urbanisme au service du logement, AJDA 2009, p. 1291) Désormais « les PLU ont eux-mêmes la capacité d'intervenir directement sur la question de l'habitat : ils peuvent délimiter des secteurs dans lesquels ils déterminent des pourcentages affectés à certaines catégories de logement ; cette capacité est par ailleurs étendue par la loi du 25 mars 2009 à la possibilité de définir, dans certains secteurs, des tailles minimales de logement. » (BROUANT (J.-P.) : PLH : le chant du cygne ? Bulletin d'Actualité Droit de l'Aménagement, Mai 2009, p. 3) Par ailleurs, le professeur Carpentier précise le PLU a désormais la possibilité d'imposer une taille minimale pour les logements et d'imposer une certaine catégorie de logements pour diversifier le parc de logements. Au titre de la densification du parc de logements, le PLU peut majorer le volume des constructions à usage d'habitation et majorer le volume des programmes de logements comportant des logements locatifs sociaux. » (CARPENTIER (E) : Loi Boutin : l'urbanisme au service du logement, notamment…, BJDU, 2009, n° 2, p. 93 et s.)

[1048] BROUANT (J.-P.) : article précité, p. 3.

[1049] « La réglementation du stationnement, la limitation de vitesse, le plan de circulation, tous ces éléments ne peuvent être régis par le PLU. Par ailleurs, l'objectif de diffuser de nouvelles pratiques urbaines pour les déplacements rencontre certaines limites s'agissant d'influencer des comportements et des modes de déplacements. » (BROUANT (J.-P.) : PDU et déplacements, Fiche 1 : Introduction, 25 novembre 2009, Séminaire Ecriture des PLU, Approche thématique, Thème n° 6, Site internet du GRIDAUH, http://www.gridauh.fr/fileadmin/gridauh/MEDIA/2010/travaux/seminaires_praticienschercheurs/ecriture_plu/4b1ce9fb4263f.pdf, p. 2)

[1050] Au niveau du rapport de présentation, « le diagnostic doit, en vertu de l'article L. 123-1 du code de l'urbanisme, préciser les *''besoins répertoriés en matière de transport''*. » Toujours au même niveau du document, « la question des déplacements peut être traitée au titre de l'évaluation environnementale, particulièrement sur le thème de la pollution de l'air. » (BROUANT (J-P) : rapport précité, p. 1)

[1051] Le PADD, « dans la mesure où il définit *''les orientations d'urbanisme et d'aménagement retenues pour l'ensemble de la commune''* (…) permet une expression avancée sur la politique de déplacement. » A ce titre, il peut viser l'amélioration de l'accessibilité par le système des transports publics, l'aménagement de l'espace public pour favoriser l'utilisation des modes doux de déplacement, l'amélioration et le développement du réseau routier existant, par exemple. » (BROUANT (J.-P.) : rapport précité, p. 2)

[1052] Quant aux orientations d'aménagement, « l'article L. 123-1 du code de l'urbanisme dispose qu'elles peuvent ''prendre la forme de schémas d'aménagement et préciser les caractéristiques des voies et espaces publics.'' » (BROUANT (J-P.) : rapport précité, p. 3)

[1053] On peut évoquer le règlement et ses documents graphiques à travers des illustrations. D'une part, au titre du règlement, « l'article 3 du règlement relatif aux conditions de desserte des terrains par les voies peut être écrit en vue de promouvoir l'accès aux transports collectifs. » L'article 12 du règlement pose, quant à lui, les obligations imposées aux constructeurs en matière de réalisation d'aires de stationnement. D'autre part, au titre des documents graphiques, on peut évoquer « l'article L. 123-1 6° du code de l'urbanisme (qui) précise que les PLU peuvent *''préciser le tracé et les caractéristiques des voies de circulation à conserver, à modifier ou à créer, y compris les rues ou sentiers piétonniers et les itinéraires cyclables, les voies et espaces réservés au transport public.''* » Toujours au titre des documents graphiques, on peut indiquer que « dans les zones urbaines ou à urbaniser, le PLU peut instituer des servitudes consistant à *''indiquer la localisation prévue et les caractéristiques des voies et ouvrages publics (...) à créer ou à modifier, en délimitant les terrains qui peuvent être concernés par ces équipements''* (c. urb., article L. 123-3 c). » (BROUANT (J.-P.) : PDU et déplacements, Fiche 3 : La prise en compte des déplacements par le rapport de présentation, le PADD et les orientations

permettent aux auteurs des PLU de poser des diagnostics, des objectifs et des normes impératives afférentes à la politique des déplacements et qui ne peuvent être appréhendées comme de simples mesures d'exécution du PDU.

Finalement, cette concurrence horizontale entre les planifications risque fort de conduire à des doublons normatifs qui risquent de rendre très complexe le recours à la notion de compatibilité, voire de neutraliser cette notion qui s'applique plutôt dans une perspective d'articulation hiérarchique. Dans cette perspective, le PLU-CM intégrateur apparaît comme une solution à une concurrence des planifications difficile à réguler par la compatibilité. En effet, le PLU-CM intégrateur ne fera plus appel à la notion de compatibilité, mais plutôt à celle de cohérence, notion qui « exprime (également) une exigence d'harmonie (…) à l'intérieur d'un même acte. »[1054]

c) La possible détermination des documents dans un ordre non chronologique

Ici, on aborde clairement la principale difficulté tempérée par l'existence d'un PLU-CM.

Le rapport de compatibilité implique qu'une norme B devant être compatible avec une norme A soit élaborée après la norme A. La norme A doit être déterminée avant la norme B qui doit être compatible avec elle. Idéalement, tel est l'ordre chronologique qu'implique le rapport de compatibilité.

Toutefois, on constate en pratique qu'il arrive régulièrement que le PLU soit adopté avant le PLH ou le PDU. Le caractère essentiel du PLU pour les communes et le fait qu'il soit élaboré par la seule institution communale, ce qui limite les difficultés institutionnelles pour son élaboration, explique qu'il soit souvent adopté prioritairement. Par contre, PLH et PDU dépendent le plus souvent de l'existence d'une structure intercommunale porteuse, d'où l'existence de nombreuses communes à accorder, sans oublier le jeu des départements et des régions. Cette situation ralentit la procédure d'adoption du document sectoriel. Il n'est donc pas rare que le PLH et le PDU soient adoptés après le PLU qui doit être compatible avec eux.

Dans cette perspective, la loi MOLLE du 25 mars 2009 a tenté d'améliorer l'articulation entre PLU et PLH.[1055]

D'une part, en rendant plus contraignante la mise en compatibilité des PLU en cas d'adoptions ultérieures des PLH dans certaines hypothèses. En effet, si le délai de mise en compatibilité des PLU est en principe de trois ans, ce délai peut être ramené à un an pour réaliser les programmes de logements identifiés dans des secteurs précis par le PLH et nécessitant une simple modification du PLU.

D'autre part, la loi confirme la possibilité pour le préfet d'intervenir en cas de carence dans la mise en compatibilité du PLU et lui permet d'imposer des modifications aux PLU des communes non couvertes par un SCOT quand les PLU en l'état sont susceptibles de compromettre la réalisation de PLH en cours d'établissement.

---

d'aménagement, 25 novembre 2009, Séminaire Ecriture des PLU, Approche thématique, Thème n° 6, Site internet du GRIDAUH, http://www.gridauh.fr/fileadmin/gridauh/MEDIA/2010/travaux/seminaires_praticienschercheurs/ecriture_plu/4b1ce9d5c8319.pdf, p. 1-2-3)

[1054] BONICHOT (J.-C.) : Compatibilité, cohérence, prise en compte : jeux de mots ou jeu de rôle ? *In* PRIET (F) (éditeur scientifique) : *Mélanges en l'honneur d'Henri Jacquot*, Presses Universitaires d'Orléans, 2006, p. 58.

[1055] TREMEAU (J) : L'urbanisme au service du logement, AJDA 2009, p. 1291.

S'agissant de la mise en compatibilité des PLU avec des PDU approuvés postérieurement, la règle demeure celle d'une mise en compatibilité des PLU dans un délai de trois ans, comme le prévoit l'article L. 123-9 du Cu. En cas de carence, le dernier alinéa de l'article L. 123-14 du Cu prévoit que le préfet peut engager et approuver, après avis du conseil municipal et enquête publique, la révision ou la modification du plan.

La mise en compatibilité du PLU n'est pas une opération aisée : elle se heurte aux difficultés précédemment décrites. Qu'est-ce que *rendre compatible* un document ? Comment faire face aux dispositions des PLH et PDU qui semblent faire appel au rapport de conformité ? Que faire en cas de concurrence des documents, en cas de dispositions doublons ? On pourrait ici ajouter une nouvelle difficulté : celle qui surgit de la mise en compatibilité avec un document sectoriel particulièrement investi par l'intercommunalité à son origine. On vise ici le cas de figure où le document de planification sectorielle en cause est le premier document adopté à l'échelle intercommunale, avant le SCOT, plus généraliste. En tant que premier document intercommunal adopté, il est chargé d'une puissance symbolique indéniable, en tant qu'élément permettant la construction de l'identité intercommunale et d'assurer la visibilité de l'institution intercommunale. Dans cette perspective, il arrive que le document sectoriel dépasse ses fonctions juridiques, ce qui rend plus complexe encore la mise en compatibilité du PLU.[1056]

Le PLU-CM, en intégrant les planifications sectorielles, permet de limiter la portée de l'ensemble de ces difficultés.

*

Le PLU-CM permet de rationaliser l'impact des planifications sectorielles. Le développement de ces dernières a en effet conduit à deux difficultés majeures. D'une part, la multiplication de périmètres spécialisés pour mener telle ou telle politique publique. D'autre part, la segmentation matérielle des planifications, d'où des déterminations et exécutions des documents artificiellement séparées, alors que les politiques en cause sont fondamentalement connexes.

La préférence législative pour une correspondance des EPCI-FP et des PLU doit surmonter ces difficultés : le PLU-CM doit limiter les périmètres spécialisés, en regroupant en son sein et à une échelle unique des planifications sectorielles jusqu'alors autonomes, et permettre de placer les politiques sectorielles au service d'un projet global commun.

[1056] Ce phénomène a pu être mis en exergue à propos des PDU : « il ne faut pas négliger l'importance des transports publics dans la construction ou dans le renforcement d'une identité d'agglomération. Du fait de leur capacité à incarner les solidarités entre les communes, ou à participer à la différenciation d'une agglomération par rapport aux autres, les réseaux de transports urbains contribuent de manière spécifique à l'émergence de ''nouveaux territoires''. En dépassant les enjeux strictement sectoriels du transport public, les PDU constituent parfois des dispositifs susceptibles de ''soutenir'' des dynamiques intercommunales en cours, voire de les relancer lorsqu'elles sont ''en panne''. » Dans un tel contexte, la mise en compatibilité du PLU est encore plus complexe. (GALLEZ (C) : Les transports urbains face à la structuration du pouvoir d'agglomération, Pouvoirs Locaux, n°66 III/2005, p. 71)

Conclusion du Chapitre 1

Le PLU-CM, matérialisant la préférence législative pour une correspondance des périmètres des EPCI-FP et des PLU, est le résultat d'un processus tendant à valoriser l'échelle de l'intercommunalité à fiscalité propre en matière de planification réglementaire.

L'immixtion initiale de l'intercommunalité à fiscalité propre est relativement timide. Les PLU portés par l'EPCI-FP sont, le plus souvent, en réalité communaux. De plus, subsistent des planifications sectorielles relativement autonomes, matériellement et/ou territorialement, qui influencent nécessairement le contenu de la planification réglementaire voulue par l'EPCI-FP.

Avec la loi ENE, le législateur souhaite franchir une nouvelle étape, avec sa préférence marquée pour le PLU à l'échelle de l'EPCI-FP. Cette préférence doit permettre d'améliorer la portée du nouveau PLU-CM, encadrant plus strictement la sectorisation et intégrant des planifications sectorielles. Les dispositions transitoires retenues par la loi marquent la volonté du législateur d'hâter le passage vers le PLU-CM,[1057] dont le périmètre est rationalisé et la substance enrichie.

Cependant, même si les avancées sont réelles, il faut relever l'existence d'obstacles à la pleine réalisation des ambitions du législateur.

[1057] Ce régime transitoire peut être décomposé en trois éléments distincts.
Premièrement, « les PLU des communes membres d'un EPCI compétent en matière de PLU pourront, jusqu'au 13 juillet 2013, être approuvés, modifiés ou révisés dans le seul cadre communal. Le PLH de cet établissement public, ainsi, le cas échéant, que son PDU peuvent également être modifiés ou révisés en application de l'ensemble des procédures définies par le CCH et le code des transports. Après le 13 juillet 2013, toute évolution de l'un des PLU, du PLH ou du PDU mettant en cause son économie générale ne pourra plus s'effectuer que dans le cadre de l'approbation d'un PLU intercommunal ». (BAFFERT (P) : Loi engagement national pour l'environnement (Grenelle II) : l'urbanisme se met au vert, BJDU, 2010, n° 6, p. 419) Les professeurs Jacquot et Lebreton précisent que cette la solution est également valable pour « les PLU couvrant un secteur du territoire intercommunal que ces EPCI auront pu approuver avant la date d'entrée en vigueur de la loi (car ils) demeurent applicables et peuvent évoluer en application de ''l'ensemble des procédures prévues par le code de l'urbanisme'' pendant un délai de trois ans ; au-delà, ils devront être intégrés dans un plan couvrant l'ensemble du territoire intercommunal lorsque leur adaptation sera de nature à porter atteinte à leur économie générale (…). » (JACQUOT (H), LEBRETON (J.-P.) : La réforme du PLU, AJDA 2010, p. 1701)
Deuxièmement, à propos du PLU porté par l'EPCI-FP, on a pu préciser que « le régime juridique antérieur (…) des PLU s'applique encore pour (les PLU) en cours d'élaboration ou de révision approuvés avant le 1er juillet 2013 et dont le projet (…) de plan a été arrêté par l'organe délibérant de l'EPCI (…) avant le 1er juillet 2012. » (MACAGNO (F) : Les apports des articles 19 et 20 de la loi n° 2011-12 du 5 janvier 2011 : les collectivités territoriales face à leurs nouvelles obligations en matière de PLU et de SCOT, JCP-A, 30 mai 2011, n° 22, p. 45). Pour ces deux premières hypothèses, la loi précise que l'adoption du régime juridique du PLU-CM issu de la loi ENE doit intervenir lors de la prochaine révision des documents visés et, au plus tard, le 1er janvier 2016.
Troisièmement, il faut souligner que « l'article 20 de la loi (…) du 5 janvier 2011 (…) introduit une dérogation à l'article L. 123-1 du code de l'urbanisme : les plans intercommunaux élaborés dans un périmètre ne comprenant pas l'ensemble des communes membres de l'établissement public peuvent être approuvés dans ce périmètre dans un délai de 3 ans suivant la publication de la loi Grenelle II, soit jusqu'au 13 juillet 2013. Après leur approbation, ces PLU demeurent applicables jusqu'à l'approbation d'un PLU intercommunal. Pendant un délai de trois ans à compter de la date de publication de la présente loi, ils peuvent évoluer en application de l'ensemble des procédures définies par le code de l'urbanisme. Passé ce délai, toute évolution remettant en cause son économie générale ne peut s'effectuer que dans le cadre de l'approbation d'un PLU intercommunal. » (MACAGNO (F) : article précité, p. 46).
Finalement, on constate que le 13 juillet 2013 est le date clé du basculement vers le nouveau régime, ce qui, somme toute, est assez ambitieux vu la complexité des procédures et la rupture conceptuelle mise en avant.

Chapitre 2 : Les obstacles à la réalisation des objectifs poursuivis par le législateur

L'inscription de la planification urbaine réglementaire à l'échelle de l'EPCI-FP est marquée par la progressivité. Pour atteindre son objectif, le législateur est prêt à avancer avec une certaine lenteur, pour asseoir peu à peu ses desseins. A cette fin, il admet que les outils forgés soient marqués par certaines limites, comme le PLU communautaire issu de la loi UH. De même, il accepte que les dispositions législatives prévoient des configurations désynchronisées, comme on a pu le voir à propos du mouvement de communautarisation des planifications sectorielles, très avancé pour le PLH, en cours pour le PDU. L'idée sous-jacente est que la réforme ne peut être politiquement acceptée que si elle se déploie dans un climat apaisé, marqué par des pratiques, certes insatisfaisantes pour l'urbanisme, mais politiquement rassurantes quant à la nouvelle étape du processus en préparation. Le législateur souhaite éviter tout ce qui pourrait apparaître comme un brutal dessaisissement.

La loi ENE apparaît comme une nouvelle étape du processus. On a pu voir précédemment tous les apports positifs de la loi. Cependant, *a contrario*, cela signifie aussi que cette loi ne marque pas le terme du processus. En effet, on note la persistance de la prudence du législateur : ce dernier va certes avancer dans la voie du PLU à l'échelle de l'EPCI-FP, mais le nouveau dispositif légal est marqué par des lacunes qui constituent autant de marges de manœuvre pour les autorités locales. Le législateur accepte encore que la sophistication du PLU-CM se fasse au prix de concessions ménageant les pouvoirs locaux. La question qui se pose est alors la suivante : le prix que le législateur a accepté de payer ne va-t-il pas conduire à neutraliser les avancées réelles du régime juridique du PLU-CM ? Pour le déterminer, on mettra en avant les trois grandes lacunes du régime juridique de ce document. D'abord, il faut constater l'absence de compétence de plein droit de l'ensemble des EPCI-FP en matière de PLU-CM (Section 1). Ensuite, on verra que les plans de secteurs, s'ils permettent d'encadrer la sectorisation du PLU, ne sont pas sans inconvénients (Section 2). Enfin, on pourra relever que des interrogations existent quant à l'écriture du PLU-CM, après le vote de la loi ENE (Section 3).

Section 1 : L'absence de compétence de plein droit de l'ensemble des EPCI-FP en matière de PLU-CM

En marquant sa préférence pour un PLU à l'échelle de l'EPCI-FP, le législateur franchit un grand pas, au regard de l'idée selon laquelle le PLU est un document d'urbanisme communal. Cependant, le législateur n'est pas allé au bout du processus : il n'a pas remis en cause la situation habituelle selon laquelle le PLU ne relève pas automatiquement des compétences des EPCI-FP. Clairement, le législateur a joué du fait que le PLU-CM voit son régime juridique déterminé dans le Cu *et* le CGCT. Si la loi ENE marque la préférence pour le PLU-CM, le CGCT ne reconnaît pas systématiquement la compétence PLU-CM aux EPCI-FP (Paragraphe 1). On verra, à travers les voies possibles pour que les EPCI-FP non compétents de plein droit puissent acquérir cette compétence, que le transfert ne sera pas aisé (Paragraphe 2).

Paragraphe 1 : Un PLU-CM ne relevant systématiquement de la compétence des EPCI-FP

Le législateur ne fait pas du PLU-CM une compétence systématiquement reconnue aux EPCI-FP (A). Par là, il permet que les périmètres des EPCI-FP ne correspondent pas systématiquement aux périmètres des PLU (B).

A) Le refus du législateur de reconnaître le PLU-CM comme compétence de plein droit des EPCI-FP

La rédaction de l'alinéa 2 de l'article L. 123-1 du code de l'urbanisme est édifiante : le texte énonce en effet que « *lorsqu'il* est élaboré par un établissement public de coopération intercommunale compétent, le plan local d'urbanisme couvre l'intégralité de son territoire. »

Le recours au terme « lorsque » est lourd de sens : implicitement, il signifie que l'élaboration du PLU par un EPCI-FP n'est pas systématique, qu'il s'agit d'une hypothèse, celle qui a la préférence du législateur, mais pas la seule. En réalité, les dispositions du Cu relatives à la détermination d'un PLU-CM ne sont pas des normes impératives : les EPCI-FP ne sont pas nécessairement compétents en matière de PLU. Il faut plutôt appréhender les dispositions relatives au PLU comme des normes d'habilitation permissives[1058], des normes qui habilitent les personnes compétentes à déterminer un PLU, sans toutefois les contraindre à cette détermination. *A contrario*, cela signifie que les personnes compétentes peuvent ne pas mettre en œuvre les dispositions afférentes au PLU-CM intégrateur. Le PLU n'est pas nécessairement du ressort de l'EPCI-FP, il peut demeurer une compétence communale.

A ce titre, l'alinéa 3 de l'article L. 123-1 du Cu énonce que « lorsqu'il est élaboré par une commune non membre d'un établissement public compétent, le plan local d'urbanisme couvre l'intégralité de son territoire. » La compétence communale n'est donc pas abolie et peut demeurer dans deux hypothèses. D'une part, dans l'hypothèse d'une commune n'appartenant pas à un EPCI-FP. On doit admettre que cette configuration est en voie de marginalisation, les communes isolées sont de plus en plus rares. D'autre part, dans l'hypothèse où l'EPCI-FP auquel appartient la commune n'est pas compétente en matière de PLU.

Si la loi ENE marque la préférence du législateur pour la compétence de l'EPCI-FP en matière de PLU, elle n'érige cependant pas ce dernier comme la compétence exclusive de l'EPCI-FP.

[1058] Voir Partie 2, Titre 2, Chapitre 1, Section 2, Paragraphe 1, B), 3).

Les débats parlementaires ont été vifs sur la question de la reconnaissance d'un rattachement plus étroit du PLU aux compétences des seuls EPCI-FP. A cet égard, on peut relever qu'au cours de l'examen de la loi ENE au Parlement, deux amendements ont pu être proposés pour asseoir le principe d'une habilitation impérative des EPCI-FP en matière de PLU. Sans succès cependant.

D'un côté, au Sénat, un amendement est proposé par les sénateurs Thierry Repentin, Daniel Raoul et les membres de leur groupe le 25 mai 2009. Cet amendement « propose de rendre l'élaboration des PLU obligatoire au niveau communautaire pour les communautés d'agglomération et les communautés de communes à DGF bonifiée, pour rendre cette réforme effective. »[1059] Il s'agit d'insérer dans la loi ENE des modifications du CGCT allant en ce sens. L'amendement n'est pas voté.

D'un autre côté, à l'Assemblée nationale, un amendement Piron vise à lier plus étroitement la compétence PLU et l'échelle communautaire/métropolitaine. Sans poser le principe d'une habilitation automatiquement communautaire ou métropolitaine pour déterminer le PLU, l'amendement va proposer que le PLU soit en principe communautaire/métropolitain, sauf veto d'une minorité qualifiée. En ce sens, l'amendement proposé dispose que « le PLU soit de droit un document élaboré et adopté à l'échelon intercommunal sauf lorsqu'un tiers des communes représentant 50 % de la population ou 50% des communes représentant un tiers de la population s'y opposent. »[1060] D'après le rapport établi en commission, le premier seuil vise à protéger les villes-centres et les bourgs-centres. Le second est plutôt favorable aux communes périphériques.[1061] Mais l'amendement est rejeté en commission et séance,[1062] toujours après des débats très disputés.[1063]

L'explication du refus du législateur de reconnaître une compétence exclusive aux EPCI-FP en matière de PLU est claire : les parlementaires, pour beaucoup également élus locaux, ont refusé de déposséder les maires d'une compétence essentielle. Il s'agit donc de ménager les communes. Assez symptomatique des réactions parlementaires, on peut citer la position du député François Grosdidier qui s'oppose à l'amendement Piron, au motif qu' « une commune qui ne maîtrise pas ses sols ne maîtrise ni son destin ni sa physionomie » et que le PLU-CM ne peut manquer de transformer les maires en « maires d'arrondissement ».[1064]

[1059] Site internet du Sénat, Amendements déposés sur le texte, http://www.senat.fr/amendements-commissions/eco/08-155.pdf, p. 229.

[1060] Site internet de l'Assemblée nationale : http://www.assemblee-nationale.fr/13/rapports/r2429.asp#P429_58475

[1061] Avis fait au nom de la Commission des affaires économiques sur le projet de loi adopté par le Sénat, après déclaration d'urgence, portant engagement national pour l'environnement, par M. Michel Piron et M. Serge Poignant, 1er avril 2010, n° 2429, Site internet de l'Assemblée nationale : http://www.assemblee-nationale.fr/13/rapports/r2429.asp#P429_58475.

[1062] JACQUOT (H), LEBRETON (J.-P.) : La réforme du PLU, AJDA 2010, p. 1701.

[1063] Au sein de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire de l'Assemblée nationale, on a relevé que, le 7 avril 2010, « recueillant sept voix favorables contre sept voix défavorables, l'amendement n'a donc pu être adopté par la commission avant l'examen du projet de loi en séance publique début mai. » (ADCF Direct, 9 avril 2010, n° 547). A l'Assemblée nationale, « soutenu activement par le secrétaire d'Etat au logement et à l'urbanisme, Benoist Apparu, l'amendement a été rejeté à la suite de longs échanges (près d'une heure et demie) transcendant les clivages partisans. Si les membres du groupe socialiste et du groupe Nouveau Centre se sont opposés (ou abstenus), près de la moitié des députés UMP présents en séance ainsi que les députés verts (Yves Cochet, François de Rugy) ont soutenu l'amendement. » (ADCF Direct, 7 mai 2010, n° 551)

[1064] Assemblée nationale : Compte rendu intégral des débats, 2ème séance du 5 mai 2010, JORF, Année 2010, n° 38 [2] A.N. (C.R.), http://www.assemblee-nationale.fr/13/cri/2009-2010/20100179.asp#P87_2644 ; pour une synthèse des débats : GREGOIRE (A) : Les députés protègent le droit des maires sur leur territoire , Le Monde, 6 mai 2010.

Le refus de transférer de plein droit le PLU aux EPCI-FP a un impact direct sur la physionomie des périmètres.

B) La mise en échec d'une correspondance systématique des périmètres des EPCI-FP et des PLU

L'absence de compétence de plein droit des EPCI-FP en matière de PLU remet en cause l'objectif de correspondance systématique des périmètres des EPCI-FP et des PLU. Cette absence est due au refus du législateur exprimé dans le cadre de la loi ENE de n'envisager que la seule hypothèse d'un PLU-CM et de modifier le CGCT en ce sens.

La modification nécessaire du CGCT a été un moyen de bloquer la reconnaissance de la compétence exclusive des EPCI-FP en matière de PLU. Effectivement, on peut relever que certains parlementaires, lors des débats afférents à la loi ENE, se sont opposés à la reconnaissance de la compétence exclusive des EPCI-FP en matière de PLU, au motif qu'il revenait à la seule réforme territoriale alors en cours d'assurer ce transfert. Sinon, la loi ENE aurait réduit l'ambition de cette loi de revoir de façon systémique la répartition des compétences entre les collectivités territoriales et leurs groupements.[1065] Par exemple, pour le député Jean Dionis du Séjour, « l'objectif est bon, mais le Grenelle n'est pas le lieu du débat, alors que le projet de loi de réforme territoriale arrive en commission à l'Assemblée nationale à la fin du mois. »[1066]

Cependant, la loi RCT ne va pas changer l'état des compétences, la rédaction du CGCT confirme que tous les EPCI-FP ne sont pas systématiquement compétents en matière de PLU, une distinction devant être faite entre eux.

D'un côté, les EPCI-FP compétents de plein droit en matière de PLU sont les CU, en vertu de l'article L. L. 5215-20-I-2°-a) du CGCT, et les métropoles, en vertu de l'article L. 5217-4-I-2°-a du CGCT. A propos des métropoles, il est intéressant d'indiquer qu'en dépit de leur grande proximité avec les CU, le législateur a envisagé de ne pas leur reconnaître la compétence PLU. Ainsi, la doctrine a relevé qu'« il s'en est fallu de peu pour que le PLU ne soit restitué aux communes, ce qui aurait constitué une régression par rapport aux compétences actuelles des communautés urbaines. »[1067]

D'un autre côté, on trouve les CA et CC. A leur sujet, on doit constater, respectivement aux articles L. 5216-5 et L. 5214-16 du CGCT, que le PLU n'est pas une compétence obligatoire.

On peut donc dire que l'articulation entre Cu et CGCT a été instrumentalisée pour paralyser le transfert systématique des PLU aux EPCI-FP, ce qui grève fortement l'objectif de correspondance des périmètres des EPCI-FP et des PLU.

Le choix du législateur de dissocier l'échelle de principe du PLU, le périmètre de l'EPCI-FP, et les modalités d'attribution de la compétence PLU pose des problèmes conséquents.

D'une part, cette dissociation hypothèque la réussite de la réforme visant à affirmer l'échelle de l'EPCI-FP comme le périmètre de principe du PLU. En effet, les EPCI-FP compétents de plein droit en matière de PLU ne sont pas numériquement les plus nombreux et les CU sont compétentes en matière de planification réglementaire depuis 1966. En

[1065] JACQUOT (H), LEBRETON (J.-P.) : La réforme du PLU, AJDA 2010, p. 1701.
[1066] GREGOIRE (A) : « Les députés protègent le droit des maires sur leur territoire », Le Monde, 6 mai 2010.
[1067] DESCHAMPS (E) : Métropole et pôle métropolitain dans la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, AJDA 2011, p. 1135.

conséquence, le PLU-CM est un document qui risque fort de ne pas se diffuser aux formes d'EPCI-FP majoritaires et de rester la compétence d'établissements qui l'exercent déjà. Certains parlementaires ont pu mettre en exergue cette faille majeure dans le dispositif légal. A ce titre, les sénateurs Thierry Repentin, Daniel Raoul et les membres de leur groupe justifient ainsi leur proposition d'amendement du 25 mai 2009 : « la proposition telle qu'elle est formulée dans l'article 10 ne concernerait que 11% des groupements intercommunaux. Elle pourrait même avoir des conséquences inverses de celles attendues en rendant plus difficile le transfert de la compétence « élaboration du PLU ». C'est la raison pour laquelle cette compétence doit être élevée au niveau intercommunal au moment de la réforme du code de l'urbanisme, sans quoi cette dernière pourrait rester lettre morte. »[1068] D'autres parlementaires ont plutôt semblé se satisfaire de cette situation. A cet égard, on a relevé que « les rapporteurs au Sénat ont fait une lecture éclairante de la portée réduite du texte : '' il affirme le principe de l'élaboration intercommunale des PLU, ce qui revêt avant tout une portée *symbolique* (souligné par nous) puisque la compétence PLU reste de plein droit aux communes, qui sont libres de la déléguer, ou non''. »[1069] Même si les CU et les métropoles bénéficieront d'un PLU au régime juridique amélioré, par rapport au PLU issu de la loi UH, on doit cependant craindre que le PLU-CM reste assez peu diffusé sur l'ensemble du territoire national.

D'autre part, la dissociation maintient en l'état la complexité de la carte des planifications. En effet, l'éventualité que le PLU ne soit pas établi à l'échelle communautaire/métropolitaine a pour conséquence que les documents qu'il regroupe retrouve leur existence autonome et, surtout, qu'ils peuvent relever de personnes distinctes. Ainsi, alors que l'on a vu précédemment l'objectif d'un seul document fédérateur relevant d'une seule personne publique, il faut envisager maintenant la réalité d'une potentielle balkanisation de la carte des planifications. En clair, l'absence de PLU-CM conduit à différents plans relevant de personnes différentes et se déployant sur des échelles distinctes. Pourtant, ces documents sont substantiellement interdépendants : on a vu précédemment l'exigence d'une approche globale des politiques sectorielles et le rejet d'une vision segmentée de ces politiques.

En l'absence de compétence de plein droit des EPCI-FP numériquement les plus nombreux, la seule voie possible pour la correspondance des périmètres des EPCI-FP et des PLU réside dans un transfert décidé par les membres du groupement. Il convient d'examiner les conditions de ce transfert.

Paragraphe 2 : Les voies possibles pour l'acquisition de la compétence PLU-CM par les EPCI-FP non compétents de plein droit

Dans l'attente d'un texte relatif à la répartition des compétences locales attribuant de plein droit la compétence PLU aux EPCI-FP, il faut examiner les modalités possibles pour que cette compétence revienne aux établissements, à la suite d'une décision interne prise par les membres des groupements. Pour cela, il faut au préalable déterminer la qualification juridique du PLU parmi les compétences des CA et CC (A). La caractérisation en compétence facultative faite, on pourra alors se pencher sur les modalités concrètes du transfert, que l'on verra assez exigeantes (B). Enfin, on se penchera sur le cas particulier du PDU : on le sait, le PDU est intégré au sein du PLU-CM. Seulement, cette intégration est elle-même suspendue à un transfert de compétence spécifique (C).

[1068] Site internet du Sénat, Amendements déposés sur le texte, http://www.senat.fr/amendements-commissions/eco/08-155.pdf, p. 229.

[1069] LEROUSSEAU (N) : Le contenu des compétences locales en matière d'aménagement de l'espace, BJCL, 2011, n° 1, p. 39.

A) La caractérisation du PLU comme compétence facultative des CA et CC

D'après la doctrine administrative de l'Etat, il existe trois grandes catégories de compétences intercommunales.[1070] D'abord, les compétences obligatoires, celles dont « la loi exige qu'elles soient nécessairement exercées par l'EPCI. » Ensuite, on trouve les compétences optionnelles, qui renvoient au fait que « la loi définit des groupes de compétences et fixe par catégorie d'EPCI le nombre minimum de groupes que doit détenir l'EPCI. » Enfin, il y a les compétences facultatives, « ce sont les compétences exercées par les EPCI en complément de celles exigées par la loi. » Parmi les compétences facultatives, on peut distinguer deux sous-catégories. D'un côté, il y a les compétences facultatives « qui ne peuvent être rattachées ni aux groupes de compétences obligatoires, ni aux groupes de compétences optionnelles. Ces compétences sont généralement qualifiées de compétences supplémentaires. » D'un autre côté, on trouve les compétences facultatives qui « figurent dans les groupes définis par la loi comme optionnels prises à titre facultatif. »

Au regard de ces définitions, on peut définir la compétence PLU comme une compétence facultative.

L'article L. 5216-5 du CGCT évoque les compétences des CA. L'article L. 5216-5-I énumère les compétences obligatoires des CA, au titre desquelles ne figure pas le PLU. L'article L. 5216-5-II présente ensuite les compétences optionnelles des CA : on constate que la compétence PLU ne situe pas dans cette liste. Aussi, on peut dire que, pour les CA, la compétence PLU est une compétence facultative, plus précisément une compétence facultative ne pouvant être rattachée ni aux compétences obligatoires, ni aux groupes de compétences optionnels. La doctrine administrative de l'Etat parle alors de compétence supplémentaire.

L'article L. 5214-16 du CGCT présente les compétences des CC. Comme précédemment, on ne trouve pas le PLU parmi les compétences obligatoires évoquées à l'article L. 5214-16-I, et précisées à l'article L. 5214-23-1, ou parmi les compétences optionnelles énumérées à l'article L. 5214-16-II du CGCT. En conséquence, pour les CC, on peut encore qualifier le PLU de compétence facultative, plus précisément de compétence supplémentaire ne se rattachant ni aux compétences obligatoires, ni aux compétences optionnelles.

B) Les exigeantes conditions du transfert d'une compétence facultative

Il faut distinguer deux hypothèses pour envisager le transfert du PLU, compétence facultative, vers les CA et CC. D'une part, le transfert de la compétence PLU peut avoir lieu dès la constitution de la communauté. D'autre part, le transfert de la compétence PLU peut avoir lieu après la constitution de la communauté, à la suite d'une modification statutaire.

Dans les deux hypothèses, il faut se référer à l'article L. 5211-17 du CGCT qui concerne le transfert des compétences que la circulaire de 2006 précitée qualifie de facultatives, plus précisément de supplémentaires. En effet, l'article énonce que « les communes membres d'un établissement public de coopération intercommunale peuvent à tout moment transférer, en tout ou partie, à ce dernier, certaines de leurs compétences dont le

[1070] MINISTERE DE L'INTERIEUR ET DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE : Intercommunalité : incidences juridiques de la qualification des compétences obligatoires, optionnelles ou facultatives, Circulaire du 25 avril 2006, ressource internet.

transfert n'est pas prévu par la loi ou par la décision institutive ainsi que les biens, équipements ou services publics nécessaires à leur exercice. »

L'article L. 5211-17 du CGCT met en place une procédure très exigeante pour les transferts de compétences supplémentaires. D'après ce texte, « ces transferts sont décidés par délibérations concordantes de l'organe délibérant et des conseils municipaux se prononçant dans les conditions de majorité requise pour la création de l'établissement public de coopération intercommunale. Le conseil municipal de chaque commune membre dispose d'un délai de trois mois, à compter de la notification au maire de la commune de la délibération de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale, pour se prononcer sur les transferts proposés. A défaut de délibération dans ce délai, sa décision est réputée favorable. » L'article suscite deux analyses.

En premier lieu, il met en place une hypothèse de codécision.[1071] En effet, pour que la compétence supplémentaire soit transférée, il faut l'accord de deux autorités distinctes, d'un côté l'EPCI-FP, d'un autre côté les communes.

En second lieu, le consentement communal est très difficile à obtenir, en raison des règles de majorité requise pour la création de l'EPCI-FP. On peut le rappeler, l'article L. 5211-5 du CGCT, relatif à une telle création, énonce que l'accord communal doit être exprimé par deux tiers au moins des conseils municipaux des communes intéressées représentant plus de la moitié de la population totale de celles-ci, ou par la moitié au moins des conseils municipaux des communes représentant les deux tiers de la population. Cette majorité doit nécessairement comprendre le conseil municipal de la commune dont la population est la plus nombreuse, lorsque celle-ci est supérieure au quart de la population totale concernée.

On peut affirmer que la caractérisation du PLU comme compétence supplémentaire rend son transfert très délicat, en raison de la nécessité d'obtenir le consentement communal, selon des règles contraignantes de majorité. Même si chaque commune ne dispose pas d'un droit de veto, on se rend toutefois compte que le pouvoir communal est largement en mesure de faire obstacle à tout transfert du PLU, notamment via des coalitions communales. On comprend dès lors mieux la crainte des sénateurs Repentin et Raoul pour lesquels, faute d'un transfert obligatoire par la loi, le PLU-CM risque fort de rester lettre morte en raison des conditions de son attribution aux CA et CC. En faisant du transfert du PLU vers les CA et CC une décision des communes, le législateur compromet largement son objectif de correspondance des périmètres des EPCI-FP et des PLU.

C) Le cas particulier du PDU, composante du PLU-CM elle-même soumise à un transfert spécifique

Le PLU-CM assure l'intégration du PLH et du PDU au sein du PLU. Cependant, contrairement au PLH, l'intégration du PDU dans le PLU-CM n'est pas automatique.

Pour comprendre la différenciation opérée par le législateur entre le PLH et le PDU, il faut évoquer le dernier alinéa de l'article L. 123-1-4 du Cu : « lorsqu'un PLU est établi et approuvé par une commune non membre d'un EPCI, il ne comprend pas les règles, orientations et programmations prévues au 2 et au présent 3. Lorsqu'un PLU est établi et approuvé par un EPCI qui n'est pas autorité compétente pour l'organisation des transports

[1071] Une codécision ne relevant cependant pas de la semi-décentralisation, contrairement aux éléments vus jusqu'à présent, faute de présence d'une autorité étatique.

urbains, il ne comprend pas les règles, orientations et programmations prévues au présent 3. » Cet article exige deux commentaires.

D'un côté, c'est le plus évident, le contenu matériel propre au PLU-CM dépend de la compétence d'un EPCI-FP en matière de PLU. Dès lors qu'il n'y a pas d'EPCI-FP compétent, on revient à la formule du PLU communal, qui ne comprend pas le PLH et le PDU.

D'un autre côté, l'alinéa distingue les modalités d'intégration dans le PLU-CM du PLH et du PDU. Le PLH, dès lors qu'il y a un EPCI-FP compétent en matière de PLU, intègre la planification urbaine réglementaire. Cela s'explique par le mouvement de communautarisation des PLH précédemment retracé,[1072] qui profite aux nouvelles métropoles. Par contre, l'existence d'un EPCI-FP compétent en matière de PLU-CM ne signifie pas l'intégration automatique du PDU dans le PLU-CM. En effet, il faut, en plus, que l'EPCI-FP soit une AOTU.

Pour que le PDU intègre le PLU-CM, il faut que l'EPCI-FP soit compétent pour l'organisation des transports urbains. Or, cette compétence n'est pas reconnue de plein droit à l'ensemble des EPCI-FP.

Parmi les EPCI-FP, la métropole, la CU et la CA peuvent être appréhendées comme des autorités organisatrices des transports urbains de plein droit, en vertu, respectivement, des articles L. 5217-4-I-2-b, L. 5215-20-I-2-b et L. L. 5216-5-I-2 du CGCT.

Par contre, les CC ne voient pas la compétence « organisation des transports urbains » reconnue comme compétence obligatoire. Pour les CC, il s'agit d'une compétence facultative, plus précisément une compétence supplémentaire faute de figurer parmi les compétences optionnelles.

Il apparaît que pour les CC, le transfert de la compétence PLU ne suffira pas pour obtenir un PLU-CM doté de l'ensemble de ses habilitations légales. Il faudra, en plus, procéder au transfert de la compétence « organisation des transports urbains », toujours selon les dispositions de l'article L. 5211-17 du CGCT. Double transfert qui s'avère pour le moins délicat.

On peut se demander si le raisonnement appliqué au PDU ne doit pas être étendu au PLH. On a relevé plus haut que le législateur cherche à rendre compétent un maximum de CC en matière de PLH. Cependant, l'ensemble de cette catégorie de communautés n'est pas compétent en la matière. Cela signifie-t-il qu'en cas de PLU-CM porté par une CC, le PLU pourra intégrer le PLH, alors même que la CC en cause n'appartient pas aux CC compétentes en matière de PLH ? Si tel est le cas, la loi ENE marquerait le terme du mouvement de communautarisation/métropolisation des PLH. Le cas inverse, cela signifie que la loi n'est pas bien rédigée et que, comme pour le PDU, l'intégration du PLH dans le PLU-CM est conditionnée à la compétence des CC non habilitées par la loi à exercer la compétence PLH. On retrouverait alors l'exigence du transfert d'une compétence supplémentaire.

*

La préférence législative pour une correspondance des périmètres des EPCI-FP et des PLU ne se prolonge pas par une nouvelle répartition des compétences : ainsi, le Cu continue de mentionner l'hypothèse d'un PLU communal et le CGCT n'érige pas le PLU-CM en compétence obligatoire des EPCI-FP. Il y a donc une faille très importante dans le dispositif législatif : finalement, le législateur se contente de manifester son aspiration au PLU-CM, il ne traduit pas cette aspiration en contrainte juridique. Cette importante concession faite au

[1072] Voir Partie 1, Titre 2, Chapitre 1, Section 2, Paragraphe 1, A).

pouvoir communal risque fort de faire échouer ou de donner un impact limité à l'objectif d'inscription des PLU à l'échelle des EPCI-FP, exception faite des CU et des éventuelles métropoles issues de transformations de CU, qui sont et seront des structures déjà compétentes par le passé en matière de PLU. Au regard de l'accord communal préalable au transfert de la compétence PLU, et plus accessoirement de la compétence organisation des transports urbains, la diffusion des PLU-CM vers les CA et CC, EPCI-FP numériquement les plus nombreux, risque de rester très limitée.

Section 2 : Les inconvénients des plans de secteurs

Les plans de secteurs peuvent être analysés comme une façon de ménager le pouvoir communal, historiquement reconnu comme autorité décisionnelle en matière de planification réglementaire. Il s'agit de sauvegarder la visibilité de l'échelon communal, soit par un plan pluricommunal, soit par un plan communal. Cependant, il existe un risque réel de voir ces plans de secteurs menacer la substance du PLU-CM, en particulier les règlements et OAP communautaires/métropolitains (Paragraphe 1). La menace est d'autant plus sérieuse que l'on doit relever la force normative relative des composantes du PLU-CM nécessairement établies à l'échelle de l'EPCI-FP (Paragraphe 2).

Paragraphe 1 : L'éventualité de plans de secteurs vidant de leur substance les règlements et OAP communautaires/métropolitains

On a vu plus haut qu'une interrogation demeure possible quant à la structuration du PLU-CM, au regard de la rédaction de la loi : on peut estimer que seuls les plans de secteurs comportent les règlements et OAP. On peut également considérer qu'il est possible d'imaginer des règlements et OAP valables pour l'ensemble du périmètre du PLU, se superposant aux règlements et OAP sectorisés. Dans ces deux cas, on verra que les plans de secteurs peuvent menacer la substance des PLU-CM (A-B). On verra si des solutions sont possibles (C).

A) Une éventualité en cas de concentration des normes réglementaires applicables en leur sein

L'hypothèse examinée est celle où la formule du législateur selon laquelle les plans de secteurs précisent les OAP et le règlement spécifiques à ce secteur signifie que les plans de secteurs contiennent seuls les normes règlementaires applicables. Dans cette hypothèse, il n'y a pas d'OAP et de règlement communautaires/métropolitains qui surplomberaient les OAP et règlements contenus dans les différents plans de secteurs.

Le danger, dans cette hypothèse, est que les plans de secteurs vident le PLU-CM de sa substance en contenant seuls les normes règlementaires applicables. En effet, si les plans de secteurs édictent à titre initial la règlementation d'urbanisme applicable au secteur considéré, on peut craindre que ces plans deviennent les vecteurs d'une autonomisation normative qui contribuerait à marginaliser les normes communautaires/métropolitaines applicables à l'ensemble de l'EPCI-FP. La menace est que les normes communautaires/métropolitaines, réduites au rapport de présentation et au PADD, ne se limitent à la présentation de diagnostics divers et à l'énoncé d'une politique générale laissant la réalité du pouvoir normateur aux plans de secteurs.

Pour contester la réalité du danger, on pourrait mettre en avant le fait que le plan de secteur est toujours déterminé par l'EPCI-FP, qu'il soit pluri-communal ou communal. Par là, on pourrait défendre l'idée que l'EPCI-FP n'est jamais écarté de l'édiction des plans de secteurs et qu'il n'est pas possible que ces derniers soient approuvés alors qu'ils iraient à l'encontre des parties du PLU-CM communes à l'ensemble de l'EPCI-FP et, plus globalement, aux intérêts communautaires/métropolitains. Dans une certaine mesure, on peut en effet dire que la compétence de l'EPCI-FP pour l'édiction des plans de secteurs limite la possibilité de faire de ces derniers des normes relativement autonomes par rapport au reste du PLU-CM.

Toutefois, on considère que l'on ne peut pas dire que la compétence de l'EPCI-FP pour édicter des plans de secteurs supprime *définitivement* la possibilité que ces plans deviennent le moyen de vider le PLU-CM de sa substance et de ressusciter, par là, des formes de PLU communaux. En effet, on estime que la procédure d'édiction des PLU-CM et, par là, des plans de secteurs, peut potentiellement être le moyen de restituer aux communes un pouvoir d'édiction de normes règlementaires que l'idée même de PLU-CM vise à leur retirer ou à fortement encadrer. Trois éléments peuvent être mis en avant.

En premier lieu, l'article L. 123-6 du Cu dispose que le PLU-CM est élaboré à l'initiative et sous la responsabilité de l'EPCI-FP compétent, en concertation avec les communes membres. La seconde partie reviendra plus longuement sur l'idée de concertation.[1073] Pour le moment, on se contentera de dire que cette détermination concertée du PLU-CM, et donc des plans de secteurs qui relèvent de ce PLU-CM, reconnaît aux communes une participation renforcée à l'édiction du document. Cette participation renforcée leur permet de s'opposer à une norme qu'elles refusent et de tenter de faire plier l'EPCI-FP dans un sens favorable à leurs intérêts. Il suffit que les rapports de force soient défavorables à l'intercommunalité pour que les communes puissent imposer leur volonté et influencer de façon définitive le contenu des plans de secteurs. Le danger est d'autant plus grand quand on est en présence d'un plan de secteur pluri-communal voyant une *coalition* de communes.

En deuxième lieu, l'article L. 123-9 du Cu prévoit que le débat sur les orientations générales du PADD a lieu à la fois au sein de l'organe délibérant de l'EPCI et des conseils municipaux. Cette disposition marque symboliquement la persistance de la présence communale, alors même que le PADD ne fait pas l'objet d'une sectorisation communale, pour au contraire être systématiquement une pièce du PLU à l'échelle de l'EPCI-FP. Cette présence communale est d'autant plus marquante qu'elle concerne le PADD, qui connaît une véritable montée en puissance avec la loi ENE, plus particulière dans la perspective du PLU-CM.[1074] Que les conseils municipaux débattent à titre individuel des orientations générales du PADD est alors éminemment stratégique. Cela permet aux communes d'être informées de l'état du projet envisagé par les instances communautaires/métropolitaines, éventuellement pour faire pression sur l'EPCI-FP pour en modérer le contenu. Si les communes y parviennent, les latitudes laissées aux plans de secteurs seront plus grandes.

En troisième lieu, la loi ENE va modifier l'article L. 123-9 et ajouter un nouvel alinéa d'après lequel lorsqu'une commune membre de l'EPCI émet un avis défavorable sur les OAP ou les dispositions du règlement qui la concernent directement, l'organe délibérant de l'EPCI délibère à nouveau et arrête le projet de PLU à la majorité des deux tiers de ses membres. Ce droit de veto contribue à alimenter l'hypothèse d'une possible dépossession du pouvoir normateur de l'EPCI-FP au profit des communes. Ces dernières peuvent user du droit de veto pour tenter de faire forger des plans de secteurs conformes à leurs vœux. Le droit de veto n'est surmontable qu'à une condition de majorité qualifiée. On note que cette majorité sera d'autant plus difficile à réunir en cas de plans de secteur pluri-communaux qui peuvent voir la constitution de coalitions communales solidaires.

La substance du PLU-CM peut donc se trouver très sévèrement limitée si les normes règlementaires sont uniquement édictées au niveau des plans de secteurs. Mais même si tel n'est pas le cas, un danger persiste pour la substance du PLU-CM.

[1073] Voir Partie 2, Titre 1, Chapitre 2, Section 2, Paragraphe 1, A), 1), b) et c).
[1074] Voir Partie 1, Titre 2, Chapitre 2, Section 2, Paragraphe 2, B), 2).

B) Une éventualité même en présence d'OAP et d'un règlement communautaires/métropolitains

On vise ici l'hypothèse où l'article L. 123-1-1 prévoirait en réalité un double niveau de règlementation : des OAP et un règlement communautaires/métropolitains surplomberaient des OAP et des règlements contenus dans les différents plans de secteurs. Ces derniers auraient une fonction de loupe, de zoom, ils spécifieraient pour leurs secteurs les normes règlementaires édictées pour l'ensemble de l'EPCI-FP. Dans cette perspective, la loi mettrait en place une architecture normative très sophistiquée nécessitant un double degré de lecture : d'une part, une lecture communautaire/métropolitaine avec un règlement et des OAP pris pour l'ensemble de l'EPCI-FP ; d'autre part, une lecture pluri-communale ou communale avec des plans de secteurs territorialisant le règlement et les OAP, précisant leur contenu pour l'échelle territorialisée.

La notion de *précision* a deux conséquences importantes dans le rapport entre le PLU-CM et les plans de secteurs.[1075]

D'un côté, si la loi énonce que les plans de secteurs précisent le règlement et les OAP communautaires/métropolitains, alors cela implique qu'il faut que ces plans de secteurs aient quelque chose à préciser. En d'autres termes, on ne peut envisager que les plans de secteurs prennent des dispositions non évoquées par les normes établies à l'échelle communautaire/métropolitaine. Les plans de secteurs peuvent seulement *préciser*, il faut donc qu'elles aient un objet déjà abordé par les normes établies à l'échelle supérieure. Les plans de secteurs ne peuvent réglementer d'office des questions négligées à l'échelle de l'EPCI-FP, ils ne donnent pas lieu à l'exercice d'un pouvoir de réglementation autonome.

D'une autre côté, l'idée de « précision » implique que la norme qui précise ne peut contredire la norme précisée. Il serait totalement illégal que les plans de secteurs aillent à l'encontre des normes arrêtées à l'échelle communautaire/métropolitaine, ils peuvent seulement les détailler, en préciser le contenu. Ils ne peuvent s'y opposer. On est clairement dans le cadre du rapport de conformité.

Mutatis mutandis, on se trouve, avec le couple PLU-CM/plans de secteurs, dans une configuration très semblable à celle du couple SCOT/schémas de secteurs. On le sait, l'avant dernier alinéa de l'article L. 122-1 du Cu énonce que le schéma de secteur complète le SCOT en détaillant et précisant son contenu, afin d'assurer l'exécution de la planification stratégique. Le plan de secteur apparaît ainsi comme l'équivalent du schéma de secteur pour la planification réglementaire, avec une fonction de loupe ou coup de zoom sur une échelle territorialisée.[1076]

Malgré tout, on estime que la possibilité de plans de secteurs s'appropriant *de facto* la fonction des règlements et des OAP communautaires/métropolitains ne peut être écartée pour autant.

Pour l'expliquer, on doit commercer par dire qu'on estime que l'articulation théorique entre un SCOT et un schéma de secteur est plus facile à assurer que l'articulation entre un PLU-CM et un plan de secteur. En effet, le SCOT et le schéma de secteur relève de la planification stratégique, dont l'écriture normative est ontologiquement une écriture

[1075] Conséquences inspirées par les réflexions du professeur Lebreton sur le rapport entre le SCOT et les schémas des secteurs : LEBRETON (J.-P.) : Vers un nouvel âge des schémas de secteur ?, in *« Confluences », Mélanges en l'honneur de Jacqueline Morand-Deviller*, Montchrestien, 2007, p. 603.

[1076] On reprend ici une terminologie mise en avant par le professeur Lebreton pour qualifier la fonction des schémas de secteur : LEBRETON (J.-P.) : article précité, p. 607.

relativement souple. L'échelle de normativité en matière de normes non impératives (parmi lesquelles on peut placer les principes, les orientations, les objectifs) est grande et permet des articulations cohérentes. Par exemple, on conçoit très bien que le SCOT fixe une orientation générale et que le schéma de secteur détermine une orientation territorialisée sur son fondement. Les choses sont plus complexes quand il s'agit de la planification réglementaire. L'écriture normative est en effet fondamentalement différente de celle de la planification stratégique : il ne s'agit plus de poser des normes non impératives, mais des normes impératives. Dans cette perspective, on peut dire que décliner une échelle d'impérativité est relativement complexe : la substance de la norme impérative est plus rétive à l'idée d'échelle normative que la norme non impérative. Le plus souvent, la contrainte est univoque. Or, il s'agit précisément d'écrire la norme impérative communautaire/métropolitaine de telle sorte qu'elle laisse une certaine marge de manœuvre au plan de secteur pour la décliner territorialement, tout en évitant qu'il la contredise ou s'y substitue. Deux écueils doivent donc être évités.

D'une part, il faut éviter l'écueil d'une impérativité absolue de la norme communautaire/métropolitaine figurant dans le règlement et les OAP. Par là, on entend une impérativité empreinte d'une précision absolue et fixant une contrainte absolue. Au point que le plan de secteur ne pourra que s'y conformer sans l'adapter. La légalité de la norme communautaire/métropolitaine pourrait alors être contestée, au motif qu'elle prive de son objet le plan de secteur.

D'autre part, le second écueil à éviter est celui d'une impérativité trop souple de la norme communautaire/métropolitaine figurant dans les OAP et le règlement. Dans cette hypothèse, on vise la norme impérative rédigée de façon si générale qu'elle ne pourrait être perçue comme une véritable norme encadrant l'écriture du plan de secteur. Les communes couvertes par ce dernier, profitant de l'écriture lâche des normes communautaires/métropolitaines, pourraient imposer à l'EPCI-FP une certaine écriture du règlement et des OAP applicables à l'échelle territorialisée en cas de rapport de force favorable. Dans cette perspective, les communes s'approprieraient les fonctions normatives communautaires/métropolitaines, en étant *de facto* à l'origine du règlement et des OAP applicables. Et ceci, sans tomber dans l'illégalité car les normes communautaires/métropolitaines seraient le support des normes territorialisées qu'elles préciseraient et parce qu'il n'y aurait pas de contradiction entre ces deux niveaux de normes. Seulement, la grande indétermination des normes communautaires/métropolitaines renforcerait la marge de manœuvre des communes concernées par le plan de secteur, pour faire pression sur l'EPCI-FP et obtenir une écriture normative des plans favorable à leurs intérêts.

On le comprend, les EPCI-FP auteurs des règlements et OAP applicables à l'échelle communautaire/métropolitaine devront réussir un complexe travail d'écriture normative. Les EPCI-FP auront à laisser une marge de manœuvre aux plans de secteurs. Toutefois, il ne faut pas que cette marge de manœuvre aboutisse à faire des communes couvertes par les plans de secteurs les véritables auteurs des règlements et OAP applicables à l'échelle territorialisée, à la suite de leurs pressions politiques. Ce travail sera d'autant plus complexe qu'il ne relève pas seulement de la légistique. C'est aussi, et peut-être surtout, une bataille politique majeure qui sera livrée autour de cette écriture normative. En effet, on ne doit pas s'attendre à voir les communes renoncer sans résistance à leur traditionnelle compétence en matière de planification réglementaire. On peut, bien au contraire, s'attendre à les voir exercer une pression politique majeure sur les EPCI-FP, afin que ces derniers rédigent de la façon la plus souple possible les règlements et OAP communautaires/métropolitains. Cette souplesse ayant

pour effet de réduire la portée de la contrainte et de renforcer l'impact des plans de secteurs, au risque de faire de ces derniers les véritables réglementations d'urbanisme applicables.

C) Le nécessaire exercice d'un contrôle de carence pour garantir la substance du PLU-CM

On peut espérer que le décret d'application de la loi ENE, pour sa partie planificatrice, viendra préciser si le plan de secteur contient seul les OAP et règlements communautaires/métropolitains ou s'il peut exister deux catégories de normes règlementaires, l'une pour l'ensemble du PLU-CM, l'autre pour les secteurs.

Quelle que soit la solution retenue par le décret, on a vu qu'il existe toujours une menace planant sur la substance du PLU-CM. Pour garantir cette dernière, on peut imaginer de revoir les modalités d'élaboration du PLU-CM, pour limiter l'influence communale. On n'approfondit pas plus cette voie, car la seconde partie abordera plus longuement les aspects liés à l'élaboration des documents d'urbanisme portés par l'intercommunalité.[1077] On se contentera donc ici de remettre en avant une solution déjà proposée en matière de SCOT, c'est-à-dire la nécessaire mise en avant d'un contrôle de carence au profit du préfet.[1078]

Le contrôle de carence consisterait, dans la perspective considérée, à vérifier la substance du PLU-CM, quand le préfet se voit transmettre le document. Si ce dernier apparaît en pratique comme une juxtaposition de PLU communaux vaguement fédérés au sein d'un PLU-CM, alors le préfet pourra estimer que l'EPCI-FP n'a pas exercé sa compétence, mettant ainsi en exergue une forme d'incompétence négative. Il semble essentiel que le contrôle préfectoral ne néglige pas cet aspect, pour le succès de la réforme de 2010.

Ce contrôle pourrait avoir des incidences majeures.

D'un côté, sur la pérennité du document contrôlé.

D'un autre côté, sur les transferts de compétences découlant de l'exercice de la compétence PLU par un EPCI-FP. Ainsi, le contrôle de carence permettrait de refuser le transfert aux EPCI-FP des compétences foncières lorsque le PLU apparaît comme faussement communautaire/métropolitain. A titre d'illustration, on peut évoquer l'article L. 211-2 alinéa 2 du Cu qui attribue de plein droit la compétence « droit de préemption urbain » aux EPCI-FP compétents pour l'élaboration des documents d'urbanisme (SCOT et PLU) et la réalisation des ZAC. Si l'EPCI-FP n'est que faussement compétent en matière de PLU, le PLU-CM se révélant être une juxtaposition de PLU communaux, alors le DPU ne saurait être transféré à l'établissement public. Les communes désireuses d'une intervention communautaire/métropolitaine en matière foncière seraient ainsi incitées à contribuer à la mise en place d'un vrai PLU-CM, avec une véritable substance communautaire/métropolitaine, matérialisant que l'urbanisme est réellement conçu à une nouvelle échelle.

Les plans de secteurs pluricommunaux ou communaux ne sont pas sans risques pour la substance du PLU-CM. La menace est d'autant plus grande que les pièces du PLU nécessairement déterminées à l'échelle du PLU-CM ne sont pas dotées d'une grande force normative.

[1077] Voir Partie 2, Titre 1, Chapitre 2.
[1078] Voir Partie 1, Titre 1, Chapitre 3, Section 1, Paragraphe 3, C), b), b-2).

Paragraphe 2 : Le constat de la force normative relative des composantes du PLU-CM nécessairement établies par l'EPCI-FP

En cas de mobilisation de l'habilitation à établir des plans de secteurs à l'échelle pluri-communale et communale, il faut rappeler que le rapport de présentation et le PADD seront les seules composantes du PLU-CM communes à l'ensemble de l'EPCI-FP. Or, il faut bien relever que le rapport de présentation est dénué de force normative (A), alors que le PADD se caractérise par une force normative relative (B).

A) L'absence de force normative du rapport de présentation du PLU-CM

Par force normative, on vise la capacité d'une norme à lier ses destinataires ou récepteurs, selon une intensité variable. Au regard de cette définition, il convient d'examiner le contenu du rapport de présentation (1), ce qui conduira au diagnostic de son absence de force normative (2).

1) Le contenu du rapport de présentation

D'après l'article L. 123-1-2 issu de la loi ENE, le rapport de présentation *explique* les choix retenus pour établir le PADD, les OAP et le règlement.
Il s'appuie sur un *diagnostic* établi au regard des prévisions économiques et démographiques et des besoins répertoriés en matière de développement économique, de surfaces agricoles, de développement forestier, d'aménagement de l'espace, d'environnement, d'équilibre social de l'habitat, de transports, de commerce, d'équipements et de services.
Il présente une *analyse* de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers.
Il *justifie* les objectifs compris dans le projet d'aménagement et de développement durables au regard des objectifs de consommation de l'espace fixés, le cas échéant, par le schéma de cohérence territoriale et au regard des dynamiques économiques et démographiques.

De façon synthétique, la doctrine définit le rapport de présentation comme « le document de présentation globale du PLU qui établit les liens entre les différentes pièces du dossier. Il expose le diagnostic sur la base duquel est établi le PADD, explique les choix retenus par ce dernier et leurs conséquences sur le zonage et les prescriptions du règlement, ainsi que sur les éventuelles orientations d'aménagement. Il est essentiel à sa compréhension. Outre ce rôle d' ''exposé des motifs'', il contient l'étude d'environnement[1079], véritable substitut de l'étude d'impact dont les documents d'urbanisme ont été dispensés et qui constitue le moyen de s'assurer que le PLU respecte bien les préoccupations d'environnement. Des textes récents lui ouvrent également de nouvelles possibilités, notamment dans le cadre de la politique énergétique ou de la politique foncière. »[1080]

[1079] Il convient de préciser que les PLU comportent *en principe* une étude d'environnement, tel est le droit commun. Cependant, « certains plans locaux d'urbanisme doivent faire l'objet d'une évaluation environnementale plus détaillée que l'étude de droit commun (…) dès lors qu'ils peuvent comporter des incidences plus lourdes pour l'environnement et entrent alors dans le champ d'application de la directive 2001/42. » (JEGOUZO (Y) : Evaluation environnementale des PLU, Séminaire Ecriture des PLU, Thème n° 7, Fiche 2, Le champ d'application de l'évaluation environnementale, 2009, p. 1, site internet du GRIDAUH, http://www.gridauh.fr/comptes-rendus-de-travaux/ecriture-des-plu/ Selon l'incidence environnementale du PLU, le document contiendra donc, soit une étude d'environnement de droit commun, soit une évaluation environnementale renforcée régie par la directive 2001-42.
[1080] JACQUOT (H) et PRIET (F) : *Droit de l'urbanisme*, Dalloz, 2008, p. 229.

2) Un rapport de présentation dénué de force normative

Le rapport de présentation n'est pas évoqué par l'article L. 123-5 énumérant les pièces du PLU opposables. *A contrario*, on déduit de cet article que le rapport de présentation n'est pas juridiquement opposable. Cela justifie l'idée selon laquelle le rapport de présentation « n'a en lui-même aucune valeur juridique »[1081] ou encore qu'« il n'a pas d'effets juridiques propres. »[1082]

On doit cependant relever que le rapport de présentation, en tant qu'exposé des motifs et de substitut à une étude d'impact, conditionne toutefois la légalité de l'ensemble du document.[1083] Son absence ou sa mauvaise rédaction peuvent conduire à l'annulation du PLU.[1084] On doit ici relever l'abondant contentieux qui a pu se cristalliser à partir du rapport de présentation.[1085]

Toutefois, en dépit de son impact contentieux, on ne peut parler de force normative à propos du rapport de présentation. En effet, à travers lui, l'EPCI-FP ne dispose pas d'un pouvoir normateur[1086] lui permettant de prédéterminer ou d'influencer fortement le contenu

---

[1081] LE CORNEC (E) : Rapport de présentation et légalité des documents d'urbanisme, RFDA, mars-avril 1998, p. 391.

[1082] JACQUOT (H) et PRIET (F) : *Droit de l'urbanisme*, Dalloz, 2008, p. 234

[1083] *Ibidem.*

[1084] En guise d'illustration, on peut évoquer le jugement du Tribunal administratif de Nantes du 21 avril 2009, Association Sauvegarde de l'Anjou. Le juge administratif, en l'espèce, prononce l'annulation du PLU de la communauté d'agglomération d'Angers-Loire Métropole. Parmi les motifs d'annulation du PLU communautaire, on doit relever l'insuffisance du rapport de présentation. Dans son commentaire du jugement, Nathalie Wolff pouvait relever que l'insuffisance du rapport de présentation se manifestait à trois égards. D'abord, « en l'espèce, la communauté d'agglomération ne justifie pas la diminution importante des surfaces soumises au régime des espaces boisés classés. Elle méconnait donc les dispositions du troisième alinéa de l'article R. 123-2 exigeant une motivation de la délimitation des zones et du règlement qui leur est applicable, ainsi que les dispositions du dernier alinéa précisant que les motifs des changements apportés en cas d'évolution du plan doivent être exposés. Conformément aux conclusions du rapporteur public (…), le juge considère que le rapport de présentation ne permet pas de déterminer pour quels espaces verts la protection du régime des espaces boisés a été remplacée par une autre réglementation plus permissive, voire totalement supprimées. » Ensuite, a été soulignée « l'insuffisance du rapport de présentation s'agissant de la délimitation de six quartiers à protéger en raison de leur richesse historique et architecturale. (…) Le Tribunal administratif de Nantes considère que les auteurs du rapport de présentation ne doivent pas se limiter à recenser et décrire les caractéristiques d'ordre historique et architectural, mais également justifier les raisons qui les ont conduits à opérer une telle sélection. » Enfin, l'auteur met en exergue que « le Tribunal administratif considère que la création de l'emplacement réservé ne comporte pas d'indication ni sur l'état initial du site ni sur les incidences du projet sur l'environnement. Or, la voie de contournement de l'agglomération projetée devrait supporter 50 000 véhicules par jour. Elle aurait des incidences sur un site archéologique, sur la zone très peuplée du quartier, et sur la zone d'urbanisation future prévue dans ce même secteur. » (WOLFF (N) : L'exigence croissante du juge sur la précision des documents d'urbanisme, note sous le jugement du Tribunal administratif de Nantes du 21 avril 2009, Association Sauvegarde de l'Anjou, AJDA 2009, p. 1908)

[1085] A ce titre, on peut renvoyer, sans prétendre à l'exhaustivité, aux éléments bibliographiques suivants : JEGOUZO (Y) : Le rapport de présentation du POS et la prise en compte de l'environnement, RFDA, mars-avril 1988, p. 327 ; TOUVET L. (coord.) : Dossier spécial : le rapport de présentation du POS, BJDU 1996, n° 2, p. 95 ; LE CORNEC (E) : Rapport de présentation et légalité des documents d'urbanisme, RFDA, mars-avril 1998, p. 390.

[1086] Pour justifier le choix de recourir à la formule de « pouvoir normateur » au lieu de « pouvoir normatif », on peut évoquer les travaux du professeur Thibierge : « Est normatif, ''ce qui constitue ou énonce une norme'' ou ''ce qui crée, établit, prescrit des normes.'' Il s'agit là de deux sens différents. ''Ce qui constitue une norme'' ramène à une caractéristique. On peut ainsi dire d'un instrument juridique qu'il est un ''instrument normatif.'' Alors que ''ce qui crée, établit des normes'' évoque un rôle, une fonction. On dira que tel organe est doté d'un ''pouvoir normatif.'' Pour bien marquer cette différence, il serait plus adéquat d'utiliser l'adjectif ''normatif'' pour ce qui constitue une norme, et l'adjectif ''normateur'' pour ce qui en crée. » *In* THIBIERGE (C) : Au cœur

des règlements et OAP contenus dans les plans de secteurs. Au contraire, ce sont ces plans de secteurs qui vont déterminer le contenu du rapport de présentation. L'EPCI-FP devra assurer la motivation et l'étude environnementale des normes juridiques composant les règlements et les OAP territorialisés contenus dans les plans de secteurs. Dans l'hypothèse où les plans de secteurs seraient effectivement un vecteur de communalisation de l'urbanisme réglementaire, le rapport de présentation verrait l'EPCI-FP justifier les choix communaux, sans pouvoir les influencer de façon décisive.

Le PADD a un tout autre impact, même s'il convient de l'appréhender avec relativité.

B) La force normative relative du PADD du PLU-CM

Au regard de la définition retenue de la force normative, le PADD en est incontestablement dotée. On peut le justifier au regard des fonctions assignées à cette pièce du PLU (1) et de l'intérêt particulier qu'elle prend dans le cadre du PLU-CM (2). On verra cependant qu'il ne s'agit que d'une force normative relative.

1) Un PADD non dénué de force normative en raison des fonctions assignées à cette pièce du PLU

Le PADD, d'après l'article L. 123-1 du Cu, définit les orientations générales des politiques d'aménagement, d'équipement, d'urbanisme, de protection des espaces naturels, agricoles et forestiers, et de préservation ou de remise en bon état des continuités écologiques. Le PADD arrête également les orientations générales concernant l'habitat, les transports et les déplacements, le développement des communications numériques, l'équipement commercial, le développement économique et les loisirs, retenues pour l'ensemble de l'établissement public de coopération intercommunale ou de la commune.
Enfin, il fixe des objectifs de modération de la consommation de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain.

Cette nouvelle formulation législative des fonctions du PADD suscite deux réactions.

D'une part, elle confirme l'absence d'opposabilité du PADD, ce dernier ayant perdu son caractère opposable à la suite de la loi UH.[1087]

D'autre part, elle marque clairement un enrichissement manifeste des fonctions du PADD.[1088] On l'a dit, « le contenu du PADD constitue désormais, et pour une large part, la réponse que le PLU doit impérativement apporter aux interpellations que lui adressent les thématiques de l'article L. 121-1. »[1089] Quand on observe le développement croissant des objectifs assignés aux documents d'urbanisme par cet article L. 121-1, on comprend le développement corrélatif du PADD. Cette montée en puissance justifie que « le contenu du PADD commence à être encadré. »[1090] Cet encadrement démontre bien qu'il ne faut pas considérer que le PADD est dépourvu de toute force normative et qu'il est uniquement « un document d'ordre politique (…), un exposé ayant pour seul objet d'informer du parti général d'urbanisme retenu pour la commune. »[1091] On peut juridiquement le démontrer.

---

de la norme : le tracé et la mesure. Pour une distinction entre normes et règles de droit, Archives de philosophie du droit, 2008, tome 51, p. 344.

[1087] LEBRETON (J.-P.) : Le contenu du PLU après la loi du 2 juillet 2003, AJDA 2003, p. 1542.

[1088] On peut rappeler que le PADD, d'après l'ancien article L. 123-1 du Cu, définit les orientations générales d'aménagement et d'urbanisme retenues pour l'ensemble de la commune. »

[1089] SOLER-COUTEAUX (P) : Le PLU « Grenelle » : un arbre qui cache la forêt, RDI, février 2011, n° 2, p. 93.

[1090] JACQUOT (H), LEBRETON (J.-P.) : La réforme du PLU, AJDA 2010, p. 1699.

[1091] LEBRETON (J.-P.) : article précité, p. 1542.

Le PADD dépasse la seule fonction de présentation du parti général d'urbanisme retenu pour deux raisons.

Dans un premier temps, la loi attribue au PADD un rôle essentiel quant au choix des procédures de gestion du PLU. Comme le rappelle le professeur Jacquot, « la procédure de modification ne peut en effet être utilisée que si le changement que l'on se propose d'apporter au PLU ne porte pas entre autres ''atteintes à l'économie générale du PADD'' (article L. 123-13). Il en va de même de la procédure de révision simplifiée lorsqu'elle a pour objet d'étendre une zone constructible (article L. 123-13). La loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement a poursuivi dans la même voie en ce qui concerne les procédures d'évolution du PLU permettant l'implantation des programmes de logements comportant une part plus ou moins importante de logements sociaux. »[1092] La loi ENE ne change pas l'état du droit, issu globalement de la loi UH, de ce point de vue.

Dans un second temps, la loi reconnaît au PADD la fonction d'assurer la cohérence interne du PLU, cette cohérence interne n'étant apparemment pas garantie de la même façon.

D'un côté, il faut bien relever que la loi ENE donne naissance à un nouvel article L. 123-1-4 d'après lequel les OAP sont édictées « dans le respect des orientations définies dans le PADD. »

D'un autre côté, on doit indiquer que, d'après l'article L. 123-1-5 du Cu issu de la loi ENE, le règlement est édicté « en cohérence avec le PADD. »

Indiscutablement, le PADD « acquiert ainsi une fonction de mise en cohérence des différentes composantes de la politique de la ville dont il est le seul investi au sein des éléments composant le PLU. Son rôle et son autorité ne peuvent que s'en trouver renforcés. »[1093] Si cette fonction sert le PADD, certains auteurs ont pu critiquer ce « monopole », plaidant en faveur d'une obligation de cohérence directement établie entre OAP et règlement.[1094]

On peut dire que le PADD, particulièrement du fait de sa fonction de mise en cohérence interne, dispose d'une force normative, d'une capacité à lier ses destinataires. Ces derniers devront prendre en compte le contenu du PADD. On peut voir maintenant que cette force est encore accrue dans la perspective du PLU-CM. Paradoxalement, cela permettra également de voir que la force normative du PADD est relative, car il ne lie que via un rapport de compatibilité.

2) Une force normative à la fois accrue et relative pour le PADD du PLU-CM

La fonction de mise en cohérence interne du PLU est commune à l'ensemble des PLU, communautaires/métropolitains et communaux. En elle-même, elle contribue à doter le PADD d'une force normative. Cette dernière est encore renforcée dans la perspective du PLU-CM. On peut voir pourquoi (a), avant d'examiner les difficultés pour appréhender aisément le sens de cette fonction (b) et de mettre en exergue l'exigence fondamentale d'une bonne écriture du PADD pour que ce dernier soit influent (c).

[1092] JACQUOT (H) : Rapport introductif « Les enjeux de l'écriture du PADD », Séminaire Ecriture du PLU, séance du 3 mars 2010, « Le PADD ».

[1093] SOLER-COUTEAUX (P) : Le PLU « Grenelle » : un arbre qui cache la forêt, RDI, février 2011, n° 2, p. 91.

[1094] Ainsi, le professeur Lebreton constate que la loi n'a prévu aucune connexion normative entre OAP et règlement, alors même qu'il est possible que des OAP empiètent dans le domaine règlementaire. Cette éventualité est problématique car les OAP ont une substance moins contraignante et lient par un rapport de compatibilité. De même, certaines OAP ont besoin de dispositions du règlement pour être traduites. L'institution d'une exigence de cohérence pourrait résoudre ces difficultés. (LEBRETON (J.-P.) : Rapport introductif au séminaire Ecriture du PLU/Intercommunalité organisé par le GRIDAUH le 22 juin 2011)

a) L'importance de la fonction de mise en cohérence interne au sein du PLU-CM

Deux motifs expliquent l'importance accrue de la fonction de mise en cohérence au sein du PLU-CM.

D'une part, la diversité des champs d'intervention normative du PLU-CM : on l'a vu, ce dernier intègre les normes antérieurement contenues dans le PLH (depuis la loi MOLLE) et le PDU (depuis la loi ENE). Avant, éventuellement, d'intégrer le DAC. Cette diversité accroît l'exigence de cohérence interne, tout en la rendant plus complexe à atteindre. Le rôle du PADD en est encore renforcé.[1095]

D'autre part, la place du PADD est renforcée en cas de plans de secteurs. Le PADD joue alors un rôle essentiel pour garantir une cohérence entre les normes prises pour l'ensemble de l'EPCI-FP et les règlements et OAP territorialisés. Le PADD doit amortir les tensions éventuelles.[1096]

On le voit, la fonction de garantie de la cohérence interne du PLU-CM assignée au PADD est particulièrement fondamentale et complexe. Cette complexité est accrue par les incertitudes autour des contours précis de la notion de cohérence.

b) Une notion de cohérence conduisant à relativiser la force normative du PADD

La notion de cohérence est une notion largement indéterminée.[1097] Pourtant, elle est fondamentale pour mesurer la force normative du PADD.

A observer la seule lettre de la loi, on a le sentiment que la fonction du PADD d'assurer la cohérence globale du PLU est assurée de deux façons distinctes. D'un côté, par un rapport très contraignant, les OAP devant respecter le PADD ; la notion de « respect » marque en effet un rapport normatif très étroit entre les deux composantes du PLU considérées. D'un autre côté, par un rapport de cohérence, le règlement devant être cohérent par rapport au PADD. Mais doit-on interpréter la loi selon sa seule lettre ?

La doctrine fait montre de prudence s'agissant de l'interprétation de cette nécessité nouvelle des OAP de respecter le PADD. Elle refuse de « tirer de conclusions définitives quant à leurs futurs rapports juridiques. »[1098] D'autres estiment que ce PADD est le garde-fou permettant de cadrer strictement les plans de secteurs.

Ici, on considérera que le rapport très contraignant apparemment instauré entre le PADD et les OAP n'en est en réalité pas un. A cet égard, il faut bien constater que les normes contenues dans le PADD sont des normes non impératives, des orientations générales et des objectifs. Or, le Conseil constitutionnel, dans une décision du 7 décembre 2000, semble écarter le rapport de conformité quand la norme qui sert d'étalon au contrôle de la légalité

[1095] JACQUOT (H) : Rapport introductif « Les enjeux de l'écriture du PADD », Séminaire GRIDAUH « Ecriture du PLU », séance du 3 mars 2010, « Le PADD ».
[1096] JACQUOT (H) : Rapport précité.
[1097] « La notion de cohérence n'est définie ni dans les textes, ni dans une jurisprudence très peu nombreuse. » (PELISSIER (G) : Rapport « La portée juridique du PADD », Séminaire GRIDAUH « Ecriture du PLU », séance du 3 mars 2010, « Le PADD »)
[1098] JACQUOT (H), LEBRETON (J.-P.) : La réforme du PLU, AJDA 2010, p. 1699.

d'une autre norme est imprécise et générale.[1099] D'après le juge constitutionnel, c'est le rapport de compatibilité qui régule le rapport entre deux normes lorsque la norme de référence pour le contrôle de la légalité d'une autre norme est imprécise et générale.

Faut-il alors en déduire que le rapport entre le PADD et les OAP est un rapport de compatibilité alors que le rapport entre le PADD et le règlement est un rapport de cohérence ? On ne le pense pas. En effet, on imagine mal le juge exercer un contrôle d'une certaine nature quand sont en cause les OAP et un contrôle d'une autre nature quand est en cause le règlement. Considérant que les OAP et le règlement sont tous des normes règlementaires et que le PADD contient des normes non impératives imprécises et générales, on peut estimer que le juge ne distinguera pas quant au contrôle exercé, car il n'y a pas lieu de distinguer. On peut imaginer que c'est un même contrôle de compatibilité qui guidera l'examen du rapport du PADD avec les OAP et le règlement. La fonction générale accordée au PADD, assurer la cohérence interne du PLU, incline à penser ainsi. La doctrine l'a bien indiqué, « pour le législateur, la cohérence ne concerne pas deux composantes du PLU de même niveau mais de niveau différent. Son appréciation se situe donc dans le cadre d'un rapport hiérarchique ou quasi-hiérarchique qui correspond à la place prééminente que l'on souhaite donner au PADD dans le PLU ; celle de la '*'clé de voûte'' qui tient tout l'édifice* (souligné par nous*)*. En cas d'incohérence constatée par le juge, c'est l'orientation d'aménagement ou le règlement qui sera considéré comme irrégulier. »[1100] Or, l'idée d'un contrôle afférent à un rapport hiérarchique appréhendé souplement renvoie, semble-t-il, au contrôle de compatibilité. La décision du Conseil constitutionnel précitée incite à le concevoir ainsi. On verra plus loin que le juge administratif semble aussi accréditer cette idée, en assimilant le rapport de cohérence au rapport de compatibilité. La fonction du PADD d'assurer la cohérence interne du PLU ne paraît pas devoir correspondre à la création d'un nouveau contrôle de cohérence. Dans les faits, il s'agit d'un contrôle de compatibilité.

Pour appuyer l'analyse d'un contrôle de cohérence revenant à exercer un contrôle de compatibilité, on peut mettre en exergue deux éléments.

En premier lieu, des positions doctrinales. Ainsi, pour Philippe Baffert, la cohérence doit être comprise substantiellement comme un synonyme de la compatibilité. Seulement, la compatibilité s'applique à des documents distincts quand la cohérence vise les différentes pièces d'un même document. De façon assez proche, le professeur Fatôme estime que la cohérence s'entend comme une exigence de non contradiction entre deux documents non hiérarchisés.[1101]

En second lieu, des jurisprudences. D'après les rares jurisprudences afférentes à la notion de cohérence, il apparaît que le juge appréhende le contrôle de la cohérence comme un contrôle vérifiant la non contradiction entre deux normes, ce qui conduit à la rapprocher du contrôle de compatibilité. Il ressort ainsi des premières jurisprudences que le juge ne fait pas sienne l'idée selon laquelle « l'exigence de cohérence impose non seulement que le règlement

[1099] Dans cette affaire, le juge devait trancher la nature du contrôle juridictionnel pour examiner la légalité des documents d'urbanisme par rapport aux objectifs de l'article L. 122-1. Pour le Conseil constitutionnel, ces objectifs « doivent être interprétés comme imposant seulement aux auteurs des documents d'urbanisme d'y faire figurer des mesures touchant à la réalisation des objectifs qu'elles énoncent ; qu'en conséquence, il appartient au juge administratif d'exercer un simple contrôle de compatibilité. » (Conseil Constitutionnel, 7 décembre 2000, n° 2000-436)

[1100] JACQUOT (H) : Rapport introductif « Les enjeux de l'écriture du PADD », Séminaire Ecriture du PLU, séance du 3 mars 2010, « Le PADD ».

[1101] Opinions exprimées lors du Séminaire Ecriture du PLU du 3 mars 2010, consacrée au PADD.

n'aille pas à l'encontre des objectifs fixés, mais qu'il les poursuive effectivement. »[1102] A titre d'illustration spécifiquement afférente au PADD[1103], on peut évoquer l'arrêt de la CAA de Lyon du 18 novembre 2008, Association Roch'Nature.[1104] Dans cet arrêt[1105], le juge s'appuie explicitement sur une exigence de non contradiction que l'on peut associer à la notion de compatibilité.[1106] On peut également citer à nouveau le jugement du Tribunal administratif de Nantes du 21 avril 2009 qui censure le PLU communautaire d'Angers-Loire Métropole en se référant également à cette exigence de non contradiction.[1107] Il apparaît donc que le PADD peut être le fondement de l'annulation du PLU en cas d'incohérence entre le PADD et le règlement ou les orientations d'aménagement.

La force normative du PADD, si elle est indiscutable, doit cependant être relativisée au regard du rapport juridique par lequel il s'impose, la compatibilité. L'écriture du PADD sera le second moyen de relativiser la force normative de ce PADD.

c) L'écriture normative du PADD pouvant conduire à relativiser sa force normative

La fonction de garantie de la cohérence interne du PLU assignée du PADD rend tout à fait fondamentale la question de l'écriture normative du PADD.

Un PADD mal rédigé, obscur, très général et réduit laissera une plus grande marge de manœuvre aux communes pour conserver une autonomie via les plans de secteurs. Les communes pourront instrumentaliser une médiocre écriture normative du PADD pour tenter de faire adopter des règlements et OAP territorialisés favorables à leurs intérêts, sans que l'on puisse leur opposer un PADD à même d'encadrer significativement leur écriture. Au-delà de ces enjeux de pouvoir, on peut également s'interroger sur la pérennité de l'ensemble du document en cas de mauvaise rédaction du PADD. A cet égard, on a pu se demander : « outre la question de la légalité d'un PLU dépourvu d' ''*orientations fondamentales*'', la rédaction donnée par la loi de 2003 du champ de la révision interdit-elle au juge de rechercher ailleurs que dans un PADD défaillant le parti d'aménagement du PLU ? Ce qui peut revenir à permettre au juge d'apprécier l'atteinte à l'économie générale du PLU selon les mêmes méthodes que le POS. Ou bien, en l'absence d'un PADD ''suffisant'', le juge n'a-t-il d'autres

[1102] PELISSIER (G) : Rapport « La portée juridique du PADD », Séminaire GRIDAUH « Ecriture du PLU », séance du 3 mars 2010, « Le PADD ».

[1103] Sur l'interprétation de la notion de cohérence par le juge, en dehors du PADD, on peut évoquer deux exemples : CE, 28 mai 2003, Commune de Saily et autres (n° 223851) et CE, 27 février 2004, Centre régional de la propriété foncière de Lorraine-Alsace (n° 198124).

[1104] CAA Lyon, 18 novembre 2008, Association Roch'Nature, n° 07LY0082.

[1105] Pour un commentaire approfondi de l'arrêt, voir SOLER-COUTEAUX (P) : Le contrôle de la cohérence interne d'un PLU, A propos de la constitution d'une trame verte d'agglomération, Note sous l'arrêt de la CAA de Lyon du 18 novembre 2008, Association Roch'Nature, RDI, 2009, n° 6, p. 338.

[1106] Le juge décide, d'une part, que la création de huit polygones d'implantation de constructions dans un zone N « *n'est pas en contradiction* (souligné par nous) avec l'objectif de protection du site énoncé dans le PADD qui recense le secteur au nombre des espaces à protéger en tant qu'ils constituent la trame verte de l'agglomération. » D'autre part, l'arrêt énonce « qu'en retenant le principe de l'urbanisation de l'ensemble de cette zone sans distinguer les différents compartiments de terrain qu'elle comporte, notamment, de part et d'autre de la ligne de crête, la révision litigieuse *est en contradiction* (souligné par nous) avec les orientations précises énoncées, tant par le PADD en ce qui concerne la trame verte, que le rapport de présentation en ce qui concerne le maintien de la pérennité des deux dernières exploitations agricoles. »

[1107] « Au motif notamment que le parti d'aménagement qui déclassait les espaces boisés concourant de manière substantielle à la richesse du patrimoine paysager de l'agglomération était en contradiction avec le PADD qui affirme que l'espace naturel est ''un élément constructif de l'aménagement de l'image et de l'identité de l'agglomération''. » (PELISSIER (G) : Rapport précité)

solutions que de constater l'illégalité d'ensemble d'un document qui ne respecterait pas l'obligation légale exprimée par l'alinéa 2 de l'article L. 123-1 ? Effectivement, il semble difficile de concevoir qu'un PLU ne repose pas sur un parti d'aménagement quelconque. »[1108]

A l'inverse, plus le PADD est bien rédigé et plus les communes seront contraintes par les normes communautaires/métropolitaines au moment de tenter d'influencer l'écriture de leurs règlements et OAP territorialisés. On peut compléter cette idée en indiquant que le contrôle juridictionnel sera moins approfondi en cas d'écriture normative médiocre : le défaut de cohérence est plus difficile à caractériser lorsque la norme de référence du contrôle est mal rédigée, laissant place à diverses interprétations possibles. A l'inverse, le juge pourrait approfondir son contrôle « dans le cas d'une orientation très précise qui ne connaîtrait absolument aucune traduction réglementaire dans le PLU. »[1109] Manifestement, « le contrôle du juge est lié à la précision de l'écriture du PLU. »[1110] On peut donc clairement établir une corrélation entre la qualité de l'écriture normative du PADD et la liberté de manœuvre des communes pour tenter d'influencer la détermination des plans de secteurs.

Au regard de cette alternative, il ressort des études de terrain que l'écriture normative des PADD paraît, pour le moment tout du moins, relativement médiocre, révélant un certain nombre de difficultés.

La première difficulté, relevée par une étude du GRIDAUH afférente aux modes d'évolution des PLU des grandes villes, découle de l'hétérogénéité de l'écriture des PADD. Ces derniers sont rédigés de manière plus ou moins précise.[1111] Par ailleurs, le recours aux normes non impératives, principes, orientations et objectifs, est dans certains cas inadéquat en termes d'écriture normative, avec un dosage entre l'impérativité et la simple suggestion parfois manqué. Cette écriture hétérogène rend l'appréhension des PADD plus délicate.

La seconde difficulté est relative au fait que certains PADD contiennent des éléments qui ne devraient pas y figurer. D'un côté, ces éléments peuvent relever en réalité d'autres pièces du PLU. Par exemple, des dispositions du PADD peuvent être des éléments non normatifs, comme l'énoncé de valeurs[1112], des constats ou recommandations[1113], qui relèvent plutôt du rapport de présentation.[1114] De la même façon, on peut trouver dans le PADD des

---

[1108] FATOME (E), JEGOUZO (Y), LEBRETON (J.-P.) (coord.) : Les modes d'évolution des PLU des grandes villes, septembre 2009, site internet du GRIDAUH, http://www.gridauh.fr/fileadmin/gridauh/MEDIA/2010/contrats_de_recherche/modes_d_evolution_plu/4b0ea8e0c128a.pdf, p. 25.

[1109] PELISSIER (G) : Rapport « La portée juridique du PADD », Séminaire GRIDAUH « Ecriture du PLU », séance du 3 mars 2010, « Le PADD ».

[1110] *Ibidem.*

[1111] FATOME (E), JEGOUZO (Y), LEBRETON (J.-P.) (coord.) : rapport précité, p. 24.

[1112] A ce titre, « il faut (…) éviter les rappels des textes de loi et en particulier de paraphraser les principes fondamentaux de l'urbanisme. » (JEANNIN (P) : Rapport « Le contenu pratique du PADD », Séminaire GRIDAUH « Ecriture du PLU », séance du 3 mars 2010, « Le PADD »)

[1113] FATOME (E), JEGOUZO (Y), LEBRETON (J.-P.) (coord.) : rapport précité, p. 24.

[1114] Par exemple, « quand il est écrit dans un PADD vouloir ''favoriser et renforcer l'image du bourg par la mise en place d'un projet spatial cohérent intégrant et persévérant l'identité de la commune'', cela revient à donner une nouvelle définition du PADD, mais cela ne constitue pas un PADD si l'on ne précise pas les moyens qui pourraient être mis en place pour y parvenir. » (JEANNIN (P) : rapport précité)

normes impératives qui devraient plutôt se situer au niveau du règlement.[1115] D'un autre côté, des éléments du PADD peuvent ne même pas relever pas du droit de l'urbanisme.[1116]

L'enjeu de l'écriture normative du PADD est fondamental, au vu des conséquences potentielles en cas de mauvaise écriture du document.

Une « bonne » écriture normative du PADD est cependant très difficile à atteindre.

D'une part, car il est délicat de définir objectivement, définitivement et globalement ce qu'est une « bonne » écriture de PADD.

D'autre part, en raison de l'approche de cette pièce du dossier véhiculée par l'Etat.[1117] D'après lui, le PADD doit avant tout être appréhendé comme la manifestation d'un projet politique, rédigé de façon claire et relativement succincte. Est-ce véritablement possible au vu des fonctions assignées au PADD, notamment la fonction de garantie de la cohérence interne du PLU ? La fonction de manifestation d'un parti d'aménagement, d'un projet politique est-elle compatible avec celle d'encadrement des règlements et OAP déterminés dans les plans de secteurs ? On perçoit une forme d'aporie entre l'ambition politique que doit manifester le PADD, qui implique logiquement une écriture plus politique que juridique, et les fonctions juridiques du PADD, qui exigent une écriture normative clairement juridicisée, stricte et précise afin d'encadrer efficacement les plans de secteurs. Cette aporie est d'autant plus inquiétante que, dans l'hypothèse de plans de secteurs pluri-communaux ou communaux, le PADD peut être la seule pièce du PLU-CM déterminée pour tout l'EPCI-FP et dotée d'une force normative susceptible d'influencer les normes juridiques établies dans les secteurs. L'écriture normative, la légistique *in fine*, apparaît dès lors comme un enjeu fondamental pour le PLU-CM. La problématique n'est pourtant pas nouvelle : elle s'est posée à propos des PADD de la loi SRU. Déjà, on a dû renoncer à leur opposabilité du fait de leur écriture normative bien particulière. D'où la fameuse réduction de leur voilure normative en 2003.

*

La présence des éléments réglementaires au sein des plans de secteurs font de ces derniers des éléments essentiels pour la matérialisation des objectifs et orientations du PLU-CM. Au regard de leur inscription territoriale, ils sont également une menace pour l'efficacité du document, en faisant planer l'ombre d'une instrumentalisation par les communes. Ces dernières peuvent tenter de garder une influence décisive sur le devenir de leurs territoires par leur intermédiaire, lors des procédures d'élaboration qui conservent leurs influences. Si la menace se réalise, particulièrement s'il s'avère que tous les éléments réglementaires sont dans les plans de secteurs, il n'y aurait alors que le PADD pour tenter de cadrer les plans dans un sens favorable aux vues d'un urbanisme réglementaire communautaire/métropolitain. Cependant, si le PADD dispose d'une vraie force normative, contrairement au rapport de présentation, elle est toutefois relative. On pressent alors que l'écriture du PADD sera un

---

[1115] « Il faut bien préserver la fonction d'édiction d'orientations générales du PADD et de ne pas faire de ce dernier la source de normes d'essence réglementaire empiétant sur le règlement ou les orientations d'aménagement. » (JEANNIN (P) : Rapport « Le contenu pratique du PADD », Séminaire GRIDAUH « Ecriture du PLU », séance du 3 mars 2010, « Le PADD »)

[1116] A titre d'illustration, on a relevé que « ''poursuivre le maillage des caméras de surveillance de la station'' et ''sensibiliser la population locale et touristique sur la nécessité de participer à l'acte citoyen'' est pour le moins étranger à l'urbanisme. » (JEANNIN (P) : rapport précité)

[1117] D'après « la circulaire n° 2003-48 du 31 juillet 2003 (commentaire de l'article 17 de la loi), (…) il doit s'agir d'un ''document simple, court et non technique qui présente le projet communal.'' La brochure du ministère de l'Equipement *Loi urbanisme et habitat, volet urbanisme, service après vote*, ajoute qu'il ne doit comporter que ''quelques pages seulement'', être ''accessible à tous les citoyens'' et permettre un ''débat clair au conseil municipal''. » (JACQUOT (H) et PRIET (F) : *Droit de l'urbanisme*, Dalloz, 2008, p. 235)

élément clé. Si on généralise, on peut même dire que c'est l'écriture du PLU-CM dans son ensemble qui sera décisive. Or, on doit relever des interrogations à cet égard.

Section 3 : Des interrogations quant à l'écriture du PLU-CM

Le PLU-CM vise à inscrire le PLU à une nouvelle échelle territoriale, pour permettre l'émergence d'un véritable urbanisme réglementaire pluridisciplinaire communautaire/métropolitain. Cependant, le progrès attendu du PLU-CM est suspendu à des interrogations relatives à l'écriture du document.

On pourrait penser, à première vue, que périmètre et écriture du PLU-CM sont des questions étrangères. On tient à contester cette idée. En effet, on doit voir que certaines questions relatives à l'écriture du PLU-CM menacent très directement les objectifs poursuivis par l'érection du PLU à l'échelle communautaire/métropolitaine. Il faut le souligner, une écriture insatisfaisante des documents, du fait de questions irrésolues, peut limiter les effets attendus des dispositions nouvelles afférentes aux périmètres. A ce titre, deux interrogations doivent être mises en exergue.

D'une part, on peut voir que la loi ENE soulève une interrogation relativement aux modalités d'intégration des planifications sectorielles dans le PLU-CM (Paragraphe 1). On peut constater que cette question est en passe d'être résolue, par un décret d'application de la loi ENE.

D'autre part, il faut examiner la question de l'écriture des PLU-CM en cas de concurrence avec les SCOT (Paragraphe 2). Cette interrogation demeure en suspens.

Paragraphe 1 : Une question en passe d'être résolue : les modalités d'intégration des planifications sectorielles

L'intégration des planifications sectorielles suscite deux grandes interrogations matérialisées par la doctrine et que l'on présentera ici successivement.[1118] D'un côté, on doit se demander si l'intégration des planifications sectorielles dans le PLU-CM doit être complète (A). D'un autre côté, on s'interrogera sur la répartition des différentes composantes des planifications sectorielles au sein du PLU-CM (B). Ces questions conduiront à s'interroger sur l'opposabilité des dispositions sectorielles intégrées dans le PLU-CM, mais non visées par l'article L. 123-5 du Cu (C). La portée de ces questions est essentielle : en effet, s'il apparaît que l'intégration, la distribution et l'opposabilité des dispositions sectorielles concentrées dans les PLU-CM ne sont pas satisfaisantes, alors la plus-value du PLU-CM sera bien amoindrie. Voilà pourquoi un décret d'application de la loi ENE est attendu pour trancher définitivement le sort de ces interrogations.

A) La question de l'intégration complète des PLH, PDU et DAC au sein des PLU –CM

La question de l'intégration complète des planifications sectorielles au sein du PLU-CM sera abordée pour les PLH (1) et les PDU (2). Dans une perspective prospective, on pourra évoquer la question de la potentielle intégration du DAC (3).

[1118] LEBRETON (J.-P.), PLANCHET (P) : Interrogations sur l'intégration du PLH dans le PLU intercommunal, Séminaire Intercommunalité, Groupe de travail 3 juillet et 28 septembre 2009, site internet du GRIDAUH, http://www.gridauh.fr/fileadmin/gridauh/MEDIA/2010/travaux/seminaires_praticienschercheurs/intercommunalite/4b5f2504c5fa9.pdf ; JACQUOT (H), LEBRETON (J.-P.) : La réforme du PLU, AJDA 2010, p. 1703.

1) La question de l'intégration complète des PLH au sein des PLU –CM

D'après la loi MOLLE, les PLU intègrent les dispositions des PLH définies aux articles L. 302-1 à L. 302-4 du CCH et tiennent lieu de PLH. « Autrement dit, toutes les dispositions prévues par ces articles s'appliquaient au PLU intercommunal. »[1119] Ainsi, en visant ces dispositions du CCH, le législateur énonce clairement que c'est l'ensemble des dispositions de la section consacrée au PLH dans le CCH qui est intégrée dans le PLU communautaire. Le contenu du PLU communautaire, en matière d'habitat, est clairement identifiable.

Avec la loi ENE, la situation est plus complexe. La loi fait toujours référence aux articles L. 302-1 à L. 302-4 du CCH. Seulement, elle n'y fait plus référence pour désigner le contenu du PLU-CM, elle vise ces articles pour indiquer la norme à laquelle le PLU-CM se substitue. Aussi, la loi ne dispose plus explicitement que le contenu du PLH intègre les PLU-CM, elle énonce simplement que les PLU-CM tiendront lieu de PLH.

S'agissant du contenu du PLU-CM sur la question de l'habitat, la loi semble lui donner un contenu limitatif puisqu'elle évoque seulement le contenu du premier alinéa de l'article L. 302-1 du CCH.[1120] On l'a relevé, « cette disposition reproduit la définition générale du PLH (…) mais elle ne reprend pas les dispositions qui suivent et qui consistent dans des habilitations particulières accordées au PLH. »[1121] Cette situation soulève alors la question fondamentale suivante : « au regard de ce texte, le PLU intercommunal est-il habilité à prendre toutes les mesures qui sont décrites par les différents alinéas de l'article L. 302-1 ? »[1122]

Selon la doctrine, on ne peut pas dire que l'intention du législateur est de revenir sur l'idée d'une intégration de l'ensemble du contenu du PLH au sein du PLU-CM.[1123] Malgré tout, la lettre du texte laisse planer une ambiguïté certaine en ne visant que le premier alinéa de l'article L. 302-1 du CCH et pas les autres dispositions de la section du code afférente au contenu du PLH. L'enjeu de l'interrogation est de taille car le PLU-CM peut se trouver amputé de la possibilité de prendre des normes impératives[1124] et de certaines dimensions opérationnelles[1125] en cas de PLH seulement partiellement intégré. Si l'intégration concerne le seul premier alinéa de l'article L. 302-1 du CCH, alors cela signifie que, par exemple, le PLU ne pourra indiquer « les moyens à mettre en œuvre pour satisfaire les besoins en logements et en places d'hébergement, dans le respect de la mixité sociale et en assurant une répartition

[1119] JACQUOT (H), LEBRETON (J.-P.) : La réforme du PLU, AJDA 2010, p. 1703.
[1120] La loi précise qu'il définit les objectifs et les principes d'une politique visant à répondre aux besoins en logements et en hébergements, à favoriser le renouvellement urbain et la mixité sociale et à améliorer l'accessibilité du cadre bâti aux personnes handicapées en assurant entre les communes et entre les quartiers d'une même commune une répartition équilibrée et diversifiée de l'offre de logements.
[1121] JACQUOT (H), LEBRETON (J.-P.) : article précité, p. 1703.
[1122] LEBRETON (J.-P.), PLANCHET (P) : Interrogations sur l'intégration du PLH dans le PLU intercommunal, Séminaire Intercommunalité, Groupe de travail 3 juillet et 28 septembre 2009, site internet du GRIDAUH, http://www.gridauh.fr/fileadmin/gridauh/MEDIA/2010/travaux/seminaires_praticienschercheurs/intercommunalite/4b5f2504c5fa9.pdf, p. 2.
[1123] *Ibidem.*
[1124] Par exemple, l'article L. 302-1 du CCH énonce que le PLH comprend un programme d'actions détaillé par commune et, le cas échéant, par secteur géographique. Le programme d'actions détaillé indique pour chaque commune ou secteur le nombre et les types de logements à réaliser.
[1125] Par exemple, l'article L. 302-1 du CCH dispose que le programme d'actions détaillé indique pour chaque commune ou secteur les moyens, notamment fonciers, à mettre en œuvre pour atteindre les objectifs et principes fixés.

équilibrée et diversifiée de l'offre de logements ». En effet, cette disposition figure plus loin dans l'article L. 302-1 du CCH.

Une solution est alors avancée par la doctrine : considérer le premier alinéa de l'article L. 302-1 du CCH comme une norme habilitant le pouvoir réglementaire et les auteurs des PLU-CM à faire figurer le contenu des alinéas suivants dans la partie réglementaire du Cu ou au sein des documents d'urbanisme.[1126] En d'autres termes, il s'agit de se demander « si, sous le couvert de la seule définition générale, le PLU reçoit également toutes ces habilitations particulières ou s'il suffit, pour cela, que les habilitations en question soient reprises par des dispositions réglementaires du statut du PLU intercommunal. »[1127] Cependant, une telle interprétation s'avère délicate car le premier alinéa de l'article L. 302-1 du CCH envisage des normes non impératives, objectifs et principes, alors que les alinéas suivants envisagent parfois des normes impératives. En conséquence, l'alinéa premier de l'article L. 302-1 apparaît difficilement comme une norme permettant d'habiliter le pouvoir réglementaire et les auteurs des PLU-CM à prendre sur son fondement des dispositions tirées des alinéas suivants de l'article L. 302-1 du CCH.[1128]

2) La question de l'intégration complète des PDU au sein des PLU-CM

D'après la loi ENE, le PLU-CM définit l'organisation des transports de personnes et de marchandises, de la circulation et du stationnement et tient lieu du PDU défini par les articles 28 à 28-4 de la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs. Là encore, on doit relever que la loi ne dispose pas clairement que les dispositions afférentes au contenu du PDU figurant aux articles 28 à 28-4 de la LOTI sont intégrées au PLU-CM. La loi énonce seulement que le PLU-CM se substitue au PDU défini par les articles 28 à 28-4 de la LOTI.[1129]

La question qui se pose ici est la même qu'en matière de PLH : relève-t-il du PLU-CM toutes les normes pouvant être fixées par un PDU ou le PLU-CM doit-il se cantonner à la définition de l'organisation des transports de personnes et de marchandises, de la circulation et du stationnement ?

Pour justifier cette interrogation, il faut bien relever que la définition de l'organisation des transports de personnes et de marchandises, de la circulation et du stationnement ne résume pas l'ensemble des habilitations reconnues aux auteurs d'un PDU. Ce que vise la loi ENE est en réalité le seul alinéa 1er de l'article 28 de la LOTI. Le législateur n'énonce pas explicitement que les autres facultés normatives ouvertes aux auteurs des PDU sont par principes intégrées au PLU-CM.[1130] Or, ces facultés normatives habituellement ouvertes aux

[1126] LEBRETON (J.-P.), PLANCHET (P) : Interrogations sur l'intégration du PLH dans le PLU intercommunal, Séminaire Intercommunalité, Groupe de travail 3 juillet et 28 septembre 2009, site internet du GRIDAUH, http://www.gridauh.fr/fileadmin/gridauh/MEDIA/2010/travaux/seminaires_praticienschercheurs/intercommunalite/4b5f2504c5fa9.pdf, p. 2.
[1127] JACQUOT (H), LEBRETON (J.-P.) : La réforme du PLU, AJDA 2010, p. 1703.
[1128] LEBRETON (J.-P.), PLANCHET (P) : rapport précité, p. 3.
[1129] Dont les dispositions sont désormais intégrées dans le code des transports.
[1130] Ainsi, à titre d'illustration, la loi ENE ne fait pas mention du fait que le PDU « vise à assurer un équilibre durable entre les besoins en matière de mobilité et de facilité d'accès, d'une part, et la protection de l'environnement et de la santé, d'autre part. Il a comme objectif un usage coordonné de tous les modes de déplacements, notamment par une affectation appropriée de la voirie, ainsi que la promotion des modes les moins polluants et les moins consommateurs d'énergie. Il précise les mesures d'aménagement et d'exploitation à mettre en œuvre afin de renforcer la cohésion sociale et urbaine et d'améliorer l'accessibilité des réseaux de

auteurs de PDU sont importantes car elles montrent que le PDU ne se limite pas uniquement à l'organisation des transports de personnes et de marchandises, de la circulation et du stationnement. Effectivement, le PDU contribue également à renforcer la cohésion sociale et urbaine ou à satisfaire les exigences environnementales.[1131] Ces éléments n'étant pas évoqués par la loi ENE, cela signifie-t-il que le PLU-CM aura une surface normative plus limitée que celle du PDU ?

La situation est d'autant plus complexe que, contrairement au PLH, il n'existe pas un texte antérieur qui pourrait indiquer l'intention du législateur. Sans équivalent à la loi MOLLE, il est difficile de dire si le législateur a voulu l'intégration totale des normes pouvant être fixées au titre du PDU dans le PLU-CM, ou non. On ne peut donc ici que reprendre la conclusion doctrinale à propos du PLH, à savoir qu'il « paraîtrait téméraire pour un PLU de les aborder sans autre base légale que la formule inspirée du 1er alinéa de l'article »[1132] 28 de la LOTI.

3) La question de l'intégration complète des DAC au sein des PLU –CM

On a pu voir précédemment qu'une proposition de loi actuellement en discussion suggère que le DAC, en l'absence de SCOT, intègre le PLU-CM.[1133] Il s'agit, par là, de maintenir la régulation du commerce à l'échelle communautaire/métropolitaine tout en consacrant définitivement l'intégration de l'urbanisme commercial dans l'urbanisme général.

Dans l'hypothèse où la proposition deviendrait loi, la question de l'intégration complète des DAC au sein des PLU-CM ne serait pas problématique. Effectivement, le DAC a été créé par la LME comme étant *par principe* une composante du SCOT. Contrairement aux PLH et PDU, le DAC n'est pas un document qui a eu une existence en dehors d'une planification d'urbanisme. En conséquence, on peut dire que le DAC, dans l'hypothèse où il serait rattaché au PLU-CM en l'absence de SCOT, sera totalement intégré à ce PLU-CM.

En l'état actuel du projet de décret, il ressort qu'il « définit le contenu des dispositions réglementaires par emprunts directs aux codes dont relèvent le PLH et le PDU. »[1134] Quand le décret sera effectivement pris, on pourra juger de la façon dont la question de l'intégration est tranchée. On peut, après la question de l'intégration, s'interroger maintenant sur ses modalités, particulièrement la façon de répartir les documents sectoriels au sein des PLU-CM.

---

transports publics aux personnes handicapées ou à mobilité réduite ainsi que le calendrier des décisions et réalisations. »

[1131] L'article L. 1214-2-2° du code des transports précise que le PDU vise à assurer le renforcement de la cohésion sociale et urbaine. Pour sa part, l'article L. 1214-2-1° du code des transports énonce que le PDU vise à assurer l'équilibre durable entre les besoins en matière de mobilité et de facilités d'accès, d'une part, et la protection de l'environnement et de la santé, d'autre part.

[1132] LEBRETON (J.-P.), PLANCHET (P) : Interrogations sur l'intégration du PLH dans le PLU intercommunal, Séminaire Intercommunalité, Groupe de travail 3 juillet et 28 septembre 2009, site internet du GRIDAUH, http://www.gridauh.fr/fileadmin/gridauh/MEDIA/2010/travaux/seminaires_praticienschercheurs/intercommunalite/4b5f2504c5fa9.pdf, p. 3.

[1133] Voir Partie 1, Titre 2, Chapitre 1, Section 2, Paragraphe 1, C), 3).

[1134] LEBRETON (J.-P.) : Rapport introductif au séminaire Ecriture du PLU/Intercommunalité organisé par le GRIDAUH le 22 juin 2011.

B) La question de la répartition des PLH, PDU et DAC au sein des PLU-CM

La question de la répartition intéressera en tout premier lieu les PLH (1) et les PDU (2). Dans l'hypothèse d'une intégration prochaine des DAC dans les PLU-CM, on pourra s'interroger également à leur égard, de façon prospective (3).

1) La question de la répartition des PLH au sein des PLU-CM

L'article L. 123-1-4 du Cu issu de la loi ENE assure désormais l'intégration du PLH dans le PLU-CM. Toutefois, il faut bien relever que cet article vise les OAP : ce sont ces orientations qui tiennent lieu du PLH du CCH. Cela signifie-t-il que l'ensemble du PLH doit figurer au titre des OAP du PLU-CM ?

Selon la doctrine, la réponse doit être négative.[1135]

D'abord, pour des raisons de cohérence négative : les OAP disposent par principe d'une opposabilité prévue par l'article L. 123-5 du Cu. A l'inverse, toutes les composantes du PLH ne bénéficient pas de cette force normative, comme les éléments du diagnostic par exemple. En conséquence, il semble inconcevable de placer tout le PLH au niveau des OAP.

Ensuite, car la volonté du législateur est bien de fonder un nouveau document avec le PLU-CM. Il ne s'agit pas de juxtaposer en bloc différents documents, il s'agit de les fusionner, de créer une nouvelle architecture normative devant conduire à la répartition de l'ancien PLH dans les différentes pièces du PLU-CM.

Enfin, la doctrine relève, dans une perspective comparatiste, que le décret d'application de la loi MOLLE du 22 mars 2010 répartissait le PLH entre les différentes pièces du PLU.[1136]

Reste alors le plus délicat, c'est-à-dire déterminer comment se fera la répartition du PLH au sein du PLU-CM.

Pour la doctrine, le diagnostic sous-tendant la politique de l'habitat doit relever du rapport de présentation. Une réserve est toutefois émise, du fait du nouvel article L. 123-1-2. Cet article visant le rapport de présentation évoque une dimension particulière de la politique de l'habitat, l'équilibre social de l'habitat, et non la politique en son ensemble.[1137] Toutefois, cela ne semble pas remettre en cause l'idée générale d'un diagnostic sous-tendant la politique de l'habitat relevant du rapport de présentation. Le projet de décret d'application de la loi du 12 juillet 2010 relatif aux SCOT et PLU semble accréditer cette approche.[1138]

S'agissant du PADD du PLU-CM, le nouvel article L. 123-1-3 du Cu dispose qu'il « arrête les orientations générales concernant l'habitat. » Cette formulation doit être confrontée à celle de l'article L. 123-1-4 du Cu selon lequel les OAP afférentes à l'habitat définissent les objectifs et les principes de la politique de l'habitat. On peut relever, avec les auteurs, une troublante proximité normative entre ces deux pièces, alors que seules les OAP sont opposables. En effet, orientations générales, objectifs et principes relèvent de la catégorie

[1135] LEBRETON (J.-P.), PLANCHET (P) : Interrogations sur l'intégration du PLH dans le PLU intercommunal, Séminaire Intercommunalité, Groupe de travail 3 juillet et 28 septembre 2009, site internet du GRIDAUH, http://www.gridauh.fr/fileadmin/gridauh/MEDIA/2010/travaux/seminaires_praticienschercheurs/intercommunalite/4b5f2504c5fa9.pdf, p. 4-5.
[1136] JACQUOT (H), LEBRETON (J.-P.) : La réforme du PLU, AJDA 2010, p. 1703.
[1137] LEBRETON (J.-P.), PLANCHET (P) : rapport précité, p. 5.
[1138] LEBRETON (J.-P.) : Rapport introductif au séminaire Ecriture du PLU/Intercommunalité organisé par le GRIDAUH le 22 juin 2011.

des normes non impératives. Une difficulté semble se faire jour pour répartir les normes selon les deux pièces du PLU-CM, à moins de considérer que les normes les plus « générales » sont destinées au PADD. Ce qui pose la question de l'identification de telles normes.[1139] D'après le projet de décret précité, le pouvoir réglementaire envisage de faire des éléments de l'article R. 302-1-2 du CCH[1140] la substance du PADD en matière d'habitat.[1141]

Concernant les OAP, la doctrine conçoit un triptyque : une OAP générale exprimant les objectifs de la politique de l'habitat à l'échelle communautaire ; des OAP territorialisées précisant les objectifs à l'échelon territorialisé et les modalités d'action possibles pour y parvenir ; des orientations d'aménagement fixant les moyens d'exécution des projets déjà identifiés géographiquement et substantiellement.[1142]

Enfin, les annexes semblent devoir regrouper « les éléments non normatifs des PLH qui figurent dans le programme d'action. »[1143] Toutefois, si le principe est clair, sa mise en œuvre s'avère plus complexe.

D'abord, la normativité de certaines dispositions du PLH est sujette à débat.[1144]

Puis, il paraît parfois nécessaire de ne pas placer certains éléments non normatifs dans les annexes. On peut évoquer à ce titre les dispositions non normatives accompagnant les OAP et fixant les moyens de parvenir aux objectifs. Les séparer des OAP n'aurait aucun sens car elles sont conçues comme un tout et pour être appréhendées en même temps.[1145]

Pour finir, il faut s'interroger sur le bien-fondé de l'intégration au sein des annexes d'un document d'urbanisme d'éléments étrangers au droit de l'urbanisme, que ces éléments soient non normatifs ou, au contraire, normatifs, voire même impératifs (comme, par exemple, des dispositions financières).[1146]

On le voit, la question de la répartition des différentes composantes du PLH dans le PLU-CM est très complexe. Il faudra voir si les pouvoirs publics, en particulier par le décret en préparation, encadreront efficacement l'opération de répartition. Sinon, on peut penser que cette dernière se fera selon des modalités relativement variées en fonction des territoires. Ce qui peut menacer l'ambition du PLU-CM.

[1139] LEBRETON (J.-P.), PLANCHET (P) : Interrogations sur l'intégration du PLH dans le PLU intercommunal, Séminaire Intercommunalité, Groupe de travail 3 juillet et 28 septembre 2009, site internet du GRIDAUH, http://www.gridauh.fr/fileadmin/gridauh/MEDIA/2010/travaux/seminaires_praticienschercheurs/intercommunalite/4b5f2504c5fa9.pdf, p. 5.

[1140] a) Les principes retenus pour permettre, dans le respect des objectifs de mixité sociale dans l'habitat, une offre suffisante, diversifiée et équilibrée des différents types de logements sur le territoire couvert par le programme local de l'habitat ;
b) Les principes retenus pour répondre aux besoins et, notamment, à ceux des personnes mal logées, défavorisées ou présentant des difficultés particulières ;
c) Les axes principaux susceptibles de guider les politiques d'attribution des logements locatifs sociaux ;
d) Les principaux axes d'une politique d'adaptation de l'habitat en faveur des personnes âgées et handicapées ;

[1141] Rapport introductif du professeur Lebreton au séminaire Ecriture du PLU/Intercommunalité organisé par le GRIDAUH le 22 juin 2011.

[1142] LEBRETON (J.-P.), PLANCHET (P) : rapport précité, p. 6.

[1143] *Ibidem.*

[1144] « Qu'en est-il, par exemple, des principes d'attribution des logements sociaux prévus par l'article R.302-1-2 d) CCH ? » (*Ibidem*)

[1145] *Ibidem.*

[1146] LEBRETON (J.-P.), PLANCHET (P) : rapport précité, p. 7.

2) La question de la répartition des PDU au sein des PLU-CM

L'article L. 123-1-4 du Cu issu de la loi ENE assure l'intégration du PDU dans le PLU-CM. Toutefois, il faut bien relever que cet article vise les OAP : ce sont ces orientations qui tiennent lieu du PDU de la loi LOTI. A nouveau, on peut constater que cette formulation législative laisse croire que l'ensemble du PDU doit figurer dans le PLU-CM au titre d'OAP.

Même si on ne bénéficie pas de précédent, l'intégration des PDU étant nouvelle, comme précédemment, on peut écarter cette hypothèse, pour éviter que les éléments du PDU dépourvus de force normative soient considérés comme des OAP qui en sont, elles, pourvues. Par ailleurs, on peut considérer que le législateur n'a pas souhaité limiter le PLU-CM à une juxtaposition de plans sectoriels. L'idée d'intégration suppose une œuvre consciente unique qui implique une répartition des différentes pièces du PDU au sein du PLU-CM.

Le principe ainsi posé, le plus complexe demeure : esquisser les traits pratiques de cette répartition du PLH au sein du PLU-CM.

On peut légitimement estimer, au même titre que le PLH, que le diagnostic établi au titre de l'organisation des transports, au sens large, aura vocation à rejoindre le rapport de présentation du PLU-CM régi par l'article L. 123-1-2 du Cu qui s'appuie sur une étude de l'existant.[1147]

Le PADD, d'après l'article L. 123-1-3 du Cu, arrête les orientations générales concernant les transports et les déplacements. Cette disposition doit être confrontée à l'article L. 123-1-3 selon lequel les OAP « définissent l'organisation des transports de personnes et de marchandises, de la circulation et du stationnement. » On note ici que la distinction entre le PADD et les OAP sera moins complexe à établir qu'en matière de PLH. Entre la définition d'orientations générales en matière de transports et la définition de l'organisation des transports, on note une division des fonctions relativement claire : au PADD le rôle de fixer les grandes lignes de la politique des transports, aux OAP la fonction de fixer de façon normatrice le contenu précis de l'organisation des transports. Ici, le législateur met clairement en valeur l'opposabilité des orientations, au titre de l'article L. 123-5, en les distinguant bien des dispositions plus générales relevant du PADD. D'après le projet de décret en préparation, ce sont les éléments composants l'article L. 1214-1 du code des transports qui constitueront le PADD.[1148]

S'agissant des OAP, l'article L. 123-1-4 du Cu énonce qu'elles « définissent l'organisation des transports de personnes et de marchandises, de la circulation et du stationnement. » Comme l'a relevé la doctrine à propos des OAP relatives à l'habitat, il faut bien mettre en exergue le pluriel utilisé par le législateur.[1149] Ce pluriel indique manifestement

[1147] Le rapport de présentation, tel qu'il découle du nouvel article L. 123-1-2 « s'appuie sur un diagnostic établi au regard des prévisions économiques et démographiques et des besoins répertoriés en matière de développement économique, d'agriculture, d'aménagement de l'espace, d'environnement, d'équilibre social de l'habitat, de commerce, de transports, d'équipements et de services. »

[1148] « Le plan de déplacements urbains détermine les principes régissant l'organisation du transport de personnes et de marchandises, la circulation et le stationnement dans le périmètre de transports urbains défini par les dispositions de la section 2 du chapitre unique du titre III du présent livre. »

[1149] LEBRETON (J.-P.), PLANCHET (P) : Interrogations sur l'intégration du PLH dans le PLU intercommunal, Séminaire Intercommunalité, Groupe de travail 3 juillet et 28 septembre 2009, site internet du GRIDAUH, http://www.gridauh.fr/fileadmin/gridauh/MEDIA/2010/travaux/seminaires_praticienschercheurs/intercommunalite/4b5f2504c5fa9.pdf, p. 5.

que plusieurs OAP peuvent être prises. On peut transposer en matière de transports l'idée émise par la doctrine quant à l'habitat, à savoir une déclinaison territoriale des OAP. D'une part, des OAP fixant les objectifs à atteindre à l'échelle communautaire/métropolitaine, d'autre part des OAP territorialisant ces objectifs.[1150] Finalement, il semble que les OAP pourront s'articuler à deux échelles distinctes, l'échelle communautaire/métropolitaine et une échelle sectorisée (que le secteur soit communal ou conçu *sui generis*). La substance de ces OAP, au regard du projet de décret en préparation, devrait s'appuyer sur l'article L. 1214-2 du code des transports énumérant les fonctions du PDU, en onze rubriques.[1151]

En ce qui concerne les annexes, on peut estimer, comme en matière de PLH, qu'elles doivent regrouper les mesures visant à mettre en œuvre les OAP concernant les transports et les déplacements. De la même façon que pour l'intégration du PLH, on peut également considérer que cette construction des annexes ne va pas de soi.

D'abord, il n'est pas toujours évident de distinguer les mesures définissant la politique et celles assurant son exécution.

Ensuite, l'idée même d'une séparation des mesures principielles et des mesures exécutrices peut être contestée car elles sont conçues pour être appréhendées en même temps.

Enfin, on peut s'interroger sur l'opportunité de placer dans les annexes d'un document d'urbanisme des dispositions strictement afférentes aux déplacements, surtout quand elles sont de nature impérative et, par là, proches de la force normative des OAP.

3) La question de la répartition des DAC au sein des PLU-CM

On peut tenter d'anticiper la question de la répartition des DAC au sein des PLU-CM dans l'hypothèse où la proposition de loi déjà évoquée serait finalement votée.

Ici, on peut procéder par analogie, par référence au dispositif légal prévu pour les SCOT. D'après l'article L. 122-1-9 du Cu, c'est le DOO qui comprend un DAC défini dans les conditions prévues au II de l'article L. 752-1 du code de commerce. Par ailleurs, il précise un certain nombre d'objectifs en matière commerciale. Si on transpose cette détermination de l'emplacement des DAC au sein des SCOT aux PLU-CM, alors on peut considérer que les DAC relèveront des règlements et OAP des PLU-CM.[1152]

C) La question de l'opposabilité des dispositions sectorielles intégrées dans le PLU-CM mais non évoquées par l'article L. 123-5 du code de l'urbanisme

Comme l'indique la doctrine, « l'article L. 123-5 régit l'opposabilité des orientations d'aménagement et de programmation à des travaux. »[1153] [1154]

[1150] On se trouve sans doute en présence d'une généralisation de l'articulation admise pour le PDU d'Île-de-France entre le plan de déplacements urbains *stricto sensu* et les plans locaux de déplacements qui visent à compléter certaines de ses parties, en détaillant et précisant son contenu (article 28-4 de la LOTI, désormais article L. 1214-30 du code des transports).

[1151] LEBRETON (J.-P.) : Rapport introductif au séminaire Ecriture du PLU/Intercommunalité organisé par le GRIDAUH le 22 juin 2011.

[1152] MORENO (D) : Quand l'urbanisme redécouvre le commerce, BJDU, 2010, n° 4, p. 250.

[1153] LEBRETON (J.-P.), PLANCHET (P) : Interrogations sur l'intégration du PLH dans le PLU intercommunal, Séminaire Intercommunalité, Groupe de travail 3 juillet et 28 septembre 2009, site internet du GRIDAUH, http://www.gridauh.fr/fileadmin/gridauh/MEDIA/2010/travaux/seminaires_praticienschercheurs/intercommunalite/4b5f2504c5fa9.pdf, p. 7.

[1154] D'après l'article L. 123-5 du code de l'urbanisme, « le règlement et ses documents graphiques sont opposables à toute personne publique ou privée pour l'exécution de tous travaux, constructions, plantations, affouillements ou exhaussements des sols, pour la création de lotissements et l'ouverture des installations

D'une part, cet état du droit est problématique pour les OAP dont la réalisation ne nécessite pas de travaux, pour plutôt « définir des politiques destinées à guider et encadrer l'action des collectivités publiques. »[1155] Ainsi, il peut arriver que des OAP Habitat n'exigent pas la réalisation de travaux, notamment celles fixant des stratégies ou des conditions pour accéder à une aide, un dispositif, une politique.[1156] Le constat peut être étendu aux OAP Transports/Déplacements du même ordre. Par exemple, on peut évoquer la potentielle orientation visant à l'organisation d'une tarification et d'une billettique intégrées pour l'ensemble des déplacements.[1157] La question se posera si le législateur décide de prévoir des OAP Commerce. En tout état de cause, l'opposabilité des OAP, telle que conçue par l'article L. 123-5, n'est pas une garantie de l'effectivité de toutes les OAP.[1158]

D'autre part, cet état du droit est problématique car réduire l'opposabilité des OAP transports/déplacements aux travaux conduit à un recul certain par rapport à la LOTI. Effectivement, cette dernière prévoit que l'opposabilité des PDU ne se résume pas à des travaux, elle concerne aussi des normes unilatérales.[1159]

On le constate, en l'état actuel du droit, la prise en compte des spécificités des OAP Habitat, Transports/ Déplacements et éventuellement Commerce est seulement partielle. Cela ne plaide pas en faveur de leur effectivité et efficacité. La seule solution envisageable serait d'admettre une opposabilité de principe de toutes les OAP, mais la tâche n'est pas aisée car il faudrait redéfinir les liens d'opposabilité et remettre en cause le principe d'indépendance des législations.[1160] Fondamentalement, le risque est de voir ces OAP opposées à des opérations individuelles, alors qu'elles ne sont pas conçues à cette fin.[1161]

L'écriture du PLU-CM n'est pas aisée car les modalités d'intégration des planifications sectorielles laissent subsister des interrogations, interrogations qui peuvent hypothéquer l'impact du document. C'est une menace directe sur l'objectif de la création d'un PLU-CM par rapport aux planifications sectorielles. Il conviendra de vérifier que le décret d'application en préparation résoudra les interrogations pendantes. On peut voir maintenant que l'écriture du PLU-CM est encore complexifiée en cas de concurrence de ces documents avec les SCOT.

Paragraphe 2 : Une question en suspens : l'écriture du PLU-CM en cas de concurrence avec les SCOT

La distinction planification stratégique-planification réglementaire n'a plus la même force qu'autrefois. On peut le voir en présentant les hypothèses de concurrence entre les SCOT et les PLU-CM (A). Or, il s'agit d'éviter que la concurrence SCOT / PLU-CM ne vienne perturber les effets attendus d'une planification réglementaire à l'échelle

classées appartenant aux catégories déterminées dans le plan. Ces travaux ou opérations doivent en outre être compatibles, lorsqu'elles existent, avec les orientations d'aménagement mentionnées au troisième alinéa de l'article L. 123-1 et avec leurs documents graphiques. »

[1155] LEBRETON (J.-P.) : Rapport introductif au séminaire Ecriture du PLU/Intercommunalité organisé par le GRIDAUH le 22 juin 2011.

[1156] Comme par exemple le dispositif prévoyant les modalités de reconstitution de l'offre de logement social.

[1157] OAP issue de l'article L.1214-2 du code des transports, 10°.

[1158] LEBRETON (J.-P.), PLANCHET (P) : Interrogations sur l'intégration du PLH dans le PLU intercommunal, Séminaire Intercommunalité, Groupe de travail 3 juillet et 28 septembre 2009, site internet du GRIDAUH, http://www.gridauh.fr/fileadmin/gridauh/MEDIA/2010/travaux/seminaires_praticienschercheurs/intercommunalite/4b5f2504c5fa9.pdf, p. 7.

[1159] *Ibidem.*

[1160] LEBRETON (J.-P.), PLANCHET (P) : rapport précité, p. 8.

[1161] LEBRETON (J.-P.) : Rapport précité.

communautaire/métropolitaine. L'intérêt d'un PLU à l'échelle de l'EPCI-FP doit être préservé par une anticipation des difficultés naissant d'une concurrence avec les SCOT. A cette fin, on verra les solutions potentielles à cette concurrence éventuelle (B).

A) Les hypothèses de concurrence

La concurrence entre SCOT et PLU-CM peut être relevée à propos des périmètres (1) et des fonctions (2) de ces deux documents.

1) Une possible concurrence en termes de périmètres

On a vu dans le titre précédent que les SCOT peuvent épouser les périmètres des EPCI-FP. A ce stade de la recherche, on a mis en avant les motifs pouvant conduire à ces SCOT « communautaires ».[1162] Statistiquement, il ressort des données transmises par l'ADCF que les SCOT correspondant aux périmètres des EPCI-FP représentent environ un tiers des SCOT : il ne s'agit pas d'une catégorie négligeable.

La volonté du législateur de promouvoir les PLU-CM risque de créer une concurrence territoriale entre certains SCOT et les PLU-CM, les deux documents d'urbanisme se déployant à l'échelle des EPCI-FP.

Cette concurrence s'exprimant en termes de périmètres est problématique. On peut craindre que les autorités locales fassent le choix de SCOT conçus à l'échelle des EPCI-FP afin d'éviter la mise en place de PLU-CM. Effectivement, alors que les PLU-CM peuvent apparaître comme attentatoires aux prérogatives communales, les SCOT peuvent être conçus souplement. Une telle stratégie briderait l'éclosion des PLU-CM et ne profiterait pas aux SCOT qui doivent être déployés à des échelles consistantes pour être efficaces.

2) Une possible concurrence en termes de fonctions

Les difficultés naissant de la coexistence à une même échelle du SCOT et du PLU-CM auraient une portée moins importante si les deux documents avaient des fonctions clairement distinctes. La spécificité des fonctions respectives des documents contribuerait à ne plus envisager les relations entre SCOT et PLU-CM sous l'unique prisme de la concurrence, même en cas de superposition des périmètres.

Toutefois, on doit relever que les dernières évolutions législatives tendent à rendre la distinction entre SCOT et PLU moins évidente, d'où une certaine concurrence des fonctions de ces deux documents.

Historiquement, la LOF de 1967 a posé un principe qui est vite apparu comme un postulat en droit de l'urbanisme : aux deux fonctions assignées au droit de l'urbanisme, prévoir et réglementer, doivent correspondre deux documents d'urbanisme distincts. Les couples SD/POS et SCOT/PLU vont incarner cette dichotomie des fonctions de prévision et de réglementation du droit de l'urbanisme. Pour éviter que le second couple connaisse le même sort que le premier[1163], le législateur va rappeler de façon très solennelle le caractère stratégique du SCOT, le très dirigiste terme « directeur » laissant place à une « cohérence » *a priori* plus douce, et consacrer son cantonnement à l'énoncé d'objectifs et d'orientations.

[1162] Voir Partie 1, Titre 1, Chapitre 1, Section 3, Paragraphe 2, B).
[1163] Le fameux phénomène des « superPOS ».

Pourtant, la loi SRU contribue à complexifier la situation : en effet, l'ambition du législateur n'est plus de cantonner strictement le PLU à une fonction de réglementation mais de lui reconnaître également un aspect prospectif, stratégique, essentiellement à travers le PADD.[1164]

La loi ENE contribue à renforcer la complexité.

D'une part, elle accroît la dimension stratégique de la planification réglementaire en intégrant au PLU-CM les PLH et les PDU, documents sectoriels d'abord stratégiques. Comme le SCOT, le PLU-CM a vocation à mettre en cohérence des politiques sectorielles et à mettre en avant un projet pour le périmètre qu'il couvre.

D'autre part, elle renforce l'impérativité du SCOT. On l'a dit, « le renforcement de la portée normative du SCOT est (…) au cœur de l'évolution. »[1165] On ne peut qu'être frappé en voyant l'évolution des normes impératives pouvant être prises au titre du SCOT, d'où la reconnaissance à son profit d'une fonction de réglementation indiscutable.[1166]

Avec le renforcement du caractère stratégique du PLU-CM et l'accroissement de la dimension impérative du SCOT, le législateur contribue à rendre moins étanche la frontière entre ces documents.[1167] Une concurrence des fonctions est donc tout à fait possible, la probabilité de sa survenance est même accrue lorsque ces documents se superposent sur un même périmètre et qu'une même autorité procède à leur détermination.

On peut voir les solutions potentielles à ces difficultés.

B) Les solutions pour éviter toute concurrence

Les solutions potentielles sont de deux ordres : elles peuvent se concentrer sur le volet territorial de la concurrence (1) ou son volet normatif (2).

1) Le déploiement des SCOT à une échelle plus large que l'EPCI-FP

Pour éviter la concurrence entre SCOT et PLU-CM, on peut faire le choix d'éviter que ces documents se superposent sur un même périmètre. On l'a dit, les SCOT doivent se déployer à une échelle consistante pour être efficace. En conséquence, un SCOT couvrant l'échelle d'un EPCI-FP semble trop réduit, au regard des périmètres actuels des EPCI-FP.[1168]

Le législateur est bien conscient des difficultés naissant des choix locaux concernant les périmètres afférents à la planification stratégique et à l'intercommunalité à fiscalité propre.

[1164] JACQUOT (H) et PRIET (F) : *Droit de l'urbanisme*, Dalloz, 2008, p. 228.

[1165] BARIOL (B) : Rapport introductif, Séminaire Intercommunalité, La réforme des SCOT, 10 juin 2009, site internet du GRIDAUH, http://www.gridauh.fr/fileadmin/gridauh/MEDIA/2010/travaux/seminaires_praticienschercheurs/intercommunalite/4b1ce7c6882bc.pdf, p. 4.

[1166] Cette évolution s'illustre, notamment, quant aux « articles qui concernent les normes minimales pour les formes urbaines, dans une logique de densité et de compacité ; le SCOT pourrait fixer dorénavant des normes minimales de densité, de gabarit, de hauteur, d'emprise, en somme, être presque dans une logique de super PLU qui s'impose aux PLU. De surcroît, si les PLU ne sont pas mis en compatibilité dans un délai de 24 mois pour répondre à ces normes minimales, les orientations du SCOT pourraient s'imposer directement aux autorisations d'urbanisme ; autre élément : le SCOT devrait pouvoir fixer une norme minimale de densité au PLU dans les secteurs à proximité des transports collectifs. Il pourrait aussi, par secteur, définir des normes de qualité urbaine, architecturales et paysagères ; renforcement également sur le thème stationnement : le SCOT serait susceptible de définir des normes minimales ou maximales d'aires de stationnement qui s'imposeront au PLU. » (BARIOL (B) : rapport précité, p. 4)

[1167] PISSALOUX (J.-L.) : Intercommunalité et politique des sols, JCP-A, n° 30-34, 26 juillet 2010, p. 51.

[1168] Partie 1, Titre 1, Chapitre 1, Section 3, Paragraphe 1.

C'est à cet égard qu'il renforce considérablement les pouvoirs du préfet lors de la détermination des périmètres des SCOT, afin de fixer le document à une échelle consistante lui permettant d'atteindre les objectifs fixés par la loi. Dans cette perspective, le document devra être porté à une échelle supra-communautaire/métropolitaine. Tel est l'objectif poursuivi par le renforcement des pouvoirs préfectoraux : il faudra voir si, en pratique, la réforme sera couronnée de succès, notamment au vu de la relation particulière liant l'Etat local et les élus locaux.[1169]

Cette solution éviterait la concurrence des périmètres des SCOT et des PLU-CM, mais elle n'est pas non plus idéale. En effet, elle revient à attribuer le pilotage des SCOT à des syndicats mixtes, dont l'autorité politique réduite ne semble guère compatible avec les ambitions des SCOT. De plus, la solution de l'échelle supra-communautaire/métropolitaine ne tient pas compte des efforts tendant à l'optimisation des périmètres des EPCI-FP.

2) L'instauration d'une subsidiarité normative

Pour éviter la concurrence entre SCOT et PLU-CM, on peut faire le choix de jouer sur le contenu des documents, plutôt que sur leurs périmètres. En d'autres termes, on se place ici dans l'hypothèse où la superposition territoriale des documents se perpétue, SCOT et PLU étant tout deux des documents d'échelle communautaire/métropolitaine. Comment éviter une concurrence entre ces documents ? Comment conserver la spécificité fonctionnelle de ces planifications ?

Dans cette perspective, une solution semble envisageable, celle de la subsidiarité normative.

Ici, on se place évidemment dans l'orbite du principe de subsidiarité d'origine communautaire[1170], c'est à dire la « règle directive en vertu de laquelle la Communauté n'agit – en dehors des domaines de sa compétence exclusive – que si et dans la mesure où les objectifs de l'action envisagée ne peuvent être réalisés de manière suffisante par les Etats membres et peuvent donc être mieux réalisés au niveau communautaire. »[1171]

Mettre en œuvre une logique de subsidiarité normative pour réguler l'articulation entre SCOT et PLU-CM reviendrait à conditionner l'édiction de certaines normes par le SCOT à l'absence de dispositions concurrentes prises par le PLU-CM. Les fonctions de réglementation du SCOT pourraient être mobilisées à condition qu'il n'y ait pas de PLU-CM ou qu'un PLU-CM existant n'use pas de toutes les facultés normatives offertes à son auteur par la loi. De la sorte, on éviterait une concurrence des deux documents.[1172]

A l'inverse, la subsidiarité normative pourrait également revenir à conditionner l'édiction de certaines normes par le PLU-CM à l'absence de dispositions concurrentes prises par le SCOT. Certaines fonctions du PLU-CM pourraient être mobilisées à condition qu'il n'y

[1169] Partie 1, Titre 1, Chapitre 2, Section 1, Paragraphe 3, B), 4).

[1170] Au niveau national, on a relevé qu'« inspirant de longue date la doctrine, le principe de subsidiarité n'a trouvé que tardivement vocation à régir le droit positif. Sans le désigner formellement, l'article 72 alinéa 2 de la Constitution issu de la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 prévoit désormais que les ''collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon.'' » Tiré de FAURE (B) : *Droit des collectivités territoriales*, Dalloz, 2009, p. 494.

[1171] CORNU (G) (dir.) : Article « Subsidiarité », *in Vocabulaire juridique*, PUF, 2007, p. 891.

[1172] PLANCHET (P) : La réforme des SCOT, Séminaire Intercommunalité, 10 juin 2009, site internet du GRIDAUH, http://www.gridauh.fr/fileadmin/gridauh/MEDIA/2010/travaux/seminaires_praticienschercheurs/intercommunalite/4b1ce7c6882bc.pdf, p. 7.

ait pas de SCOT ou qu'un SCOT existant n'use pas de toutes les facultés normatives offertes à son auteur par la loi. De la sorte, on éviterait une concurrence des deux documents.[1173]

Avec la loi ENE, le législateur introduit cette logique de subsidiarité normative dans le droit positif de l'urbanisme. En effet, il est désormais possible pour un PLU-CM de contenir des dispositions propres au SCOT lorsque ce PLU-CM n'est pas surplombé par un SCOT. D'après le nouvel article L. 123-1-7 du Cu, l'élargissement des facultés normatives d'un PLU-CM aux dispositions d'urbanisme qui relèvent théoriquement de la seule compétence des SCOT est conditionné par l'accord du préfet. Ce dernier a une compétence liée puisque son appréciation vise à rechercher si le périmètre du PLU permet, comme un périmètre de SCOT *stricto sensu*, la mise en cohérence des questions d'urbanisme, d'habitat, de développement économique, de déplacements et d'environnement. Si tel est le cas, les normes du PLU qui ressortissent ordinairement aux SCOT auront alors les mêmes effets juridiques que les SCOT. La précision est importante pour mesurer l'opposabilité des normes du SCOT ainsi intégrées dans le PLU.

Si la loi ENE introduit la logique de la subsidiarité normative dans le droit positif, deux constats doivent être impérativement formulés.

En premier lieu, la subsidiarité normative ne concerne que l'hypothèse d'un PLU-CM se substituant au SCOT. La loi n'a pas jugée utile de préciser qu'un SCOT pourrait se substituer au PLU-CM. Pourtant, une telle possibilité aurait été utile.

D'un côté, au regard du changement de paradigme radical que constitue le PLU-CM et de l'absence de compétence obligatoire des EPCI-FP. On peut en effet s'attendre à un faible nombre de PLU-CM ou à des premiers PLU-CM peu ambitieux qui n'useront pas de toutes leurs prérogatives normatives. Dans une telle hypothèse, il pourrait être utile de rendre possible l'insertion dans le SCOT de dispositions relevant normalement du PLU-CM. Cette possibilité serait d'autant plus intéressante au regard du phénomène des SCOT communautaires, dont il n'est pas dit qu'ils disparaîtront nécessairement. Cela permettrait de continuer à faire progresser le fait intercommunal dans la planification urbaine.

D'un autre côté, une telle possibilité aurait été utile au vu de la transformation du PLU-CM en document hybride mêlant très fortement une dimension réglementaire traditionnelle et une dimension stratégique renouvelée avec l'intégration des planifications sectorielles. Effectivement, le raffinement nouveau du PLU-CM conduira peut-être à ne pas voir tout son potentiel normatif exploité. Prévoir que le SCOT puisse se substituer à lui aurait été, dans cette perspective, utile.

En second lieu, la subsidiarité normative envisagée par la loi repose uniquement sur l'hypothèse de l'*absence* d'un SCOT. Cette approche est dommageable à deux titres.

D'une part, cela implique que la loi n'envisage pas que des dispositions relevant normalement du PLU-CM puissent être intégrées dans un SCOT en l'absence de PLU-CM.

D'autre part, cela signifie que la loi ne prévoit pas que la subsidiarité puisse jouer si le SCOT n'use pas de toutes ses facultés normatives. Fondamentalement, le législateur n'envisage pas la subsidiarité normative dans l'hypothèse d'une superposition des documents, il ne la considère que si l'un est manquant. C'est une conception restrictive de la subsidiarité normative. Cette dernière gagnerait à être développée dans l'hypothèse même d'une coexistence entre SCOT et PLU-CM.

[1173] PLANCHET (P) : La réforme des SCOT, Séminaire Intercommunalité, 10 juin 2009, site internet du GRIDAUH, http://www.gridauh.fr/fileadmin/gridauh/MEDIA/2010/travaux/seminaires_praticienschercheurs/intercommunalite/4b1ce7c6882bc.pdf, p. 7.

Finalement, l'idée de subsidiarité normative entre dans le droit positif de la planification urbaine locale avec la loi ENE, ce qui est une avancée notable. Cependant, elle peut connaître un développement plus grand encore.

*

Alors même que la question de l'écriture du PLU-CM peut paraître étrangère à la problématique des périmètres, on a pu voir au contraire que ces deux ordres de préoccupation sont étroitement liés. En effet, il s'agit d'éviter que l'écriture du PLU n'aboutisse à neutraliser l'intérêt d'un PLU-CM. Or, échouer à intégrer les planifications sectorielles revient à remettre en cause l'idée de leur concentration au sein du PLU-CM, en particulier pour rétablir de la connexité dans la façon d'exercer les politiques. De la même façon, échouer à organiser une coexistence entre PLU-CM et SCOT risque de menacer la formule du PLU-CM, notamment dans un contexte où la planification dite stratégique acquiert des caractères réglementaires réels. Dans cette perspective, il convient de répondre aux interrogations en suspens. Si le décret et la circulaire suffisent à régler les questions relatives à l'intégration des planifications sectorielles dans le PLU-CM, il faut cependant constater que seule la loi peut mettre en place une coexistence pacifiée entre SCOT et PLU-CM.

Conclusion du Chapitre 2

La rupture conceptuelle que constitue le PLU-CM le fait apparaître comme une forme de viatique juridique concernant la problématique des périmètres, nonobstant quelques interrogations quant à sa conception. D'une part, il s'inscrit par principe à l'échelle de l'EPCI-FP, concentrant par là le regard et l'analyse sur le déploiement territorial de ces établissements, simplifiant ainsi la donne territoriale. D'autre part, il inscrit à l'échelle communautaire/métropolitaine le PLU, le PDU, le PLH et, potentiellement, le DAC. Son caractère intégrateur empêche une pulvérisation de la carte des planifications.

Au-delà de la rationalisation des périmètres, l'inscription de principe du PLU à l'échelle communautaire/métropolitaine améliore la cohérence de politiques connexes. Aussi, l'EPCI-FP dispose des outils nécessaires pour définir et mener les politiques structurantes sur son périmètre, sans subir la concurrence d'autres institutions et sans être tenu par des rapports normatifs parfois délicats à appréhender.

Toutefois, les marges de manœuvre ouvertes par la loi, avec le caractère facultatif du PLU-CM et les plans de secteurs, conduisent à penser que la rationalisation n'est pas acquise. Il faudra, par exemple, veiller à ce que les plans de secteurs ne soient pas le vecteur d'une communalisation du PLU-CM, conduisant à vider ce dernier de toute substance. De même, il faudra sanctionner les faux PLU-CM qui se résument à une somme de PLU communaux. Malgré tout, il apparaît que les difficultés propres à l'existence d'un PLU-CM semblent bien moindres que celles suscitées par son absence. Ce que l'on peut voir maintenant.

Chapitre 3 : Les mécanismes palliatifs de l'absence de PLU-CM

L'absence de transfert obligatoire des PLU-CM vers l'ensemble des EPCI-FP peut laisser penser que la formule du PLU-CM ne sera pas, au moins dans un premier temps, généralisée auprès des CA et CC. De plus, on peut considérer que la médiocre consistance territoriale des SCOT ne contribuera pas à inciter à recourir au PLU-CM. En effet, l'existence d'une planification stratégique rénovée à une échelle relativement proche d'elles ne poussera pas les communes à vouloir une seconde planification intercommunale les surplomber, d'autant que le PLU-CM remet en cause une attribution à laquelle elles sont attachées.

En l'absence d'un PLU-CM, l'éventualité d'une fragmentation marquée des périmètres des planifications est très importante. On peut l'illustrer, à travers l'hypothèse suivante. Les PLU sont communaux. Au-dessus des PLU, on trouve un SCOT relevant d'un syndicat mixte regroupant trois EPCI-FP. Ces EPCI-FP sont compétents pour déterminer les PLH, documents d'échelle communautaire/métropolitaine. Le PDU relève quant à lui d'un syndicat mixte dont le périmètre est beaucoup plus large que celui compétent en matière de SCOT, en regroupant 8 EPCI-FP. *In fine*, les quatre documents se déploient sur quatre périmètres distincts relevant de quatre personnes publiques différentes.

Cette probabilité de fragmentation des périmètres menace directement les ambitions attachées au PLU-CM : la rupture conceptuelle que constitue ce document, on l'a vu, vise à servir des objectifs de développement durable et à permettre une régulation systémique des fonctions de la ville, les deux ambitions se servant mutuellement.

Dans cette perspective, l'absence probable de couverture intégrale du territoire national par les PLU-CM semble particulièrement néfaste. Il convient alors d'imaginer les moyens permettant de pallier cette absence (Section 1). Si ces moyens existent et peuvent pallier les difficultés dans une certaine mesure, il faudra cependant constater qu'ils ne permettent pas de se substituer efficacement à l'existence d'un PLU-CM (Section 2).

Section 1 : La variété des mécanismes palliant la fragmentation des périmètres

La fragmentation potentielle des périmètres due à l'absence de PLU-CM remet en cause la connexité substantielle évidente entre PLU, PLH et PDU. Il s'agit alors de mettre en exergue les mécanismes permettant de les articuler, de les coordonner, afin qu'ils ne mènent pas des vies totalement séparées. De façon synthétique, on vise l'idée selon laquelle « chaque organisation politique gestionnaire d'un territoire est prise dans un ensemble plus vaste à la coordination duquel elle doit contribuer : on peut parler de ''devoir d'articulation'' ou encore de ''politique des échelles''. »[1174] En quelque sorte, en l'absence de rationalisation des périmètres par le PLU-CM, il faut compenser la fragmentation des périmètres par des mécanismes d'articulation. Cette coordination entre planifications, tendant à compenser leur établissement sur des échelles différentes par des personnes distinctes, peut passer par trois vecteurs : un vecteur normatif (Paragraphe 1), un vecteur institutionnel (Paragraphe 2) et un vecteur mixte (Paragraphe 3).

Paragraphe 1 : Des mécanismes palliatifs de nature normative

Les mécanismes de compensation normative de la fragmentation des périmètres peuvent être définis comme les mécanismes s'appuyant sur la norme juridique pour assurer la coordination entre les différentes planifications urbaines. Plus précisément, on distinguera, parmi ces mécanismes de nature normative, ceux qui assurent une connexion normative (A), puis ceux qui voient l'édiction d'une norme juridique unilatérale (B), et, enfin, ceux reposant sur la conclusion d'un contrat (C).

A) Le recours aux connexions normatives

On emprunte cette référence aux « connexions normatives » au professeur Lebreton : d'après cet auteur, « la recherche de la cohérence peut emprunter (…) la voie d'une articulation imposée entre les normes d'urbanisme et les autres normes relatives à l'occupation de l'espace, articulation qui peut être assurée de manière médiate, par le recours à une procédure, ou immédiate, par la hiérarchisation des normes. »[1175]

Les connexions normatives permettent de compenser la fragmentation des périmètres des planifications : en effet, ces dernières ne peuvent être élaborées de façon totalement indépendante, une certaine interaction est créée entre elles. De la sorte, il est possible de dépasser partiellement la fragmentation des périmètres et d'assurer une relative coordination du contenu des documents, afin d'éviter un traitement segmenté de politiques connexes.

Ces connexions normatives se matérialisent par une détermination interdépendante des planifications (1), mais aussi par la possible adaptation du contenu des planifications pour tenir compte de leurs dispositions réciproques (2).

1) Une détermination interdépendante des planifications

On peut rappeler l'hypothèse de fragmentation : des PLU communaux, un SCOT relevant d'un syndicat mixte A comprenant quelques EPCI-FP, des PLH déterminés à l'échelle communautaire/métropolitaine, un PDU revenant à un syndicat mixte B au périmètre

[1174] VANIER (M) : L'interterritorialité : pistes pour hâter l'émancipation spatiale, ressource internet, 2005, http://hal.archives-ouvertes.fr/docs/00/17/75/81/PDF/L_interterritorialite.pdf, p. 11.

[1175] LEBRETON (J.-P) : Articulation des règles d'aménagement et d'urbanisme avec les autres normes d'occupation des sols, *in* GRIDAUH, *L'articulation des règles d'occupation des sols en Europe*, Les Cahiers du GRIDAUH, 1998, n° 1, p. 56.

plus large que le syndicat mixte A. Comment assurer une coordination entre ces documents connexes par le biais de mécanismes relevant de la connexion normative ? Les consultations réciproques (a) et l'exigence générale de compatibilité (b) peuvent l'assurer.

a) Une détermination interdépendante par les consultations réciproques des auteurs des différentes planifications

Les consultations réciproques lient les auteurs du PLU (a-1), du SCOT (a-2), du PLH (a-3) et du PDU (a-4).

a-1) Le PLU

L'auteur d'un PLU doit informer et consulter les autorités compétentes pour les autres planifications urbaines.

A cet égard, on peut évoquer l'article L. 121-4 du Cu qui prévoit que les auteurs d'un PDU et d'un PLH sont associés à l'élaboration d'un PLU.[1176] Par ailleurs, on a souligné précédemment la qualité de personne associée de l'EPCI compétent en matière de SCOT : si cette qualité ne lui pas explicitement reconnue d'un point de vue juridique, l'EPCI en a toutes les facultés.[1177]

La qualité de personne associée présente trois intérêts majeurs.

D'abord, l'auteur du PLU doit informer les autorités compétentes en matière de planification urbaine du lancement de la procédure PLU, comme le dispose l'article L. 123-6 du Cu.[1178]

Ensuite, les personnes associées ont la possibilité de formuler des avis relativement au PLU en cours d'élaboration, comme l'indique l'article L. 123-8 du Cu.[1179]

Enfin, les personnes associées sont nécessairement consultées sur le projet de PLU arrêté, comme l'indique l'article L.123-9 du Cu.[1180]

a-2) Le SCOT

L'état du droit est très proche en matière de SCOT.

[1176] « Les autorités compétentes en matière d'organisation des transports urbains (et) les EPCI compétents en matière de PLH (…) sont associés à l'élaboration des (…) PLU. »

[1177] « Possibilité pour son président de demander à être consulté pendant la mise au point du projet de plan, consultation de son organe délibérant sur le projet de plan arrêté, notification des projets de modification du PLU, notamment. Il est permis à cet égard de se demander si cette qualité d'associé ne devrait pas être expressément reconnue aux communautés, chargés du ''projet commun de développement et d'aménagement''. » (LEBRETON (J.-P.) : PLU et intercommunalité, DAUH 2008, p. 45)

[1178] « La délibération qui prescrit l'élaboration du plan local d'urbanisme et précise les modalités de concertation, conformément à l'article L. 300-2, est notifiée au préfet, au président du conseil régional, au président du conseil général et, le cas échéant, au président de l'établissement public prévu à l'article L. 122-4, ainsi qu'au président de l'autorité compétente en matière d'organisation des transports urbains et, si ce n'est pas la même personne, à celui de l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de programme local de l'habitat dont la commune est membre. »

[1179] « Le président de l'établissement public prévu à l'article L. 122-4, le président de l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de programme local de l'habitat dont la commune est membre, le président de l'autorité compétente en matière d'organisation des transports urbains, le président de la communauté ou du syndicat d'agglomération nouvelle ainsi que ceux des organismes mentionnés à l'article L. 121-4 ou leurs représentants sont consultés à leur demande au cours de l'élaboration du projet de plan local d'urbanisme. »

[1180] Selon cet article, le PLU arrêté « est alors soumis pour avis aux personnes publiques associées à son élaboration. »

D'abord, généralement, les autorités compétentes en matière de PLH et de PDU sont associées à l'élaboration des SCOT. On peut se référer à l'article L. 121-4 du Cu à cet égard.[1181]

Cette association permet aux autorités évoquées par l'article L. 121-4 de se prononcer sur le projet de SCOT au cours de sa détermination, comme le prévoit l'article L. 122-7 du Cu.[1182]

Le projet de SCOT arrêté est transmis pour avis aux auteurs des PDU, PLH et PLU, en vertu de l'article L. 122-18.[1183]

L'article L. 122-19 prévoit un dispositif permettant de sauvegarder les intérêts essentiels d'un auteur de PLU relevant du périmètre du SCOT. Lorsque l'auteur du PLU voit un de ses intérêts essentiels remis en cause par le projet de schéma, il peut saisir le préfet qui va arbitrer le conflit.[1184]

a-3) Le PLH

L'état du droit antérieur faisait preuve de souplesse quant à l'identification des personnes associées, la loi disposant alors que l'EPCI associe à l'élaboration du PLH l'Etat ainsi que toute personne morale qu'il juge utile.

Le nouvel article L. 302-2 du CCH se montre moins souple. Désormais, d'après l'alinéa 2, l'EPCI associe à l'élaboration du PLH l'Etat, le cas échéant, les auteurs du SCOT et des PLU directement concernés ainsi que toute autre personne morale qu'il juge utile. Il ne manque qu'une référence directe à l'auteur du PDU.

Paradoxalement, l'alinéa 3 de l'article L. 302-2 exige seulement que le projet de PLH arrêté soit transmis aux auteurs des PLU, qui disposent d'un délai de deux mois pour faire connaître leur avis. Il n'y a plus l'auteur du SCOT, on ne trouve toujours pas l'auteur du PDU.

a-4) Le PDU

On peut mettre en exergue une relative souplesse en matière de PDU, souplesse ne voyant pas l'immixtion systématique de l'ensemble des auteurs des planifications à articuler.

D'un côté, on peut noter que seul l'auteur du SCOT est associé à l'élaboration du PDU, en vertu de l'article 1214-14 du code des transports. Les auteurs des PLU et l'auteur du PLH ne sont pas visés au titre des personnes associées.

D'un autre côté, il faut indiquer que seules les communes auteurs des PLU sont nécessairement consultées sur le projet de PDU arrêté, ce qui ressort de l'article L. 1214-15 du code des transports.

[1181] Article selon lequel « les autorités compétentes en matière d'organisation des transports urbains (et) les EPCI compétentes en matière de PLH (…) sont associés à l'élaboration des SCOT. »

[1182] Article d'après lequel les « organismes mentionnés à l'article L. 121-4, ou leurs représentants, sont consultés par l'établissement public, à leur demande, au cours de l'élaboration du schéma. »

[1183] « Le projet de schéma est arrêté par délibération de l'établissement public prévu à l'article L. 122-4 puis transmis pour avis aux communes et aux groupements de communes membres de l'établissement public, aux communes et aux établissements publics de coopération intercommunale voisins compétents en matière d'urbanisme, au préfet, à la région, au département et aux organismes mentionnés à l'article L. 121-4. »

[1184] « Lorsqu'une commune ou un groupement de communes membre de l'établissement public prévu à l'article L. 122-4 estime que l'un de ses intérêts essentiels est compromis par les dispositions du projet de schéma en lui imposant, notamment, des nuisances ou des contraintes excessives, la commune ou le groupement de communes peut, dans le délai de trois mois mentionné à l'article L. 122-8, saisir le préfet par délibération motivée qui précise les modifications demandées au projet de schéma. Dans un délai de trois mois, après consultation de la commission de conciliation prévue à l'article L. 121-6, le préfet donne son avis motivé. »

a-5) Le DAC

D'après le projet de loi en discussion, s'il n'y a pas de SCOT et de PLU-CM, la régulation du commerce s'effectuerait dans le cadre d'un DAC provisoire.[1185]

La détermination de ce DAC provisoire voit l'association des personnes publiques mentionnées à l'article L. 121-4 du Cu, à savoir les autorités compétentes en matière de PDU et les EPCI compétents en matière de PLH.

S'il est logique que l'EPCI compétent en matière de SCOT ne soit pas associé, par hypothèse il n'existe pas de planification stratégique, par contre on doit relever que les communes auteurs de PLU ne sont pas associées à la détermination du DAC.

b) Une détermination interdépendante tenant à la nécessaire compatibilité finale entre les planifications

Le législateur a mis en place un système complexe de compatibilité croisée devant permettre d'assurer la coordination substantielle des planifications si ces dernières se déploient sur des périmètres distincts et relèvent d'autorités différentes. De cette façon, le rapport de compatibilité apparaît comme un mécanisme de compensation de la fragmentation des périmètres.

D'abord, l'avant dernier alinéa de l'article L. 123-1-9 du Cu énonce la nécessaire compatibilité du PLU avec le SCOT, le PDU et le PLH. L'incompatibilité entre les documents (découlant de l'approbation ultérieure à celle du PLU d'un SCOT, PDU, PLH) n'est pas sans conséquence, le dernier alinéa de l'article L. 123-1 prévoyant une procédure de mise en compatibilité du PLU dans ce cas, dans un délai de 3 ans, sauf exceptions.[1186] Toutefois, la loi ENE relativise clairement cette obligation de compatibilité en instaurant un principe de compatibilité limitée : lorsque le PLU est surplombé par un SCOT, le PLU doit uniquement être compatible avec ce SCOT. Tel est l'apport de l'alinéa 3 du nouvel article L. 111-1-1 du Cu.

Ensuite, le dernier alinéa de l'article L. 122-1 du Cu prévoit que les PLH, PDU et PLU doivent être compatibles avec les SCOT. Ici encore, l'obligation de compatibilité n'est pas purement formelle au cours de l'élaboration des planifications. Effectivement, comme le précise l'article L. 122-16, un PLH, PDU ou PLU incompatible avec le SCOT ne peut être approuvé ou crée que si le SCOT est modifié ou révisé en conséquence.

Enfin, à propos du DAC provisoire, la proposition de loi prévoit que les PLU doivent être compatibles avec lui.

2) La possible adaptation du contenu des planifications pour tenir compte de leurs dispositions réciproques

Le caractère réglementaire du PLU en fait un document essentiel pour la traduction et l'exécution des orientations et objectifs qui constituent l'essentiel des dispositions figurant au sein des SCOT, PLH et PDU. En l'absence de PLU-CM, il peut s'avérer nécessaire de recourir à des dispositifs juridiques permettant de contraindre les auteurs des PLU à adapter leurs documents afin que ces derniers permettent la réalisation d'un projet découlant du SCOT, du PLH ou du PDU. Si l'évolution du contenu du PLU pour permettre sa mise en compatibilité avec un projet est admise depuis longtemps, on peut relever la transposition

[1185] MORENO (D) : Quand l'urbanisme redécouvre le commerce, BJDU, 2010, n° 4, p. 251.

[1186] Ce délai est ramené à un an pour permettre la réalisation d'un ou plusieurs programmes de logements prévus dans un secteur de la commune par le programme local de l'habitat et nécessitant une modification du plan. »

relativement récente de tels dispositif en matière de SCOT.[1187] Sont visés le projet d'intérêt général (a), la DUP (b) et la déclaration de projet (c).

a) Le projet d'intérêt général

D'une part, l'article L. 123-14 du Cu prévoit qu'un PLU peut être révisé ou modifié pour permettre la réalisation d'un projet d'intérêt général (PIG), défini à l'article R. 121-3 du Cu.[1188]

Le champ matériel du PIG peut parfaitement correspondre à la traduction opérationnelle du contenu des SCOT, des PLH et des PDU : on comprend bien que la protection de l'environnement, dévolu, notamment, au SCOT, la matérialisation de la politique locale de l'habitat contenue dans le PLH et la concrétisation de la régulation des déplacements assurée par le PDU peuvent susciter des projets d'ouvrage, de travaux ou de protection pouvant être qualifiés de PIG.

La doctrine a bien souligné que les EPCI font partie des personnes pouvant mobiliser la notion de PIG à leur profit. Il suffit, en effet, que le projet en cause ait fait l'objet d'une inscription dans un des documents de planification prévus par les lois et règlements ou que le projet ait fait l'objet d'une délibération ou d'une décision arrêtant le principe et les conditions de réalisation ou de mise à disposition du public. La seule exception à cette faculté est lorsque l'EPCI est compétent pour déterminer le document d'urbanisme en cause.[1189]

D'autre part, l'article L. 122-15-1 du Cu issu de la loi ENE dispose que le SCOT peut être modifié ou révisé pour être rendu compatible avec un nouveau PIG. Matériellement, ce dernier correspond à ce qui a été vu pour le PLU. Cette possibilité de mise en compatibilité est très intéressante car elle concerne le document pivot des planifications d'urbanisme et sectorielles en l'absence d'intégration dans le PLU-CM. La mise en compatibilité permettra de garantir sa fonction de mise en cohérence et d'éviter une forme d'obsolescence. Le document pourra évoluer tout en permettant les projets, par exemple d'ouvrages ou de travaux concernant les déplacements ou l'habitat portés respectivement par les PDU et PLH.

Dans les deux hypothèses, le préfet joue un rôle central dans la procédure, ce qui peut s'expliquer par sa position d'arbitre susceptible de rendre acceptable l'évolution du document en cause, au nom de l'intérêt général.[1190]

[1187] STREBLER (J.-P) : Grenelle 2 et SCOT : des ambitions renforcées et une présence plus forte de l'Etat, RDI, février 2011, n° 2, p. 87.

[1188] D'après l'article R. 121-3 du Cu, « peut constituer un projet d'intérêt général au sens de l'article L. 121-9 tout projet d'ouvrage, de travaux ou de protection présentant un caractère d'utilité publique et répondant aux conditions suivantes : 1° Etre destiné à la réalisation d'une opération d'aménagement ou d'équipement, au fonctionnement d'un service public, à l'accueil et au logement des personnes défavorisées ou de ressources modestes, à la protection du patrimoine naturel ou culturel, à la prévention des risques, à la mise en valeur des ressources naturelles ou à l'aménagement agricole et rural ; 2° Avoir fait l'objet : a) Soit d'une délibération ou d'une décision d'une personne ayant la capacité d'exproprier, arrêtant le principe et les conditions de réalisation du projet, et mise à la disposition du public ; b) Soit d'une inscription dans un des documents de planification prévus par les lois et règlements, approuvé par l'autorité compétente et ayant fait l'objet d'une publication. »

[1189] LEBRETON (J.-P.) : PLU et intercommunalité, DAUH 2008, p. 46.

[1190] Lorsque le document doit être révisé ou modifié pour permettre la réalisation d'un PIG, le préfet en informe l'auteur du PLU ou du SCOT. Au terme d'un délai imparti, un mois pour l'auteur du PLU, trois mois pour l'auteur du SCOT, la commune ou l'EPCI fait connaître au préfet si elle ou il entend opérer la révision ou la modification nécessaire. Dans la négative ou à défaut de réponse dans ce délai, le préfet peut engager et approuver, après avis de l'organe délibérant du conseil municipal ou de l'EPCI et enquête publique réalisée conformément au chapitre III du titre II du livre Ier du code de l'environnement, la révision ou la modification du plan. Il en est de même si l'intention exprimée de la commune ou de l'EPCI de procéder à la révision ou à la

b) La DUP emportant mise en compatibilité

D'un côté, il faut évoquer la DUP emportant mise en compatibilité du PLU.

Comme l'indique le professeur Lebreton, « les EPCI peuvent demander au préfet de déclarer d'utilité publique un projet comportant la nécessité de mettre en concordance le PLU »[1191] si les conditions posées par l'article L. 123-16 du Cu sont respectées.[1192]

On peut donc obtenir l'évolution du PLU en présence d'un projet devant faire l'objet d'une DUP et incompatible avec le document réglementaire. On peut parfaitement envisager le recours à cette faculté par l'auteur d'un SCOT, d'un PLH ou d'un PDU désireux d'exécuter les dispositions du plan relevant de sa compétence par un tel projet.

D'un autre côté, on doit viser la DUP emportant mise en compatibilité du SCOT.

La procédure évoquée ici est manifestement la transposition de celle applicable en matière de PLU, comme le montre le contenu de l'article L. 122-15 du Cu.[1193] On peut clairement envisager que les auteurs d'un PLH ou d'un PDU, désireux de mener une opération permettant de concrétiser leurs documents, obtiennent l'évolution du contenu du SCOT au cas où l'opération envisagée ne serait pas compatible avec lui.

c) La déclaration de projet emportant mise en compatibilité

Dans un premier temps, on peut envisager la déclaration de projet emportant mise en compatibilité du PLU.

Le régime juridique de la déclaration de projet découle également de l'article L.123-16 du Cu : ce sont les mêmes conditions qui commandent l'évolution des règles du PLU incompatible avec un projet nécessitant une déclaration de projet au sens de l'article L. 126-1 du code de l'environnement.

On doit toutefois noter une différence importante avec la DUP, s'agissant de la procédure applicable pour assurer concrètement l'évolution du contenu du PLU. La doctrine l'a relevé, les EPCI « peuvent se prononcer sur des déclarations de projet ; dans ce cas, il appartient au président de l'EPCI d'établir le projet de mise en compatibilité après un examen conjoint avec les représentants des personnes associées et de la commune dans les conditions

---

modification n'est pas suivie, dans un délai de six mois pour le PLU et dans un délai de 24 mois pour le SCOT, à compter de la notification initiale du préfet, d'une délibération approuvant le projet correspondant.

[1191] LEBRETON (J.-P.) : PLU et intercommunalité, DAUH 2008, p. 46.

[1192] Article d'après lequel « la déclaration d'utilité publique (…) d'une opération qui n'est pas compatible avec les dispositions d'un plan local d'urbanisme ne peut intervenir que si : a) L'enquête publique concernant cette opération a porté à la fois sur l'utilité publique ou l'intérêt général de l'opération et sur la mise en compatibilité du plan qui en est la conséquence ; b) L'acte déclaratif d'utilité publique (…) est pris après que les dispositions proposées pour assurer la mise en compatibilité du plan ont fait l'objet d'un examen conjoint de l'Etat, de l'établissement public mentionné à l'article L. 122-4, s'il en existe un, de la région, du département et des organismes mentionnés à l'article L. 121-4, et après avis du conseil municipal. La déclaration d'utilité publique emporte approbation des nouvelles dispositions du plan. »

[1193] En effet, d'après l'article L. 122-15 du code de l'urbanisme, « la déclaration d'utilité publique (…) d'une opération qui n'est pas compatible avec les dispositions d'un schéma de cohérence territoriale ne peut intervenir que si : 1° L'enquête publique concernant cette opération a porté à la fois sur l'utilité publique ou l'intérêt général de l'opération et sur la mise en compatibilité du schéma qui en est la conséquence ; 2° L'acte déclaratif d'utilité publique (…) est pris après que les dispositions proposées pour assurer la mise en compatibilité du schéma ont fait l'objet d'un examen conjoint de l'Etat, de l'établissement public prévu à l'article L. 122-4, de la région, du département et des organismes mentionnés à l'article L. 121-4 et a été soumis, pour avis, aux communes et groupements de communes compétents situés dans le périmètre du schéma de cohérence territoriale. La déclaration d'utilité publique emporte approbation des nouvelles dispositions du schéma de cohérence territoriale. »

prévues par les articles L. 123-16 et R. 123-23-2 du code de l'urbanisme. En cas de désaccord de la commune, c'est le préfet qui tranche. »[1194]

La déclaration de projet emportant mise en compatibilité du PLU est essentielle en raison de son champ matériel extrêmement large.[1195]

Dans un second temps, on doit évoquer la déclaration de projet emportant mise en compatibilité du SCOT.

On doit d'abord souligner que la déclaration de projet emportant mise en compatibilité du SCOT est une transposition du dispositif prévu en matière de PLU.

Comme la DUP emportant mise en compatibilité du SCOT, c'est l'article L. 122-15 du Cu qui fixe le régime applicable à cette déclaration de projet emportant mise en compatibilité du SCOT. A cet égard, on doit relever que ce sont les mêmes conditions qui sont fixées pour admettre l'évolution substantielle du SCOT afin d'assurer sa mise en compatibilité avec un projet devant faire l'objet d'une déclaration de projet au regard des dispositions du code de l'environnement.

Dans l'hypothèse générale d'une planification urbaine éclatée, on doit préciser un élément par rapport à la DUP emportant mise en compatibilité du SCOT. Lorsque la déclaration de projet est prise par une autre personne publique que celle compétente en matière de SCOT, l'approbation des nouvelles dispositions du SCOT ne peut intervenir qu'après mise en compatibilité du schéma par l'établissement public prévu à l'article L. 122-4 ou, en cas de désaccord, par arrêté préfectoral. En clair, « la procédure de mise en compatibilité est conduite par le président de l'organe délibérant de la collectivité ou du groupement de collectivités responsable du projet ou, lorsque le projet émane d'un établissement public dépendant d'une collectivité ou d'un groupement de collectivités, par le président de l'organe délibérant de cette collectivité ou de ce groupement. »[1196] Après un examen conjoint avec les représentants des personnes associées et de la commune dans les conditions prévues par les articles R. 122-11-2 du Cu, l'ensemble des pièces tendant à la mise en compatibilité du SCOT est transmis à l'EPCI compétent en matière de SCOT. En cas de désaccord de cet EPCI pour procéder à la mise en compatibilité, le préfet intervient et décide du sort à donner à la procédure.

Une deuxième forme de mécanisme palliatif peut être désormais présentée, la norme unilatérale.

B) Le recours à la norme unilatérale

La norme unilatérale peut être mobilisée pour compenser la fragmentation des périmètres des planifications. Ici, on se place dans l'hypothèse d'une norme unilatérale se déployant sur un large champ territorial et dont l'objet se caractérise par une relative généralité. De la sorte, cette norme unilatérale surplombe les différentes planifications et son contenu peut être instrumentalisé afin de fixer un cadre commun servant de *matrice* pour les différentes planifications urbaines. Ainsi, la norme unilatérale peut être le vecteur d'une homogénéisation des planifications urbaines, en fixant à un niveau géographique supérieur un

[1194] LEBRETON (J.-P.) : PLU et intercommunalité, DAUH 2008, p. 46.

[1195] « Elle s'applique non seulement à des projets publics de travaux, d'aménagements ou d'ouvrages devant être soumis à enquête publique en application du code de l'environnement, mais également, en application de l'article L. 300-4 résultant de la loi de 2003, aux actions et opérations d'aménagement prévues par le livre III du code de l'urbanisme, ce qui comprend notamment les projets d'opérations mis en œuvre dans le cadre d'une ZAC. » (LEBRETON (J.-P.) : article précité, p. 47)

[1196] JACQUOT (H) et PRIET (F) : *Droit de l'urbanisme*, Dalloz, 2008, p. 298.

cadre juridique susceptible de rapprocher l'écriture normative des différents plans. En s'appuyant sur la doctrine, on peut dire que la norme unilatérale visée ici est celle qui permet une « cohérence cognitive » des planifications urbaines se déployant au sein de son cadre territorial, c'est-à-dire celle qui « est le moule homogénéisant, donnant sens aux coordinations relationnelles et aux intégrations instrumentales par une doctrine, un schéma cognitif articulant des valeurs, des problèmes et une stratégie. »[1197]

Au titre de ces normes unilatérales permettant d'assurer une cohérence cognitive entre les différentes planifications urbaines, au regard des conditions précitées, on peut évoquer le projet d'agglomération (1) et la charte de pays (2).

1) Le projet d'agglomération pour homogénéiser la détermination des différentes planifications

Pour qu'une norme unilatérale puisse prétendre homogénéiser l'écriture normative des différentes planifications urbaines, encore faut-il, dans un premier temps, que son champ territorial lui permette de surplomber ces dernières (a). Dans un second temps, il sera nécessaire que son champ matériel soit susceptible de concerner l'écriture normative des planifications urbaines : une proximité des thématiques est une exigence absolue de ce point de vue (b). Le projet d'agglomération correspond à ces deux conditions.

a) Le champ territorial du projet d'agglomération

D'après l'article 23 de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 4 février 1995, modifié par la loi Voynet, il apparaît que le champ territorial du projet d'agglomération est l'aire urbaine.[1198] Comme l'indique la doctrine, « pour le législateur, le projet d'agglomération ne doit pas s'arrêter aux limites institutionnelles, et il devrait donc englober toute l'aire urbaine. »[1199] Autrement dit, « l'objectif du législateur est qu'un seul projet soit adopté par l'ensemble des EPCI et communes d'une même aire urbaine, au sens de l'INSEE, en vue d'inciter à des synergies fédératives. »[1200] Il faut toutefois constater une certaine imprécision dans l'écriture de la loi, sur la façon de caractériser les échelles idoines.[1201]

En dépit de certaines incertitudes dans l'écriture de la loi, on peut retenir qu'en indiquant l'aire urbaine comme champ territorial du projet d'agglomération, le législateur met en avant un périmètre susceptible de contenir le ou les SCOT, PDU, PLH, PLU et DAC. Certes, la loi réserve aux EPCI compétents en matière d'aménagement de l'espace et de

[1197] OFFNER (J.M) : *Les plans de déplacements urbains*, La Documentation française, Paris, 2006, p. 69.

[1198] « Dans une aire urbaine comptant au moins 50 000 habitants et dont une ou plusieurs communes centre comptent plus de 15 000 habitants, le ou les établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière d'aménagement de l'espace et de développement économique, s'il en existe, et les communes de l'aire urbaine qui ne sont pas membres de ces établissements publics mais souhaitent s'associer au projet élaborent un projet d'agglomération. »

[1199] MARCOU (G) : La réforme de l'intercommunalité : quelles perspectives pour les agglomérations urbaines ?, AJDA 2002, p. 315.

[1200] BROUANT (J.-P.) : Les contrats d'agglomération : l'intercommunalité de projet à l'épreuve du principe de spécialité, AJDA 2004, p. 906.

[1201] Ainsi, « les critères permettant d'identifier des agglomérations dans l'aire urbaine font défaut. De plus, et à la différence des autres territoires de projet, la morphologie de l'agglomération ne fait pas l'objet d'un périmètre arrêté, d'un constat objectif validé par une autorité politique ou administrative. » (BROUANT (J.-P.) : Introduction, *in* BROUANT (J.-P.), (coord.) : *Contractualisation et territoires : les contrats d'agglomération*, Les Cahiers du GRIDAUH, série Aménagement du territoire, n° 12-2005, La Documentation française, Paris, p. 12)

développement économique la compétence pour élaborer un projet d'agglomération[1202]. Toutefois, les auteurs des différentes planifications urbaines peuvent peser sur l'élaboration d'un projet d'agglomération. En conséquence, d'un point de vue strictement géographique, le projet d'agglomération est une norme unilatérale susceptible d'homogénéiser l'écriture normative des planifications urbaines, puisqu'il surplombe ces planifications. L'échelle du projet d'agglomération permet d'utiliser ce dernier « pour tenter d'établir un minimum de coordination et d'orientations communes de développement entre les EPCI, avec ou sans les autres communes de l'aire urbaine. »[1203]

b) Le champ matériel du projet d'agglomération

L'article 23 de la LOADT du 4 février 1995, modifié par la loi Voynet, prévoit un champ matériel extrêmement large pour le projet d'agglomération. Ce dernier peut intervenir à propos de domaines très variés ; on peut même dire, au vu de l'énumération très générale des thématiques, qu'il n'y a quasiment aucun domaine relevant classiquement des compétences locales qui échappe au champ matériel du projet d'agglomération.[1204]

Le projet d'agglomération est alors susceptible d'être une norme unilatérale permettant d'assurer une cohérence cognitive entre les différentes planifications urbaines, en cas de fragmentation des périmètres et d'attribution à des autorités distinctes. En effet, le projet d'agglomération peut intervenir, notamment, en matière d'urbanisme, de transport et de logement. Aussi, en réunissant les différents auteurs des planifications urbaines pour son élaboration, le projet d'agglomération permet à ces derniers de fixer un cadre général commun permettant d'assurer une cohérence entre les écritures normatives des différents plans, en fonction du contenu du document cadre commun. L'hypothèse n'est pas uniquement théorique : à titre d'illustration, on peut évoquer le projet d'agglomération de Rennes conçu dans cette optique.[1205] [1206]

[1202] La notion d'EPCI compétents en matière d'aménagement de l'espace et de développement économique étant elle-même assez vague.

[1203] MARCOU (G) : La loi d'orientation du 25 juin 1999 pour l'aménagement et le développement durable du territoire, AFDUH 2000, p. 37.

[1204] Cet article dispose que le projet d'agglomération « détermine, d'une part, les orientations que se fixe l'agglomération en matière de développement économique et de cohésion sociale, d'aménagement et d'urbanisme, de transport et de logement, de politique de la ville, de politique de l'environnement et de gestion des ressources selon les recommandations inscrites dans les agendas 21 locaux du programme "Actions 21" qui sont la traduction locale des engagements internationaux finalisés lors du sommet de Rio de Janeiro des 1er et 15 juin 1992 et, d'autre part, les mesures permettant de mettre en œuvre ces orientations. »

[1205] Le premier projet d'agglomération rennais date de 1991. Comme le précise la doctrine, il « servira d'ailleurs d'inspiration à la loi Voynet. » (GALLEZ (C) : Analyse transversale des études de cas, *in* GALLEZ (C), MENERAULT (P) (dir.) : *Recomposition intercommunale et enjeux des transports publics en milieu urbain*, Predit, 2005, p. 258)

[1206] « Fondement politique de l'intercommunalité, l'ambition du document est de donner plus de ''cohérence'' aux politiques sectorielles, en les insérant dans une vision d'ensemble, où l'intérêt communautaire serait fortement mis en avant. Les débats ayant précédé son élaboration soulignaient déjà la nécessité de penser l'identité, l'avenir et l'organisation du territoire à l'échelle de l'agglomération. Cet acte fondateur et pionnier est ainsi utilisé comme un cadre de référence pour tous les documents de planification territoriale produits par l'agglomération. » (GUERRINHA DOS SANTOS (C), FRERE (S) : L'agglomération de Rennes, *in* GALLEZ (C), MENERAULT (P) (dir.) : *op. cit.*, p. 78)

2) La charte de pays pour homogénéiser la détermination des différentes planifications

De la même façon que pour le projet d'agglomération, on peut voir que les champs territorial (a) et matériel (b) de la charte de pays permettent de faire de ce dernier un vecteur d'homogénéisation de l'écriture normative des différentes planifications urbaines. On estime que cette charte garde un intérêt même après le vote de la loi RCT.

En effet, si la loi RCT supprime les pays pour l'avenir, les contrats de pays perdurent, considérant qu'ils doivent être exécutés jusqu'à leur échéance. Les contrats étant l'exécution des chartes, ces dernières ne perdent donc pas tout effet après la loi RCT.

De même, on doit également relever que la loi RCT ne supprime pas les structures porteuses de pays, ces dernières conservant la possibilité d'édicter des normes juridiques et de contracter. Aussi, il est très possible que les pratiques normatives propres au pays, chartes et contrats, perdurent, même en l'absence d'un cadre juridique spécifique supprimé par la loi RCT. Les chartes peuvent ainsi conserver une influence pratique, en dépit de la disparition de leur régime juridique assurée par le droit.

a) Le champ territorial de la charte de pays

En se fondant sur l'article 22 de la LOADT du 4 février 1995, on doit noter que la charte de pays peut potentiellement se déployer à une échelle territoriale relativement large, englobant les périmètres de plusieurs planifications urbaines.[1207] Certes, il n'y a pas ici de mention à l'aire urbaine, mais les références au bassin de vie, au bassin d'emploi et à la nécessaire pluralité des institutions en cause induisent une projection territoriale conséquente. D'un point de vue strictement territorial, la charte de pays est susceptible d'apparaître comme une norme surplombant différentes planifications urbaines.

b) Le champ matériel de la charte de pays

L'article 22 de la LOADT du 4 février 1995 définit très largement le contenu de la charte de pays, par rapport à celui du projet d'agglomération par exemple.[1208] La loi évoque une substance faite d'un projet commun de développement durable, d'une valorisation des atouts du territoire et d'un développement d'une solidarité entre espace urbain et rural. L'intérêt majeur de cette faible détermination législative du contenu de la charte est que les parties prenantes à l'écriture de la charte sont assez libres pour en choisir les thématiques, comme l'urbanisme, les transports, le logement. Rien n'est exclu *a priori*, donc toutes ces ressources thématiques sont mobilisables pour fixer le contenu de la charte. De ce fait, cette dernière peut être potentiellement appréhendée, en fonction des choix d'écriture finalement retenus, comme un document cadre permettant d'assurer une cohérence cognitive entre les différentes planifications urbaines se déployant au sein du périmètre du pays.

[1207] Selon l'article 22 de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 4 février 1995, « lorsqu'un territoire présente une cohésion géographique, culturelle, économique ou sociale, à l'échelle d'un bassin de vie ou d'emploi, les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre qui le composent ont vocation à se regrouper en pays. » Le texte précise plus loin que « le périmètre du pays doit respecter les limites des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre. »

[1208] D'après l'article 22 de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 4 février 1995, « le pays exprime la communauté d'intérêts économiques, culturels et sociaux de ses membres. Il constitue le cadre de l'élaboration d'un projet commun de développement durable destiné à développer les atouts du territoire considéré et à renforcer les solidarités réciproques entre la ville et l'espace rural. Ce projet prend la forme d'une charte de développement du pays. »

Les normes unilatérales peuvent être utilement prolongées par le recours au contrat, qui se distingue lui aussi comme un mécanisme palliatif de la fragmentation des périmètres.

C) Le recours au contrat

On vise ici un type de contrat très particulier : celui passé pour aménager l'exercice commun de compétences. Plus précisément, on se concentrera sur « les conventions permettant l'exercice d'un concours de compétences entre les collectivités territoriales en vue d'une action commune »[1209], ou, en d'autres termes, les contrats portant « sur l'exercice conjoint de compétences et d'attributions qui ne peuvent appartenir qu'à des personnes publiques. »[1210] De la sorte, les contrats en cause emportent « *mise en cohérence des compétences* des différents partenaires, devant produire un effet d'organisation et de cohésion. »[1211]

La légalité de cette forme de contrat a été reconnue depuis déjà quelques années : « sous réserve qu'ils interviennent dans le cadre de leurs compétences, les cocontractants s'engageant dans leur domaine de compétence peuvent se consentir de véritables droits et obligations concernant la réalisation d'une action commune, la mise en œuvre de moyens ou de mesures. Et le Conseil constitutionnel, dans sa décision du 19 juillet 1983[1212], a considéré que ces contrats d'administration conjointe étaient conformes à la Constitution dès lors qu'ils n'empiètent pas sur la compétence du législateur. »[1213]

On peut alors dire que, sans viser précisément la compétence urbanisme, un contrat concernant un exercice conjoint de compétences entre personnes publiques peut influencer la façon dont les planifications sont déterminées. Effectivement, le contrat peut *orienter* l'exercice général des compétences des collectivités publiques contractantes dans une direction commune. Cette direction commune supposera que les collectivités publiques contractantes exercent leurs compétences en matière de planification urbaine d'une certaine façon.

C'est dans cette perspective que l'on appréhendera le contrat en tant que vecteur de compensation de la fragmentation des périmètres des planifications : il peut assurer une certaine coordination entre les planifications en fixant à une échelle territoriale supérieure des orientations générales communes pour l'exercice des compétences des personnes contractantes. Ces orientations supposeront, pour être respectées, une certaine écriture des planifications urbaines. Pour illustrer cette catégorie de contrats, on verra d'abord ceux prévus par le droit positif, contrat d'agglomération et de pays (1), pour se pencher ensuite sur le cas des contrats *sui generis* ayant le même effet (2).

[1209] TESOKA (L) : Les conventions entre collectivités territoriales, *in Contrats publics, Mélanges en l'honneur du Professeur Michel Guibal*, Presses de la Faculté de droit de Montpellier, 2006, Volume II, p. 107.

[1210] JEGOUZO (Y) : L'administration contractuelle en question, *in Mélanges en l'honneur de Franck Moderne*, Editions Dalloz, 2004, p. 552.

[1211] DREYFUS (J.-D) : Portée et mise en œuvre des contrats d'agglomération, *in* BROUANT (J.-P.), (coord.) : *Contractualisation et territoires : les contrats d'agglomération*, Les Cahiers du GRIDAUH, série Aménagement du territoire, n° 12-2005, La Documentation française, Paris, p. 165.

[1212] « Aucun principe ou règle de valeur constitutionnelle ne s'oppose à ce que de telles conventions aient pour objet d'harmoniser l'action des administrations de l'Etat, d'une part, et des collectivités territoriales, d'autre part. »

[1213] JEGOUZO (Y) : article précité, p. 550.

1) Le contrat d'agglomération et le contrat de pays pour coordonner les planifications

On a déjà eu l'occasion, plus haut, de montrer que les contrats d'agglomération et de pays peuvent s'étendre sur des périmètres consistants et avoir un impact sur l'urbanisme. On ne s'étendra donc pas plus sur ces points.[1214]

Ici, on doit voir si ces contrats offrent un cadre efficace pour la coordination des planifications.

A propos du contrat d'agglomération, la doctrine a relevé qu'il peut apparaître comme un vecteur de compensation de la fragmentation des périmètres car l'esprit de la loi Voynet est précisément de promouvoir la logique du fonctionnement en réseau : « dans ce sens, le projet d'agglomération doit idéalement être adopté par les EPCI au niveau de l'aire urbaine et le contrat d'agglomération doit appuyer cette synergie. (…) C'est au contrat qu'il reviendra de donner du liant entre les politiques intercommunales. »[1215] Par ailleurs, il ne faut pas négliger « l'effet de levier financier que représente le contrat d'agglomération ».[1216] Cette source de financement peut alors contribuer à réunir de nombreuses autorités compétentes en matière de planification, la contrepartie de la signature du contrat, et du versement des financements corrélatifs, pouvant être une meilleure coordination des documents.

En pratique, cette vocation coordinatrice et palliative des fragmentations semble un succès. En effet, il a été souligné que le contrat d'agglomération « dépasse fréquemment le seul périmètre de compétences d'un EPCI. Par ailleurs, un certain nombre de contrats ont une dimension interurbaine voire interrégionale. »[1217]

Toutefois, il faut bien insister sur le fait que ce contrat ne doit pas être instrumentalisé comme un moyen de mener sa politique en dehors de son champ territorial de compétence, sous peine d'illégalité.[1218] Le contrat coordonne les différentes compétences territoriales, il n'abolit pas l'exigence du respect des compétences territoriales[1219], même si cette exigence est plus délicate à respecter quand il est question de dispositions de nature opérationnelle en raison des latitudes ouvertes par la jurisprudence.[1220]

S'agissant du contrat de pays, le législateur précise bien sa vocation fondamentale, en énonçant explicitement sa fonction d'exécution de la charte de pays. En effet, par là, il met en avant son rôle de coordination, de convergence des compétences des personnes intéressées.

[1214] Voir Partie 1, Titre 1, Chapitre 3, Section 2, Paragraphe 1, A), 2), a).

[1215] BROUANT (J.-P.) : Introduction, *in* BROUANT (J.-P.), (coord.) : *Contractualisation et territoires : les contrats d'agglomération*, Les Cahiers du GRIDAUH, série Aménagement du territoire, n° 12-2005, La Documentation française, Paris, p. 19.

[1216] MARCOU (G) : La réforme de l'intercommunalité : quelles perspectives pour les agglomérations urbaines ?, AJDA 2002, p. 316.

[1217] BROUANT (J.-P.) : Les contrats d'agglomération : l'intercommunalité de projet à l'épreuve du principe de spécialité, AJDA 2004, p. 907.

[1218] On peut le rappeler, « le champ de compétence d'un EPCI est théoriquement limité au territoire des seules collectivités qu'il associe. Il ne peut agit en dehors de l'espace communautaire. » (*Ibidem*)

[1219] « L'élargissement du cadre territorial ne soulève pas (…) de difficultés dès lors qu'il s'agit de définir des objectifs généraux, des orientations économiques ou sociales dont les effets se feront sentir hors du strict cadre de l'agglomération. » (JEGOUZO (Y) : Contenu et articulation des contrats d'agglomération, *in* BROUANT (J.-P.), (coord.) : *op. cit.*, p. 153)

[1220] La situation juridique se complexifie notablement quand il est question de dispositions de nature opérationnelle : « l'inscription dans le contrat d'actions ou d'opérations qui s'effectueraient totalement hors du territoire de l'agglomération ''stricto sensu'' et de la compétence de l'EPCI signataire est de nature à soulever des difficultés. En effet, si la jurisprudence admet qu'une collectivité territoriale puisse conduire des opérations foncières ou des investissements en dehors de sa circonscription, c'est dans des conditions assez précises et restrictives. » (*Ibidem*)

De la sorte, le principe de spécialité semble bien garanti du fait du cantonnement du contrat à la formulation de normes articulant les actions et les moyens. Cela exclut que les parties contractantes puissent contrevenir au principe de spécialité, qu'il s'agisse de la spécialité territoriale comme de la spécialité fonctionnelle. De ce fait, on doit bien percevoir le contrat de pays comme une manifestation nouvelle de « la diversification de ces structures de collaboration dans lesquelles les collectivités peuvent s'associer. »[1221] Le contrat de pays est un moyen de compenser la fragmentation des périmètres des planifications urbaines en les surplombant par une convention visant un exercice coordonné des compétences pour assurer le respect d'objectifs communs.

2) Les contrats *sui generis* pour coordonner les planifications

Le recours au contrat pour compenser la fragmentation des périmètres des planifications ne passe pas nécessairement par des contrats spécifiquement prévus par le droit positif. Il ressort de la pratique que les collectivités publiques peuvent recourir à des conventions *sui generis* visant à compenser des périmètres institutionnels trop étroits par une coordination des compétences en présence.

Il arrive que le recours au procédé contractuel pour compenser la fragmentation des planifications soit seulement sectoriel.

On peut évoquer une illustration de ce recours aux contrats *sui generis* pour coordonner les planifications en matière d'habitat, lorsque l'EPCI-FP est compétent en matière de PLH et les communes s'agissant des PLU. Les PLH « sont censés fixer des objectifs de production de logements aux communes. Or nombre d'EPCI passent, sur la base du PLH adopté, des conventions avec les communes qui reprennent ces objectifs. »[1222] A cet égard, on a pu relever que la communauté de communes Grand Parc avait pris la décision « de soumettre les objectifs de programmation des logements déterminés par le PLH à une contractualisation avec chacune des communes concernées. »[1223]

Si l'on se tourne vers les transports, des exemples sont là encore possible. On retiendra un exemple afférent au PDU d'Ile-de-France, élaboré par l'Etat. Afin d'assurer la traduction locale de ce PDU, le recours à la technique contractuelle n'est pas négligé. C'est ainsi que sont passés des « contrats d'axe définissant des aménagements pour transformer les lignes de bus structurantes en lignes à haute qualité de service (…) finalement dénommées *Mobilien* ; des contrats de pôle, en charge des aménagements permettant l'amélioration du fonctionnement des principaux lieux d'échange entre modes de transport comprenant un réseau lourd (…). »[1224]

Il arrive que le recours au procédé contractuel pour compenser la fragmentation des planifications ne soit pas sectoriel, mais plus global.

A ce titre, on peut se tourner vers l'exemple nantais. A Nantes se sont développés des contrats de co-développement passés entre la communauté et les communes. Il s'agit de contrats visant explicitement à assurer la cohérence entre les projets communautaires et les projets communaux.[1225] On mesure l'intérêt de telles conventions lorsque l'on rappelle le

---

[1221] FAURE (B) : *Droit des collectivités territoriales*, Dalloz, 2009, p. 463.

[1222] BROUANT (J.-P.) : Conclusion, *in* BROUANT (J.-P.) (dir.) : *Intercommunalité et habitat : les communautés au milieu du gué ?*, Les Cahiers du GRIDAUH, 2006, n° 16, p. 97.

[1223] ZITOUNI (F) : L'écriture des objectifs, *in* BROUANT (J-P) (dir.) : *op. cit.*, p. 55.

[1224] OFFNER (J.-M.) : *Les plans de déplacements urbains*, La Documentation française, Paris, 2006, p. 67.

[1225] « Les élus ont souhaité donner aux contrats de développement de nouvelle génération un contenu plus stratégique et réellement contractuel. Ils sont désormais constitués d'engagements réciproques, permettant

contexte local s'agissant de la carte de planifications : le SCOT relève d'un syndicat mixte intégrant, notamment, la communauté urbaine de Nantes ; le PLH et le PDU relèvent de la compétence de la communauté urbaine ; les PLU sont de fait fortement déterminés par les communes en dépit de l'existence de la CU, cette dernière se limitant à encadrer le contenu des documents réglementaires communaux par un document de nature politique. Les contrats de co-développement peuvent, dans ce contexte planificateur fragmenté, participer à améliorer la coordination des compétences.

Au-delà des mécanismes normatifs, il existe des mécanismes de nature institutionnelle qui peuvent pallier la fragmentation des périmètres.

Paragraphe 2 : Des mécanismes palliatifs de nature institutionnelle

On peut voir qu'en l'absence d'intégration des planifications au sein d'un document unique, on peut envisager de coordonner le pilotage de ces planifications autonomes via des instances institutionnelles, qui peuvent regrouper des élus (A) ou des techniciens (B).

On ne reviendra pas sur l'innovation de la loi ENE permettant une immixtion du syndicat mixte du SCOT en matière de transport. On renvoie aux éléments précédents présentant cette possibilité et marquant ses limites.[1226]

A) L'institution de conférences et de commissions rassemblant les élus de collectivités différentes

Les élus, réunis au sein de conférences et commissions, peuvent assurer une coordination des planifications. D'une part, les conférences et commissions peuvent avoir directement pour objet de coordonner les planifications urbaines (1). D'autre part, ces conférences et commissions peuvent ne pas avoir pour objet principal la coordination des planifications urbaines : elles permettent toutefois d'assurer une certaine coordination, par ricochet (2). Le recours aux conférences et commissions suscite, généralement, une appétence manifeste, en ce qu'il contribue à « une coordination locale susceptible de favoriser une plus grande cohérence dans l'administration du territoire, et donc de réguler à la fois l'action commune et d'en favoriser le développement. »[1227] On n'est donc pas surpris de relever le recours à ces formes d' « institutions communes de régulation »[1228] en matière de planification urbaine.

1) La coordination directe de la détermination du contenu des planifications par les conférences et commissions

Les conférences et commissions peuvent avoir pour objet de coordonner des planifications de même nature (a) ou de nature différente (b).

---

d'assurer une véritable coordination des interventions publiques locales. » (FRANCOIS (M) : Gouvernance des territoires : les choix innovants de Nantes - Métropole, Pouvoirs Locaux, n° 68, I/2006, p. 78)

[1226] Partie 1, Titre 2, Chapitre 1, Section 2, Paragraphe 1, B), 4).

[1227] DE BRIANT (V) : *L'action commune en droit des collectivités territoriales*, thèse de droit public, Université Panthéon-Assas (Paris II), 2007, p. 481.

[1228] *Ibidem.*

a) La coordination directe de planifications de même nature par les conférences et commissions

Au titre des conférences et commissions composées d'élus et assurant la coordination de planifications de même nature, on peut rappeler le cas des inter-SCOT. On l'a dit, plusieurs SCOT peuvent coexister à l'échelle d'une seule aire urbaine. Pour assurer leur coordination, des démarches inter-SCOT ont été engagées par les collectivités concernées.[1229] Cette coordination inter-SCOT passe systématiquement par la mise en place de conférences et de commissions composées d'élus.

A Lyon, l'inter-SCOT fut « lancée officiellement en mai 2004 à l'occasion de la première Conférence des présidents des SCOT de l'aire métropolitaine lyonnaise. »[1230] Cette Conférence des présidents est un vecteur essentiel de la démarche inter-SCOT : « de fait, l'habitude est prise de se réunir tous les six mois en conférence des présidents, de dialoguer sans retenue et de s'engager sur des objectifs métropolitaines partagés. »[1231] Au titre des engagements des élus en faveur d'une meilleure coordination des planifications, on peut évoquer la production d'un « chapitre commun », qui « s'apparente un peu au fameux PADD que les SCOT ont obligation de produire et (qui) entend fournir un cadre de réflexion et d'engagements partagés. Il figurera en page de garde des PADD des dix SCOT, sorte de manifestation politique à décliner en orientations et prescriptions. »[1232]

A Toulouse, on retrouve cette logique : « depuis septembre 2003, l'inter-SCOT est piloté par un groupe de dix élus représentant les territoires de l'aire urbaine. »[1233] Ces élus sont réunis au sein d' « une ''Conférence de l'aire urbaine'' qui structure le fonctionnement de la démarche et comprend l'ensemble des acteurs. Elle est pilotée par un bureau de dix élus représentatifs des territoires de l'aire urbaine qui se réunit tous les mois. »[1234] Au titre des réalisations de cette Conférence, on peut évoquer la « ''Charte de cohérence de l'aire urbaine''. Elle s'impose aux établissements publics de SCOT qui devront en respecter son contenu qui concerne le modèle de développement, les orientations et les conditions de mise en œuvre. Cet acte a officiellement crée l'engagement coordonné des exercices de SCOT. »[1235]

Parmi les conférences et commissions composées d'élus et assurant la coordination de planifications de même nature, on peut anticiper sur la présentation à venir de l'harmonisation des PLU communaux par l'EPCI-FP. Cette harmonisation peut s'incarner en des commissions ou des conférences réunissant les élus concernés. A titre d'illustration, on peut évoquer la CC de la Sologne des Rivières, engagée dans une logique d'harmonisation des PLU communaux par l'établissement public. Une commission réunissant les élus concernés permet de piloter l'harmonisation des PLU communaux par la communauté.

[1229] Partie 1, Titre 1, Chapitre 3, Section 2, Paragraphe 2, A), 2).
[1230] FURER (N) : L'inter-SCOT lyonnais ou l'aire d'une nouvelle maturité politique, Maires de France, janvier 2007, p. 24.
[1231] *Ibidem.*
[1232] *Ibidem.*
[1233] DGUHC, FNAU : Les prémices de l'inter-SCOT, Premier état des lieux de l'articulation des démarches de planification sur les « grands territoires », avril 2005, p. 18.
[1234] DGUHC, FNAU : rapport précité, p. 20.
[1235] *Ibidem.*

b) La coordination directe de planifications de nature distincte par les conférences et commissions

Les conférences et commissions peuvent être utilisées par les élus afin de coordonner des planifications de nature distincte.

A Saint-Etienne, par exemple, on recourt à une conférence d'élus pour coordonner les démarches liées aux transports et à l'urbanisme. Ainsi, les élus se sont regroupés au sein « d'une instance de coopération informelle entre les trois communautés de communes de Saint-Etienne, du Pays de Saint Galmier et de Forez Sud : la Conférence de la région stéphanoise. »[1236] La Conférence sera d'abord utilisée pour traiter les problématiques afférentes à l'urbanisme. Originellement, la Conférence a pour objet de « définir un cadre de stratégie commun et de lancer des coopérations à caractère plutôt opérationnel, qui se concrétisent notamment par la réalisation de zones d'activités intercommunautaires. »[1237] Par la suite, la Conférence sera également mobilisée pour les questions liées aux transports, sans mettre de côté la problématique de l'urbanisme. En effet, on a relevé que « les discussions amorcées dans le cadre de la procédure du PDU avaient validé le principe d'une coopération intercommunautaire sur les questions de déplacements à l'échelle de la région urbaine. Après le vote de la loi SRU en décembre 2000, les élus considèrent la Conférence comme le ''noyau'' possible du futur SCOT. Les collectivités s'engagent dans une démarche volontaire d'élaboration d'un projet de territoire de la région stéphanoise, publié en mars 2000. »[1238] En mars 2001, la Conférence est renommée Conférence Sud Loire.

A Nantes, la formule institutionnelle des conférences et commissions d'élus est également utilisée pour coordonner des planifications de nature distincte. En effet, en dépit de l'existence d'une CU compétente par principe en matière de PLU, les PLU sont fortement communalisés. Il fallait donc coordonner ces PLU entre eux, ainsi qu'avec les planifications relevant de la communauté elle-même, le PDU et le PLH. A cette fin, deux instances peuvent être mises en avant.

D'un côté, la conférence des maires. Elle « est composée de tous les maires de l'agglomération. Cette instance se réunit sur un rythme calqué sur les réunions du conseil communautaire. C'est un lieu privilégié pour évoquer régulièrement le fonctionnement de la communauté urbaine et pour donner lieu à débat sur les dossiers importants. »[1239]

D'un autre côté, on peut mettre en avant les commissions locales. Ces commissions découlent de l'organisation spécifique de l'administration communautaire. En effet, cette dernière est déconcentrée : à côté de l'administration communautaire centrale, on trouve des « pôles de proximité », antennes déconcentrées de l'administration communautaire. Or, « dans chaque pôle de proximité a été instituée une commission locale qui réunit les conseillers communautaires élus sur le territoire du pôle. Certains élus municipaux peuvent y participer. Cette commission est co-présidée par les maires des communes faisant partie du pôle et, pour les quartiers de Nantes, par les élus référents désignés par la ville. (…) Les commissions locales (…) permettent aux élus d'évaluer l'activité du pôle et d'émettre toutes propositions à l'égard de la communauté. Elles peuvent être consultées par le président de la communauté urbaine sur toute question ou projet intéressant les services publics et équipements de

[1236] GALLEZ (C) et GUERRINHA (C) : La région stéphanoise, *in* GALLEZ (C), MENERAULT (P) (dir.) : *Recomposition intercommunale et enjeux des transports publics en milieu urbain*, Predit, 2005, p. 129.
[1237] *Ibidem.*
[1238] *Ibidem.*
[1239] FRANCOIS (M) : Gouvernance des territoires : les choix innovants de Nantes - Métropole, Pouvoirs Locaux, n° 68, I/2006, p. 79.

proximité. »[1240] La coordination entre les différentes planifications urbaines est rendue possible par ces instances.

2) La coordination indirecte de la détermination du contenu des planifications par les conférences et commissions

On vise ici le cas des conférences et commissions composées d'élus dont l'objet principal est d'assurer le pilotage d'une norme unilatérale, d'un contrat ou d'une action qui ne relèvent pas de la planification urbaine *stricto sensu*. Pourtant, par ricochet, ces conférences et commissions permettent de coordonner la détermination du contenu des planifications urbaines. En effet, les choix retenus par les conférences et commissions dédiées à des objets distincts de la planification urbaine peuvent avoir un impact direct sur le contenu de cette dernière. Cet impact résulte de la connexité entre les matières en cause et la planification urbaine. En assurant la coordination entre des compétences autres que la planification urbaine, les conférences et commissions peuvent permettre la coordination des planifications urbaines. C'est le cas lorsque la coordination des compétences visées implique une écriture particulière des planifications.

Pour l'illustrer, on peut prendre le cas des contrats d'agglomération. Ces contrats font l'objet d'un pilotage politique qui réunit nécessairement les signataires des contrats ainsi que, parfois, des maires non signataires.[1241] La doctrine l'a souligné, « le rôle de cette conférence (…) est principalement de valider la programmation annuelle, de s'assurer de la mise en œuvre du contrat et de décider des réorientations éventuelles. »[1242] On l'a dit, les contrats d'agglomération peuvent être vus comme un mécanisme de compensation de la fragmentation des périmètres de la planification urbaine. En conséquence, les conférences et commissions composées d'élus qui pilotent les contrats d'agglomération assurent, de façon incidente, la coordination de la détermination du contenu des différentes planifications. La connexité entre le contrat d'agglomération et la planification urbaine a pour conséquence qu'assurer le pilotage du premier revient à coordonner indirectement la seconde.

Le pilotage de planifications autonomes, pour compenser leur fragmentation, peut également passer par des instances techniques.

B) La mise en place d'instances à dominante technique

Les élus ne sont pas les seuls à assurer la coordination des différentes planifications urbaines. On peut évoquer, dans cette fonction coordinatrice, l'influence des instances techniques. Ces dernières peuvent relever du pouvoir d'expertise des collectivités publiques en cause (1) ou être composées d'experts extérieurs (2).

[1240] FRANCOIS (M) : Gouvernance des territoires : les choix innovants de Nantes - Métropole, Pouvoirs Locaux, n° 68, I/2006, p. 80.
[1241] BROUANT (J.-P.) : Négociation et gestion des contrats, *in* BROUANT (J.-P.), (coord.) : *Contractualisation et territoires : les contrats d'agglomération*, Les Cahiers du GRIDAUH, série Aménagement du territoire, n° 12-2005, La Documentation française, Paris, p. 132.
[1242] *Ibidem.*

1) La mise en place d'instances réunissant les agents de différentes collectivités

Comme précédemment, on peut distinguer selon que les instances ont pour objet d'assurer la coordination des planifications (a) ou exercent cette fonction par ricochet (b).

a) Les instances dédiées spécifiquement à la coordination des planifications urbaines

La coordination des différentes planifications urbaines peut être assurée par des instances réunissant les agents des différentes collectivités compétentes. Ces agents, confrontés à la nécessité de mettre en œuvre pratiquement les planifications, peuvent, en amont, anticiper les difficultés en tentant de peser en faveur d'une certaine écriture normative des plans. En aval, les agents, constatant en pratique des faiblesses dans l'écriture des plans, ont la possibilité d'influer vers une évolution convergente de l'écriture des planifications. Les instances techniques composées d'agents des collectivités publiques peuvent donc contribuer à la coordination des différentes planifications urbaines.

La pratique permet d'illustrer ce phénomène de coordination des planifications urbaines par des instances techniques spécifiquement dédiées.

Ainsi, le phénomène a été souligné à propos de la nécessaire coordination entre PLH et PLU communaux. Afin d'assurer la convergence des planifications, on a observé, dans certains cas, « la tenue, plus ou moins régulière, de réunions entre, d'un côté, élus et agents communaux, de l'autre, agents communautaires. Au-delà des échanges d'informations, ces réunions peuvent être l'occasion d'apporter un soutien technique, de suggérer des modifications (concernant par exemple les règles de constructibilité ou les servitudes opérationnelles), de vérifier la traduction des objectifs du PLH dans le PLU ou de présenter aux services communaux une vision globale. »[1243]

En matière de transports, on a pu mettre en exergue, comme mode de coordination technique entre le PDU et les autres compétences, la mise en place en certains lieux d'« une mission transversale ''déplacements'' au sein des services techniques. »[1244]

b) Les instances assurant la coordination des planifications urbaines par ricochet

Les agents des collectivités publiques peuvent être réunis au sein d'instances consacrées au pilotage administratif d'une norme unilatérale, d'un contrat ou d'une action qui visent à coordonner des compétences ne relevant pas de la planification urbaine *stricto sensu*. A titre d'illustration, on peut évoquer le pilotage administratif des contrats d'agglomération. A ce propos, on a pu mettre en exergue que « la coordination de l'instruction technique des dossiers relevant de la programmation relève généralement d'un comité qui réunit les techniciens des administrations signataires, des maîtres d'ouvrage et des financeurs potentiels. »[1245]

Cependant, la coordination administrative de compétences autres que la planification urbaine peut avoir un impact direct sur le contenu des documents. Les planifications peuvent,

---

[1243] NOURY (A) : La mise en œuvre des politiques intercommunales de l'habitat, *in* BROUANT (J-P) (dir.) : *Intercommunalité et habitat : les communautés au milieu du gué ?*, Les Cahiers du GRIDAUH, 2006, n° 16, p. 64.

[1244] OFFNER (J-M) : *Les plans de déplacements urbains*, La Documentation française, Paris, 2006, p. 54.

[1245] BROUANT (J.-P.) : Négociation et gestion des contrats, *in* BROUANT (J.-P.), (coord.) : *Contractualisation et territoires : les contrats d'agglomération*, Les Cahiers du GRIDAUH, série Aménagement du territoire, n° 12-2005, La Documentation française, Paris, p. 134.

en effet, être rédigées de telle sorte qu'elles matérialisent, favorisent ou n'empêchent pas la coordination de compétences déterminées. En conséquence, coordonner administrativement des compétences distinctes de la planification urbaine peut revenir à coordonner les planifications urbaines, par ricochet, lorsqu'il existe entre elles un rapport de connexité.

2) La mise en place d'instances réunissant des experts extérieurs

Il convient à nouveau de distinguer selon que les instances en cause sont dédiées à la coordination des planifications urbaines (a) ou peuvent potentiellement y parvenir par ricochet (b).

a) Les instances dédiées spécifiquement à la coordination des planifications urbaines

La coordination des planifications urbaines peut s'effectuer par l'intermédiaire d'instances réunissant des experts qui ne sont pas des agents des collectivités publiques compétentes. Au premier rang de ces instances doivent être placées les agences d'urbanisme.

Les agences d'urbanisme jouent un rôle fondamental dans la coordination des planifications urbaines : en tant que pouvoir d'expertise autonome, elles sont le plus souvent sollicitées par les collectivités compétentes pour les appuyer lors de la détermination de leurs différents documents. Effectivement, le rôle des agences d'urbanisme est très largement conçu et englobe l'appui des collectivités publiques dans l'exercice de leurs compétences liées à l'urbanisme.[1246]

Le rôle fondamental des agences d'urbanisme pour la coordination des planifications a été particulièrement souligné en matière d'inter-SCOT. On a pu relever, à ce titre, que les agences d'urbanisme sont « au cœur d'un système partenarial horizontal. »[1247] Effectivement, « en l'absence d'institution porteuse spécifique à l'inter-SCOT, les agences d'urbanisme apparaissent naturellement légitimes pour initier, porter et conduire les dynamiques enclenchées. Outils partenariaux, elles permettent l'implication de chaque acteur des ''grands territoires'' au sein d'une même structure. En outre, les capacités d'expertise des agences sont un levier précieux de rapprochement entre les SCOT et permettent la médiation et la concertation par des apports techniques objectifs. »[1248]

A titre d'illustration, on peut noter que « l'agence d'Adour-Pyrénées a inscrit dans son programme partenarial de 2005, des études sur les questions de projections démographiques, des déplacements, du littoral et de la représentation cartographique, lui permettant ainsi d'assurer techniquement la conduite de la démarche. »[1249] Par ailleurs, il a été souligné qu'« au quotidien, c'est l'Agence d'urbanisme de l'agglomération lyonnaise qui assure l'animation technique de l'inter-SCOT, aux côtés des dix chefs de projet des SCOT

[1246] « Elles ont un rôle de réflexion sur les évolutions urbaines, elles participent à la conception des politiques d'aménagement et à l'élaboration des documents d'urbanisme, elles préparent les projets d'agglomération dans un souci d'harmonisation des politiques publiques. Leur domaine de compétence a donc un caractère global et peut porter non seulement sur l'aménagement et l'urbanisme au sens strict, mais également sur le développement économique, les transports, le logement, la politique de la ville et la protection de l'environnement. » (JACQUOT (H) et PRIET (F) : *Droit de l'urbanisme*, Dalloz, 2008, p. 81)

[1247] DGUHC, FNAU : Les prémices de l'inter-SCOT, Premier état des lieux de l'articulation des démarches de planification sur les « grands territoires », avril 2005, p. 18.

[1248] *Ibidem.*

[1249] *Ibidem.*

partenaires, ainsi que d'autres acteurs, comme la Direction régionale de l'équipement, la Région urbaine de Lyon ou le Grand Lyon, l'un des principaux financeurs du dispositif. »[1250]

b) Les instances assurant la coordination des planifications urbaines par ricochet

Certaines instances techniques ne sont pas spécifiquement dédiées à la coordination des planifications urbaines. Leur rôle essentiel est ailleurs. Toutefois, elles peuvent, par ricochet, permettre la coordination des planifications urbaines. Au titre de ces instances, on évoquera ici les conseils de développement.

Les conseils de développement ont été crées par la loi Voynet modifiant la loi du 4 février 1995. Ils sont institués par des délibérations concordantes des communes et des groupements de communes de l'aire urbaine. La composition des conseils de développement fait de ces derniers des instances réunissant des experts ne relevant pas statutairement des collectivités publiques instituantes. En effet, d'après la loi, ils sont composés de représentants des milieux économiques, sociaux, culturels et associatifs. L'emprise des personnes publiques instituantes reste toutefois forte puisqu'elles fixent la composition de ces conseils.[1251]

S'agissant de leurs missions, on doit indiquer que les conseils de développement sont consultés sur l'élaboration du projet d'agglomération et sur toute question relative à l'agglomération, notamment sur l'aménagement et sur le développement de celle-ci. Il faut donc relever que les conseils ont un « rôle purement consultatif »[1252] et qu'ils n'ont pas « de capacité d'autosaisine, ce qui limite les initiatives qu'ils seraient susceptibles de prendre, et la portée du dialogue entre les élus et ces représentants de la ''société civile''. »[1253] Le pouvoir consultatif reconnu aux conseils de développement permet à ces derniers d'émettre des avis en faveur de la coordination des planifications urbaines.

La coordination des planifications peut être favorisée par ricochet lorsque le conseil de développement se prononce à propos de l'élaboration du projet d'agglomération. Effectivement, le conseil peut défendre une vision du projet d'agglomération qui nécessitera une convergence des planifications urbaines couvertes par ce projet.

La promotion de la coordination des planifications urbaines peut être plus directe si le conseil de développement est saisi pour se prononcer à propos de l'aménagement et du développement de l'agglomération. Précisément, l'aménagement et le développement de l'agglomération peuvent exiger une articulation harmonieuse des planifications urbaines. A cet égard, le conseil de développement pourra mettre en avant cette exigence dans ses avis. Il le pourra d'autant plus que la souplesse de l'organisation des conseils de développement permet la constitution de commissions thématiques qui pourront être à même d'œuvrer en faveur de la convergence des planifications urbaines. Ainsi, on a relevé que « la création

---

[1250] FURER (N) : L'inter-SCOT lyonnais ou l'aire d'une nouvelle maturité politique, Maires de France, janvier 2007, p. 24.

[1251] Effectivement, l'article 1er du décret du 21 décembre 2000 précise que les délibérations concordantes « arrêtent la composition initiale en prenant compte la diversité des activités économiques, sociales, culturelles et associatives présentes sur l'aire urbaine et règlent les modalités de désignation de ses membres. » Ainsi, « ce sont bien les communes et les EPCI qui déterminent l'organisation du conseil de développement en fonction du rôle qu'elles entendent lui attribuer. » (NOURY (A) : Contractualisation territoriale et démocratie locale, *in* BROUANT (J.-P.), (coord.) : *Contractualisation et territoires : les contrats d'agglomération*, Les Cahiers du GRIDAUH, série Aménagement du territoire, n° 12-2005, La Documentation française, Paris, p. 84)

[1252] MARCOU (G) : La réforme de l'intercommunalité : quelles perspectives pour les agglomérations urbaines ?, AJDA 2002, p. 315.

[1253] *Ibidem.*

d'une commission de l'habitat au sein du conseil de développement peut constituer le cadre d'une concertation et d'une réflexion internes à l'agglomération ou parfois communes à l'agglomération et au pays dont elle fait partie. »[1254] La recherche d'une coordination avec les PLU communaux sera une conséquence logique de ce positionnement thématique.

Finalement, il faut souligner que l'impact des conseils de développement est très variable, selon l'appréhension que s'en feront les collectivités publiques instituantes. Certaines tenteront de mettre en place des conseils composés d'experts compétents et dotés de moyens suffisants pour travailler. D'autres auront une approche uniquement symbolique des conseils de développement, qui seront en réalité des coquilles relativement vides, avant tout ornementales. On l'a dit, « les conseils de développement sont (…) des institutions dont la définition n'est pas stabilisée »[1255], leur influence varie donc selon les configurations territoriales.[1256]

Après les mécanismes palliatifs de nature normative et institutionnelle, on peut maintenant voir un mécanisme mixte, qui mêle ces deux dimensions : l'harmonisation des PLU communaux par l'EPCI-FP.

Paragraphe 3 : Un mécanisme palliatif de nature mixte : l'harmonisation des PLU communaux par l'EPCI-FP

L'idée de PLU communaux harmonisés par l'EPCI-FP auquel les communes appartiennent semble renvoyer, en apparence, au cas précédemment rencontré des PLU communautaires qui se révélaient être en réalité une juxtaposition de PLU communaux.

Toutefois, juridiquement, il faut bien faire la distinction entre ces hypothèses : si, *matériellement*, la proximité est évidente, *juridiquement* les perspectives sont radicalement différentes. L'hypothèse évoquée plus haut était celle d'une communauté juridiquement compétente en matière de PLU. L'hypothèse maintenant abordée est celle d'un EPCI-FP qui n'est pas juridiquement compétent en matière de PLU, soit une CC ou une CA. Aussi, ce sont bien les communes qui sont les personnes juridiquement compétentes en matière d'urbanisme réglementaire. Contrairement à l'hypothèse précédente où le conseil de communauté approuvait les PLU communaux, ici ce sont les communes qui votent leurs planifications réglementaires.

L'harmonisation des PLU communaux par l'EPCI-FP peut être un palliatif remédiant à deux phénomènes.

D'un côté, évidemment, l'absence de PLU-CM.

D'un autre côté, l'harmonisation des PLU communaux par l'EPCI-FP comble, de fait, le refus du droit positif d'envisager la possibilité de découper et partager la compétence PLU entre EPCI-FP et communes. A ce titre, la doctrine constate que « l'attribution de la compétence PLU à un EPCI est pleine et entière. Aucun transfert ''à la carte'' – donc uniquement de la compétence de certaines communes – n'est admis, à la différence de ce qui existe en matière de droit de préemption urbain ou de délivrance des autorisations d'urbanisme. »[1257]

[1254] ZITOUNI (F) : L'écriture des objectifs, *in* BROUANT (J-P) (dir.) : *Intercommunalité et habitat : les communautés au milieu du gué ?*, Les Cahiers du GRIDAUH, 2006, n° 16, p. 54.
[1255] TEILLET (P) : A quoi servent les conseils de développement ?, Pouvoirs Locaux, n° 74, III/2007, p. 31.
[1256] L'article de Philippe Teillet illustre bien les « victoires » et les « défaites » des conseils de développement, en fonction des conceptions que s'en font les collectivités publiques concernées.
[1257] PLANCHET (P) : Le contenu et l'exercice de la compétence PLU des communautés, DAUH 2008, p. 58.

Il convient maintenant de présenter de façon plus approfondie cette harmonisation des PLU communaux par l'EPCI-FP (A), puis de voir les intérêts de la formule (B).

A) Le sens de l'harmonisation des PLU communaux par l'EPCI-FP

On peut appréhender l'harmonisation des PLU communaux par l'EPCI-FP comme les actions par lesquelles l'établissement accorde les différents PLU de ses communes membres afin de parvenir à leur relative concorde substantielle ou, plus modestement, pour éviter leur trop grande discordance.

Cette idée d'harmonisation des PLU communaux par l'EPCI-FP induit deux choses essentielles.

D'une part, la conscience nécessaire du fait que la compétence PLU appartient de façon pleine et entière aux communes : le PLU couvre le territoire de la commune et cette dernière déterminera seule les différentes pièces du PLU, sans aucun partage de son pouvoir normateur avec l'EPCI-FP.

D'autre part, l'exigence d'une mise en avant de la notion d'« harmonisation », pour constater qu'elle n'est pas évoquée par le droit positif dans l'hypothèse ici retenue. D'où sa caractérisation en phénomène issu de la pratique et une difficulté pour l'appréhender. Sa relative indétermination est en réalité le reflet des différentes pratiques possibles d'une harmonisation intercommunale des PLU communaux.

Sur le fond, les vecteurs de l'harmonisation sont, d'un côté, la mise en place de documents de cadrage intercommunaux (1) et/ou, d'un autre côté, l'instauration d'une coordination administrative entre l'EPCI-FP et les communes (2).

1) Une harmonisation par des documents de cadrage intercommunaux

Dans le meilleur des cas, les documents de cadrage peuvent être porteurs des orientations intercommunales (a). Plus modestement, les documents de cadrage peuvent consister en des études préalables intercommunales (b).

a) Une harmonisation par un document contenant les orientations intercommunales pour les PLU communaux

On vise ici la situation où l'EPCI-FP détermine un document fixant les grandes orientations intercommunales pour les PLU communaux. L'objectif de cette édiction est bien évidemment que les communes tiennent compte de ces orientations lors de la confection de leurs documents. Comme elles sont destinées à l'ensemble des communes membres de l'l'EPCI-FP, la prise en compte de ces orientations doit permettre une rédaction relativement homogène des PLU communaux. En effet, ces derniers, tout en continuant de relever de la responsabilité pleine et entière des communes, doivent faire montre d'une relative correspondance, en mentionnant des problématiques communes et des réponses communes, en référence au document de cadrage intercommunal.[1258]

Formellement, les orientations intercommunales pour les PLU communaux ne figurent dans aucun document prévu par le droit positif et ne constitue absolument pas une pièce du PLU communal. Il s'agit d'un document *sui generis* dont l'adoption ne fait l'objet d'aucune

[1258] PLANCHET (P) : Les PLU intercommunaux, document de travail avant la journée d'études « PLU et intercommunalité », organisée par la Faculté de droit (équipe Droits, libertés et territoires) de l'Université Lumière Lyon 2 et le GRIDAUH, avec le concours de l'ADCF, Lyon, 25 janvier 2008.

procédure juridique particulière ; c'est le consensus politique entre les communes qui guide sa détermination et son arrêt. Au vu de l'origine de ces normes, on ne peut qualifier ces dernières de normes juridiques : on doit plutôt évoquer l'idée de normes écrites individualisées de nature politique, car découlant d'un consensus politique, regroupées au sein d'un document politique.

L'origine consensuelle du document contenant les orientations intercommunales est le fondement de son respect par les communes : juridiquement, en effet, rien ne contraint les communes à suivre les orientations intercommunales. Il ne serait pas possible de sanctionner juridiquement une commune qui ne tiendrait pas compte des orientations intercommunales lors de la détermination de son PLU. C'est seulement parce que les orientations sont consenties par les communes qu'elles sont prises en compte lors de la détermination des PLU communaux, aboutissant ainsi à une relative homogénéisation des PLU des communes appartenant à un même EPCI-FP. La volonté communale est la condition du respect du document de cadrage.[1259]

A titre d'illustration, on peut évoquer la CC Portes Ouest de la Dombes, à propos de laquelle le professeur Lebreton précise que « les communes ont choisi de transférer seulement à l'EPCI l'harmonisation des règlements des PLU que les communes continuent de gérer. »[1260] De même, on peut citer le cas de la CA de Saint-Etienne qui mentionne, parmi ses compétences facultatives, « l'harmonisation des PLU des communes membres »[1261].

b) Une harmonisation par des études préalables intercommunales

Le cas ici visé est celui d'un EPCI-FP influençant le contenu des PLU communaux en étant chargé des études préalables à la confection des documents communaux.

On le sait, « les études préalables ont pour objectif de donner au maître d'ouvrage un maximum d'informations objectives sur l'opportunité et la faisabilité générale de l'opération, avant la prise de décision de lancer (ou de ne pas lancer) l'opération. A ce stade, il s'agit de recenser et de comparer les différentes options possibles, d'examiner les contraintes rédhibitoires qui rendraient impossibles la réalisation du projet qu'elles soient techniques, juridiques ou financières. »[1262] De façon synthétique, on peut dire que les études préalables ont deux fonctions essentielles : informer quant à l'étant ; proposer pour l'évolution ou la garantie de l'existant.

Il n'existe aucune contrainte juridique de prise en compte des études intercommunales pesant sur les communes. Théoriquement, ces dernières peuvent tout à fait s'écarter des études et réaliser un document parfaitement éloigné du cadre normatif préconisé par les études préalables.

Cependant, en pratique, les communes s'appuient tout de même sur les études préalables pour déterminer leurs documents. Les études sont l'instrument heuristique

[1259] LEBRETON (J.-P.) : PLU et intercommunalité, DAUH 2008, p. 53.
[1260] LEBRETON (J.-P.) : article précité, p. 52.
[1261] A cet égard, on peut renvoyer au site internet de la communauté d'agglomération : http://www.agglo-st-etienne.fr/role-de-lagglo/ses-competences/
[1262] Ressource internet : Note sur les études préalables, http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:LDsvKi0YVicJ:www.alsace.developpement-durable.gouv.fr/IMG/doc/annexec_note_etudes_prealables_cle711925.doc+%C3%A9tudes+pr%C3%A9alables&cd=1&hl=fr&ct=clnk&gl=fr

fondamental pour la connaissance du territoire, la mise en exergue des problématiques s'y rattachant et la proposition de solutions pour matérialiser un parti d'urbanisme le concernant.

En conséquence, les études intercommunales préalables à la détermination des PLU communaux apparaissent comme un vecteur de leur homogénéisation. Effectivement, on conçoit mal que les études intercommunales mettent en avant des diagnostics, des problématiques et des propositions radicalement différents selon les communes. Bien au contraire, le caractère intercommunal des études semble impliquer des éléments de connaissances et de propositions caractérisés par une relative proximité. Certes, les communes restent juridiquement totalement libres du contenu de leurs planifications. Pour autant, la proximité des éléments préalables à la confection d'un document dégagés par l'EPCI-FP conduira à une écriture normative des PLU communaux relativement concordantes, en tout cas pas trop discordantes. Les études préalables intercommunales sont donc un facteur d'homogénéisation des PLU communaux, en posant un cadre heuristique commun qui limitera la marge de manœuvre communale pour l'écriture normative des PLU.

A titre d'illustration, on peut évoquer le cas de la CC de la Sologne des Rivières : en effet, cette communauté est compétente pour assurer les études préalables à la détermination des documents d'urbanisme communaux.

2) Une harmonisation par une coordination administrative entre l'EPCI-FP et les communes lors de la détermination des PLU

Dans l'hypothèse ici évoquée, les orientations intercommunales pour les PLU communaux ne font pas l'objet d'une individualisation normative. En effet, on est ici en présence d'orientations diffuses transmises par l'EPCI-FP aux communes lorsque ces dernières élaborent leurs plans. Ce n'est plus un document distinct qui se trouve être le vecteur des orientations intercommunales pour les PLU communaux, c'est la coordination administrative entre l'EPCI-FP et les communes lors de la détermination du PLU. Cette coordination administrative, permettant à l'EPCI-FP de faire part de ces inclinations quant au mode de rédaction des PLU communaux, passe par de nombreux vecteurs. Ces derniers peuvent être classés selon qu'ils relèvent d'une logique de dialogue entre l'EPCI-FP et les communes ou d'une logique plus autoritaire de prise en compte nécessaire des options intercommunales par les communes.

Dans un premier temps, on peut évoquer les vecteurs de dialogue permettant à l'EPCI-FP de faire valoir ses vues lors de la détermination de son PLU par une commune, en raison de la coordination administrative que ce dialogue suppose.

A ce titre, on doit évoquer, d'abord, les avis intercommunaux découlant de procédures prévues par le droit positif. Ces avis peuvent être émis à la demande des EPCI-FP[1263] ou découler nécessairement de la qualité de personne associée reconnue aux EPCI-FP.[1264]

[1263] « Depuis la loi SRU, la présence des EPCI dans la procédure s'est renforcée de manière significative. Les EPCI directement intéressés sont, dans le cadre du PLU comme dans celui du POS, consultées à leur demande sur le projet arrêté. » (LEBRETON (J.-P.) : PLU et intercommunalité, DAUH 2008, p. 45)

[1264] En effet, « la qualité d'associé a été reconnue à certains EPCI : dès la loi SRU pour ceux qui ont la qualité d'autorité organisatrice des transports urbains, depuis la loi ENL pour les EPCI qui sont compétents en matière de PLH ; à ceux-ci il convient d'ajouter l'établissement public chargé du SCOT en application de l'article L. 122-4 du code de l'urbanisme ; même si la qualité de personne associée ne lui a pas été expressément reconnue, il en a les attributs : possibilité pour son président de demander à être consulté pendant la mise au point du projet de plan, consultation de son organe délibérant sur le projet de plan arrêté, notification des projets de modification du PLU, notamment. Il est permis à cet égard de se demander si cette qualité d'associé ne devrait pas être

Ensuite, on peut mettre en exergue les avis informels émis par l'EPCI-FP lors de procédures informelles, le plus souvent prenant la forme de réunions, réunissant élus intercommunaux et communaux ou agents administratifs intercommnaux et communaux. A travers ces avis, l'EPCI-FP peut tenter de mettre en avant des orientations intercommunales communes à l'ensemble des PLU communaux. Ainsi, les avis intercommunaux informels peuvent être le vecteur de l'harmonisation de l'écriture normative des PLU communaux.

Enfin, il ne faut pas négliger l'impact de l'assistance technique apportée aux communes par les EPCI-FP. A ce titre, l'ADCF a pu dégager quatre vecteurs principaux d'assistance technique : « l'assistance à maîtrise d'ouvrage (accompagnement de la procédure, suivi du maître d'œuvre…) (…) ; (la) maîtrise d'œuvre des PLU ; (la) passation de marché groupé pour l'élaboration de plusieurs PLU communaux (…) ; (la) mise à disposition d'outils techniques (…) (comme) un système d'information géographique intercommunal, (…) la numérisation des PLU (…), la numérisation des cadastres (…). »[1265] Au-delà d'une compensation du recul des services de l'Etat à la suite de la RGPP[1266], cette assistance technique peut être l'occasion pour l'intercommunalité de faire valoir ses vues quant à l'écriture des PLU communaux, à l'occasion des dialogues ouverts par la coordination administrative via l'assistance technique.

Dans un second temps, on peut évoquer les vecteurs plus autoritaires permettant à l'EPCI-FP d'imposer ses options, d'où une coordination administrative conduisant à l'évolution des documents communaux dans un sens favorable aux vues communautaires/métropolitaines.

D'un côté, on peut mettre en avant les procédures permettant de faire évoluer le PLU communal pour le rendre compatible avec un projet intéressant l'EPCI-FP. A cet égard, on peut évoquer des éléments présentés plus haut, le PIG, la DUP et la déclaration de projet. Ce sont des moyens pour l'EPCI-FP de faire valoir ses vues de façon autoritaire dans le cadre de la coordination administrative guidant la confection des PLU.

D'un autre côté, on peut citer l'avis conforme que doit nécessairement recueillir la commune souhaitant faire évoluer son PLU, quand cette évolution a un impact sur une ZAC relevant de l'initiative d'un EPCI-FP.[1267]

Avec les vecteurs autoritaires permettant à l'EPCI-FP de voir garantie la prise en compte de ses options dans les PLU communaux, on se trouve dans une perspective d'harmonisation des documents communaux très différente de celle rencontrée à propos des avis intercommunaux.

En effet, les avis permettent de manifester une vision intercommunale du territoire. Ainsi, par ses avis, l'EPCI-FP a la faculté de mettre en exergue des orientations générales quant au devenir du périmètre de l'EPCI considéré. Ces orientations générales, si elles sont manifestées de façon identique dans tous les avis émis par l'EPCI-FP lors de la détermination des différents PLU communaux, peuvent permettre de les influencer au moment de leur rédaction, dans le sens d'une plus grande homogénéisation.

---

expressément reconnue aux communautés, chargées du ''projet commun de développement et d'aménagement''. » (LEBRETON (J.-P.) : PLU et intercommunalité, DAUH 2008, p. 45)

[1265] Données tirées d'une étude de l'ADCF, « Les communautés et l'urbanisme », octobre 2008, p. 25.

[1266] JEGOUZO (Y) : L'administration du territoire au péril de la RGPP ?, AJDA 2011, p. 1401.

[1267] En effet, « suivant l'article L. 123-15 du code de l'urbanisme, la personne publique ayant pris l'initiative de la ZAC doit être consultée préalablement à une révision ou une modification de règles du PLU à l'intérieur du périmètre de la ZAC ; il est précisé que dans le cas où cette personne publique est un EPCI, la modification ne peut intervenir qu'avec son avis favorable. Autrement dit, s'il n'a pas la possibilité d'imposer des règles applicables dans l'opération, à tout le moins l'EPCI peut s'opposer à celles que voudrait introduire la commune. » (LEBRETON (J.-P.) : article précité, p. 46)

A l'inverse, les vecteurs autoritaires de prise en compte des options intercommunales permettent uniquement la prise en compte de projets ponctuels par les PLU communaux. Pour autant, cette prise en compte de projets intercommunaux bien identifiés n'interdit pas qu'elle soit appréhendée comme un facteur d'harmonisation des PLU : c'est l'approche qui change, pas nécessairement la finalité. Autant les avis permettent de manifester un projet global, autant les mécanismes autoritaires de prise en compte mettent en avant des projets ciblés qui peuvent *eux-mêmes* être révélateurs d'un projet global. Par des mécanismes autoritaires contraignant à la prise en compte de projets identifiés, l'EPCI-FP a la faculté de faire prendre conscience aux communes de l'existence d'un projet global qui nécessite une rédaction homogénéisée des PLU communaux.

Après avoir vu le sens et les modalités de l'harmonisation des PLU communaux par l'EPCI-FP, on peut voir ses différents intérêts.

B) Les intérêts de l'harmonisation

L'harmonisation des PLU communaux par l'EPCI-FP est un vecteur indéniable d'influence pour l'EPCI-FP (1). Il permet également d'établir une connexité avec les compétences de l'EPCI-FP (2). Ses intérêts contentieux et financiers ne sont pas à sous-estimer (3).

1) Un vecteur d'influence quant aux choix communaux

On ne s'attardera pas longuement sur cet aspect, largement vu au moment d'examiner les modalités par lesquelles l'harmonisation des PLU communaux par l'EPCI-FP se manifeste. On peut simplement dire que l'harmonisation présente l'intérêt fondamental de permettre l'intervention de l'EPCI-FP dans le domaine essentiel de l'urbanisme réglementaire resté communal. L'harmonisation intercommunale des PLU communaux est le vecteur d'une nouvelle approche de l'urbanisme réglementaire, dépassant les strictes frontières communales. Cela peut permettre d'influencer les PLU communaux dans un sens favorable au projet commun de développement et d'aménagement de l'EPCI-FP, mais aussi de préparer les communes à passer à un PLU-CM.

2) Une solution pour articuler les PLU communaux avec des compétences connexes transférées à l'EPCI-FP

L'EPCI-FP détient des compétences dont la mise en œuvre est conditionnée par l'écriture adéquate du PLU communal, cadre réglementaire de l'urbanisme. C'est l'idée selon laquelle « les institutions intercommunales ont besoin de s'appuyer sur les règles du PLU pour accomplir leurs propres choix. »[1268]L'harmonisation de l'écriture des PLU présente l'intérêt de contribuer à l'articulation entre les compétences de l'EPCI-FP nécessitant une certains écriture des PLU communaux et l'écriture normative effective de ces derniers.

Pour l'illustrer, on peut s'appuyer sur la politique de l'habitat. Un EPCI-FP compétent en matière de PLH verra l'exécution de ses objectifs et orientations en la matière dépendre nécessairement d'une écriture adaptée des PLU communaux. Effectivement, l'EPCI-FP a besoin d'une traduction réglementaire dans les PLU communaux de ses objectifs et

[1268] LEBRETON (J.-P.) : PLU et intercommunalité, DAUH 2008, p. 40.

orientations pour la mise en œuvre de sa politique relative à l'habitat.[1269] Or, on relève en pratique que l'harmonisation des PLU communaux par l'EPCI-FP peut être le vecteur d'une articulation entre la compétence de l'EPCI-FP en matière d'habitat et la compétence PLU des communes. En clair, l'immixtion intercommunale préalable ou concomitante à la rédaction des PLU communaux peut être le moyen pour l'EPCI-FP de mettre en avant les exigences particulières d'une compétence nécessitant une rédaction spécifique des PLU. La doctrine a pu relever que cette mise en avant pouvait se manifester de différentes façons : porter à connaissance ciblé, réunions thématiques, formulations d'avis voire écriture commune d'une partie du document.[1270]

Evidemment, ces propos sont tout à fait transposables à d'autres compétences, comme les déplacements par exemple. A cet égard, de la même façon que pour l'habitat, un EPCI-FP compétent en matière de PDU ne peut espérer une mise en œuvre efficace de ses objectifs et orientations si les PLU communaux ne font pas l'objet d'une écriture normative idoine, notamment en matière de voirie et de stationnement.

L'harmonisation des PLU communaux par l'EPCI-FP apparaît dès lors comme un moindre mal à l'absence de PLU-CM. Il s'agit d'un substitut relatif permettant d'assurer, dans une certaine mesure, la traduction réglementaire des politiques des EPCI-FP dans les PLU communaux.

3) Des intérêts financiers et contentieux

On verra les intérêts financiers (a) et contentieux (b) de l'harmonisation des PLU communaux par l'EPCI-FP.

a) La mutualisation des coûts

L'argument financier est important dans le choix d'une harmonisation des PLU communaux par l'EPCI-FP. Fondamentalement, dans l'esprit des promoteurs de cette formule, l'harmonisation doit être comprise comme la reconnaissance de la juxtaposition de PLU communaux, mais avec assistance à maîtrise d'ouvrage intercommunale, notamment via les études préalables à la détermination des PLU. Cette assistance à maîtrise d'ouvrage intercommunale permet des économies d'échelle. Effectivement, la possibilité d'un appel d'offres commun et le choix d'un prestataire unique pour réaliser les études autorisent des économies financières substantielles. C'est une solution financièrement intéressante dans un contexte marqué par le recul des services de l'Etat, notamment du fait de l'immixtion croissante des préoccupations liées au droit de la concurrence[1271], et la sophistication croissante des documents d'urbanisme. Ces deux facteurs, combinés, conduisent à un accroissement des coûts supportés par les communes.

On doit constater que l'idée n'est pas nouvelle : depuis longtemps déjà, on a relevé que, s'agissant de la détermination d'un document d'urbanisme réglementaire, « le coût financier peut être élevé »[1272], alors que « les ressources et les besoins de grandes communes

[1269] NOURY (A) : La mise en œuvre des politiques intercommunales de l'habitat, *in* BROUANT (J-P) (dir.) : *Intercommunalité et habitat : les communautés au milieu du gué ?*, Les Cahiers du GRIDAUH, 2006, n° 16, p. 62.
[1270] NOURY (A) : article précité, p. 64.
[1271] De manière plus générale, il a été relevé que « l'importance des DDE n'a cessé de décliner. En pratique elles se sont fortement désengagées de l'urbanisme communal depuis quelques années. » *In* JACQUOT (H) et PRIET (F) : *Droit de l'urbanisme*, Dalloz, 2008, p. 66.
[1272] MAILLOT (J.-L.) : *Intercommunalité et urbanisme*, thèse de droit public, Montpellier, 1995, p. 78.

ne sont pas comparables à ceux des petites communes, les plus nombreuses. »[1273] Dans cette optique, l'intérêt financier de confier les études préalables à l'EPCI-FP est indiscutable car cela offre « la perspective d'un examen d'ensemble susceptible de guider les politiques locales, tout en évitant aux communes le risque d'une tutelle insidieuse, réelle ou supposée. »[1274]

b) La limitation du risque contentieux

L'harmonisation des PLU communaux par l'EPCI-FP permet de limiter le risque contentieux pesant sur le PLU-CM. Effectivement, la procédure d'élaboration du PLU-CM est globale, menée par l'EPCI-FP sous sa responsabilité exclusive, en tant que titulaire de la compétence devant être considéré comme l'auteur unique du document. La conséquence d'une annulation du PLU-CM peut donc être radicale : c'est l'ensemble du document qui peut être annulé.

Or, le PLU-CM est particulièrement vulnérable en cas de contentieux.

D'abord, cette vulnérabilité tient à une procédure complexe et longue du fait du nombre de participants et des incertitudes relatives à certaines étapes procédurales peu déterminées par le droit.[1275]

Ensuite, la vulnérabilité contentieuse du PLU-CM réside pour partie dans la substance normative du document : visant à réguler un espace élargi en intégrant des planifications sectorielles, il est plus riche, en termes de contenu, qu'un PLU communal. Cela multiplie les dispositions susceptibles de recours.[1276]

Enfin, on doit évoquer, au titre des facteurs de fragilisation du PLU-CM, la multiplication du nombre de requérants potentiels, dont les communes elles-mêmes par exemple, qui tient à la superficie du périmètre du document.[1277]

Cette vulnérabilité contentieuse des PLU portés par des EPCI-FP a trouvé à s'illustrer en jurisprudence. On peut évoquer quelques exemples.

On peut citer le jugement du 4 février 2002 par lequel le Tribunal administratif de Lyon annule le POS de Lyon.[1278] Dans cette affaire, le juge administratif sanctionne les modalités d'organisation de la consultation.[1279] Cela a conduit à l'annulation des 55 documents réglementaires couvrant les communes de la CU de Lyon.

Toujours à propos du POS de Lyon, on peut signaler une nouvelle annulation à la suite d'un jugement du Tribunal administratif de Lyon du 18 février 2003, « M. Antoine

---

[1273] MAILLOT (J.-L.) : *Intercommunalité et urbanisme*, thèse de droit public, Montpellier, 1995, p. 78.
[1274] MAILLOT (J.-L.) : *op. cit.*, p. 79.
[1275] Au titre de ces dispositions insuffisamment déterminées par le droit, les auteurs ont particulièrement mis en avant la concertation entre l'EPCI-FP et les communes ainsi que les normes afférentes à l'avis négatif d'une commune : PLANCHET (P) : Le contenu et l'exercice de la compétence PLU des communautés, DAUH 2008, p. 66.
[1276] *Ibidem.*
[1277] PLANCHET (P) : article précité, p. 67.
[1278] Etudes foncières, janvier-février 2002, n° 95, p. 3.
[1279] Le motif retenu par le juge administratif pour annuler le POS communautaire va tenir à la procédure retenue pour son adoption : le juge relève en effet que les 55 conseils municipaux ont uniquement été consultés sur la partie du POS communautaire s'appliquant à leur territoire. En clair, plutôt que d'être consultés sur le POS communautaire en sa totalité, les conseils municipaux se sont prononcés uniquement sur la partie du POS communautaire correspondant *in fine* à leur POS communaux respectifs. Pour le juge, le principe même d'un POS communautaire exige au contraire la consultation en bloc du document par toutes les communes. Sur ce motif, il annule le POS communautaire dans son ensemble, ainsi que, *de facto*, les POS communaux le composant.

Escoffier ».[1280] Le Tribunal sanctionne ici les modalités de l'organisation de l'enquête publique.[1281]

On peut également évoquer le jugement du Tribunal administratif de Rennes du 23 octobre 2009.[1282] Le juge administratif annule le PLU de Brest Métropole Océane en raison de l'insuffisance de la note de synthèse fournie aux conseillers communautaires et d'une erreur manifeste d'appréciation sur deux petites parcelles du territoire.

On peut rappeler, enfin, l'annulation du PLU de la CA d'Angers-Loire Métropole par le Tribunal administratif de Nantes le 21 avril 2009. On l'a vu précédemment, le Tribunal censure « l'insuffisance du rapport de présentation »[1283] et « l'erreur manifeste d'appréciation à l'appui du projet de développement durable. »[1284]

On peut tempérer l'idée que l'harmonisation des PLU communaux par l'EPCI-FP est moins dangereux qu'un PLU-CM d'un point de vue contentieux. A ce titre, on doit souligner que le PLU-CM n'est pas dépourvu de toute garantie juridique. Un certain nombre d'éléments permettent d'assurer une relative protection du document.

A cet égard, on peut évoquer le recours à la loi de validation. Autrement dit, une loi « légalise » le document et assure ainsi sa survie à la suite d'une censure juridictionnelle. Toutefois, ce recours à la technique de la validation législative, subordonnée à d'impérieuses nécessités d'intérêt général rigoureusement appréhendées, fait l'objet d'un contrôle croissant, tant par les juridictions européennes que nationales. Cette garantie tend à devenir exceptionnelle.[1285] En attendant, c'est le recours à la validation législative qui a sauvegardé le POS communautaire de Lyon, une disposition législative en ce sens ayant été votée le 4 mars 2002. La CAA de Lyon s'est prononcé sur la conventionnalité de cette disposition dans un arrêt du 14 mars 2002.[1286]

Par ailleurs, on peut mettre en avant l'apport de l'article L. 600-1 du Cu qui limite dans le temps (6 mois après la prise d'effet du document) la possible invocation par voie d'exception d'un vice de forme ou de procédure.[1287]

De plus, on doit indiquer le fait que le juge dispose d'un pouvoir de modulation de l'intensité de l'annulation qu'il prononce : l'annulation peut être partielle, c'est-à-dire concernée uniquement un secteur géographique du document ou des dispositions particulières.[1288]

Enfin, on achèvera avec le pouvoir de modulation dans le temps de l'annulation juridictionnelle découlant de l'arrêt du Conseil d'Etat du 11 mai 2004 Association AC !.[1289]

[1280] Req. n°0102853.

[1281] En effet, le POS communautaire était sectorisé et les différents secteurs servirent de base pour l'organisation de l'enquête publique. Or, les documents mis à disposition lors de l'enquête publique concernaient uniquement le secteur en cause. Selon les juges, les documents soumis à l'enquête publique devaient concerner l'ensemble du périmètre du POS, sans approche sectorisée.

[1282] Reproduit dans la délibération du conseil de communauté de Brest Métropole Océane du 11 décembre 2009 approuvant le PLU, en tirant les conséquences du jugement : http://www.brest.fr/fileadmin/user_upload/Cadre_de_vie_Deplacement/Lurbanisme_reglementaire/Fichiers/deliberation_conseil_communautaire111209.pdf (spécialement pages 2 et 3)

[1283] WOLFF (N) : L'exigence croissante du juge sur la précision des documents d'urbanisme, note sous le jugement du Tribunal administratif de Nantes du 21 avril 2009, Association Sauvegarde de l'Anjou, AJDA 2009, p. 1907.

[1284] WOLFF (N) : note précitée, p. 1909.

[1285] PLANCHET (P) : Le contenu et l'exercice de la compétence PLU des communautés, DAUH 2008, p. 67.

[1286] PRIET (F) : Note sous l'arrêt de la CAA de Lyon du 14 mars 2002, Communauté urbaine de Lyon, AJDA, 2002, p. 552.

[1287] PLANCHET (P) : article précité, p. 68.

[1288] *Ibidem.*

[1289] Conseil d'Etat, Assemblée, 11 mai 2004, Association AC ! et autres, N° 255886, Rec. p. 197.

Ce pouvoir permet au juge, selon des conditions strictes, de ne pas donner un effet rétroactif à l'annulation qu'il prononce, permettant ainsi à l'autorité en cause de rendre l'acte annulé conforme à la légalité.[1290]

Finalement, il semble que l'on doit être nuancé et ne pas considérer le PLU-CM comme un éminent danger contentieux. Toutefois, on ne peut nier que les risques contentieux encourus ne sont pas négligeables. Cela peut motiver certaines communes à préférer la formule de l'harmonisation des PLU communaux par l'EPCI-FP. Dans ce cadre, une annulation juridictionnelle ne frapperait qu'un PLU communal, ou une partie de ce PLU, sans remettre en cause l'ensemble des documents des communes membres de l'EPCI-FP chargé d'harmoniser les PLU communaux.

*

L'impérieuse nécessité de ne pas se résigner à l'absence de PLU-CM permet de mettre en exergue divers moyens de coordonner les planifications, à défaut de leur intégration dans un document unique. Ces moyens, qu'ils soient normatifs, institutionnels ou mixtes, issus du droit positif ou de la pratique, contribuent à faire en sorte que la division des périmètres n'aboutisse pas à leur pulvérisation chaotique. Cependant, on doit dire que ces moyens constituent seulement un moindre mal : l'articulation qu'ils permettent ne semble pas à la hauteur des enjeux justifiant la création du PLU-CM. On doit alors dire qu'on les considère comme utiles, mais insuffisants.

[1290] PLANCHET (P) : Le contenu et l'exercice de la compétence PLU des communautés, DAUH 2008, p. 68.

Section 2 : L'insuffisance des mécanismes

Les politiques portées par les planifications non regroupées dans un document unique restent autonomes. Leurs auteurs, contraints ou volontairement, cherchent seulement à éviter des discordances trop flagrantes entre ces politiques. On peut alors dire que les mécanismes palliatifs visent à éviter une incohérence des politiques contenues dans les planifications se déployant à des échelles distinctes et portées par des autorités différentes. On mesure alors l'ampleur de l'écart entre ces mécanismes palliatifs et l'ambition du PLU-CM, qui vise l'énoncé d'une politique globale par une autorité unique sur un périmètre identifié. On doit voir qu'aucun mécanisme palliatif ne peut se substituer efficacement à l'ambition visée par le PLU-CM, l'ensemble des mécanismes en question apparaissant dès lors limité (Paragraphe 1). Les mécanismes palliatifs ne permettent pas d'écarter l'idée selon laquelle priorité doit être donnée à l'intégration des planifications à l'échelle de l'EPCI-FP (Paragraphe 2).

Paragraphe 1 : Des mécanismes palliatifs limités

On a vu que les mécanismes de compensation de la fragmentation des périmètres sont normatifs, institutionnels et mixtes. Les mécanismes normatifs sont marqués par la faiblesse de leur force normative, de leur capacité à lier leurs destinataires ou récepteurs (A). Les mécanismes institutionnels, quant à eux, sont frappés d'une limite fondamentale inhérente à leur nature : ils visent à coordonner, homogénéiser des démarches autonomes. Ils ne permettent pas réellement l'émergence d'un projet transcendant les vues individuelles (B). Le mécanisme mixte, l'harmonisation des PLU communaux par l'EPCI-FP, conjugue ces faiblesses et en présente certaines propres (C).

A) La force normative relative des mécanismes normatifs de compensation

La relativité de la force normative des mécanismes normatifs de compensation peut être constatée s'agissant des mécanismes de connexions normatives (1), des mécanismes unilatéraux (2) et contractuels (3).

1) La force normative relative des mécanismes de connexions normatives

Les connexions normatives se caractérisent par une force normative relative, qui peut être mise en exergue pour les avis (a), le rapport de compatibilité (b) et les procédures permettant de faire évoluer les planifications pour prendre en compte un projet particulier (c).

a) La force normative relative des avis

On a pu mettre en exergue plus haut la détermination interdépendante des planifications urbaines tenant aux nécessaires consultations réciproques des autorités compétentes des différentes planifications.

Toutefois, les consultations, si elles sont bien obligatoires au regard du droit positif, se trouvent à l'origine de normes dotées d'une force normative relative : les avis. Certes, les avis doivent être nécessairement émis par la personne consultée et reçus par la personne consultante, pour la légalité de la procédure. Cependant, très classiquement en droit administratif, ces avis émis par la personne consultée ne doivent pas nécessairement être

suivis par la personne consultante.[1291] On le voit, l'avis est doté d'une force normative relative : s'il doit être obligatoirement reçu, il ne doit pas être obligatoirement suivi. Cela hypothèque l'idée d'une détermination interdépendante des planifications urbaines par les consultations réciproques : en réalité, l'interdépendance est dépendante de la *volonté* des autorités compétentes en présence. Ce sont elles, *in fine*, qui choisiront de s'engager dans une détermination réellement interdépendante des différentes planifications urbaines. Les avis leur laissent la possibilité d'agir de façon totalement autonome, si elles le souhaitent.

b) La force normative relative des normes s'inscrivant dans un rapport de compatibilité

La notion de compatibilité relativise la force normative des normes qui s'inscrivent dans son champ.

Pour le comprendre, il faut rappeler que le rapport de compatibilité implique que deux normes ne se contredisent pas. La norme devant être compatible avec une autre norme ne doit pas remettre en cause ses options fondamentales, elle ne doit pas empêcher sa mise en œuvre. Si elle respecte ces exigences, la norme devant être compatible avec une autre norme peut faire montre d'une certaine spécificité, elle peut présenter des différences, des contrariétés avec la norme de référence. La contrariété est admise dès lors qu'elle n'aboutit pas à la remise en cause. Ainsi, lorsqu'une norme n'exige qu'un rapport de compatibilité avec elle, cela signifie que les normes devant être compatibles peuvent s'en écarter, dans une certaine mesure.

En conséquence, la force normative de la norme impliquant qu'elle soit respectée via le rapport de compatibilité va dépendre de la façon dont est perçue la « certaine mesure » admise pour s'en écarter. On peut craindre que la souplesse correspondant ontologiquement au rapport de compatibilité ne s'élargisse excessivement, au vu de la multiplicité des périmètres et auteurs de planifications ainsi, surtout, qu'à la spécificité des objets des planifications en cause. Effectivement, on peut redouter que les différents auteurs des planifications, profitant du rapport de compatibilité, choisissent d'élaborer des politiques sectorielles autonomes les unes des autres, sans inscrire ces différentes politiques sous l'empire d'un projet commun. Bien sûr, le rapport de compatibilité sera respecté, aucune planification ne remettra en cause les options fondamentales d'une autre planification : chacune poursuivra une voie propre. En fonction des configurations territoriales, il est à craindre que le rapport de compatibilité soit parfois interprété comme une habilitation à élaborer des planifications parfaitement parallèles, sans rechercher leur convergence. Il faut bien insister sur le fait qu'il s'agit d'une potentialité : il peut arriver que ce rapport de compatibilité permette de faire converger les planifications. On se rend compte ainsi que ce mécanisme normatif de compensation de la fragmentation des périmètres dépend *aussi* de l'appréhension que s'en feront les auteurs des planifications urbaines et des différentes configurations territoriales.

c) La force normative relative des normes dépendant de procédures de prise en compte réciproque exceptionnelles

Les procédures de prise en compte réciproque, permettant l'adaptation des planifications en fonction de leurs contenus respectifs, reposent sur une philosophie

[1291] CHAPUS (R) : *Droit administratif général*, Tome 1, Editions Montchrestien, 2001, Paris, p. 1114.

autoritaire. *In fine*, on a relevé que c'est le préfet qui impose l'évolution d'une planification, pour permettre la prise en compte d'un projet pouvant découler d'une autre planification.

Le professeur Lebreton a pu mettre en exergue le caractère exceptionnel du recours à de telles procédures dans le cadre des relations EPCI-communes membres. Examinant la portée de ces procédures dans le cas de figure d'un EPCI souhaitant faire évoluer les PLU communaux pour assurer la prise en compte de ses choix, le professeur Lebreton indique bien que la réalité des rapports de force politique et le paradigme du consensus font de l'hypothèse autoritaire une virtualité peu probable.[1292]

On peut clairement généraliser ces propos à l'ensemble de la planification urbaine : dans un contexte de fragmentation des périmètres et des autorités compétentes, il ne faut pas compter sur des procédures autoritaires pour réguler cette fragmentation. L'absence de hiérarchie entre ces institutions, la proximité des élus en cause et la volonté d'empêcher l'immixtion de l'Etat constituent autant de facteurs rendant très improbables le recours régulier aux procédures autoritaires pour compenser le phénomène de fragmentation. Entre pairs, il ne saurait y avoir de contraintes. *De facto*, le caractère exceptionnel des procédures de prise en compte réciproque relativise la force normative des normes nécessitant leur mise en œuvre pour s'imposer et faire évoluer les planifications.

2) La force normative relative des mécanismes unilatéraux

Les mécanismes palliatifs reposant sur les normes unilatérales font montre d'une force normative relative pour des raisons diverses, tenant aux périmètres couverts (a), à leur substance (b) et à leur médiocre articulation avec les planifications urbaines (c).

a) Une force normative relative du fait des périmètres couverts

Les périmètres couverts permettent de relativiser le rôle du projet d'agglomération et de la charte de pays pour compenser la fragmentation des périmètres et des autorités compétentes en matière de planification urbaine, en les réunissant sous leur empire coordinateur. Effectivement, il arrive que projet d'agglomération et charte de pays couvrent des périmètres très restreints, ne permettant pas de réunir un ensemble de planifications urbaines. Dès lors, la force normative de la norme unilatérale en cause est nécessairement réduite : ne pouvant pas coordonner efficacement une masse critique de planifications, l'objet homogénéisant de la norme unilatérale est faiblement rempli.

Le caractère réduit de certains périmètres de normes unilatérales coordinatrices est dû pour partie à l'état du droit positif.

La doctrine l'a relevé à propos du projet d'agglomération : « en réalité, seuls les EPCI compétents en matière d'aménagement de l'espace et de développement économique ont à élaborer un projet d'agglomération ; or, ils peuvent ne pas exister (…) ou il peut en exister plusieurs, ou encore, cas le plus fréquent, toutes les communes de l'aire urbaine ne sont pas regroupées dans ces établissements ; enfin, si l'aire urbaine comprend plusieurs EPCI compétents, et concurrents dans l'espace de l'agglomération (…), la loi n'indique pas comment ils devraient être amenées à coopérer pour établir le projet d'agglomération. On doit donc s'attendre à ce que le projet d'agglomération soit élaboré par l'EPCI comprenant la ville

[1292] LEBRETON (J.-P.) : PLU et intercommunalité, DAUH 2008, p. 47.

centre. »[1293] Au vu de la fragmentation de l'aire urbaine, il faut compter sur la coexistence de plusieurs projets d'agglomération à cette échelle et au cantonnement des projets d'agglomération à l'échelle de l'EPCI-FP. Dès lors, la vertu coordinatrice du projet d'agglomération est gravement entachée : il est possible que certaines planifications urbaines dépassent le champ territorial du projet d'agglomération censé jouer un rôle coordinateur.

La situation est très proche en matière de charte de pays. La souplesse dans la définition du pays[1294] autorise dans les faits des appréhensions très différentes localement. Il est tout à fait possible que le périmètre couvert par la charte de pays soit réduit et ne surplombe pas un ensemble cohérent de planifications urbaines, certaines dépassant territorialement le champ de la charte de pays. La force normative de cette dernière, en tant que norme coordinatrice, est dès lors atteinte.

On le voit, le droit positif permet une certaine fragmentation des normes unilatérales susceptibles d'être mobilisées pour compenser la fragmentation des planifications urbaines en assurant une certaine coordination entre elles. Autrement dit, c'est à une potentielle superposition des fragmentations que l'on peut être confronté localement, ce qui peut déboucher sur une grande complexité.

b) Une force normative relative du fait de leur substance

La substance des normes de compensation de la fragmentation des périmètres et des autorités en matière de planification urbaine peut s'avérer trop vague ou marquée par une teneur en impérativité trop faible pour assurer une véritable coordination des planifications. La force normative des normes de compensation est, dans cette hypothèse, relative du fait de leur substance.

L'hypothèse n'est pas théorique. Elle a, notamment, été largement soulignée en matière de projet d'agglomération.[1295] A cet égard, Jean-Philippe Brouant indique qu'il s'agit de lignes de conduite, marquées par une relative souplesse quant à leur interprétation et par une certaine indétermination. Il est tout à fait possible d'y déroger.

Cette substance propre aux projets de territoire, projet d'agglomération et charte de pays, relativise clairement leur force normative. Leur capacité à coordonner un ensemble de planifications urbaines dépendra très largement de la bonne volonté des partenaires en présence.

c) Une force normative relative du fait de leur médiocre articulation avec les planifications urbaines

Le droit positif prévoit une médiocre articulation entre les projets de territoire potentiellement coordinateurs et les planifications urbaines.

[1293] MARCOU (G) : La loi d'orientation du 25 juin 1999 pour l'aménagement et le développement durable du territoire, AFDUH 2000, p. 36.

[1294] Un territoire présentant une cohésion géographique, culturelle, économique ou sociale, à l'échelle d'un bassin de vie ou d'emploi.

[1295] En effet, on a pu souligner que, « à l'instar des directives dont le régime juridique a été précisé par l'arrêt ''Crédit Foncier de France'', les projets (…) de territoire définissent une doctrine, une ligne de conduite à laquelle les partenaires s'engagent à se référer lorsqu'ils prennent telle ou telle décision. Les partenaires ne sont pas privés de leur liberté d'appréciation et peuvent, sous réserve de s'en expliquer, déroger à la ligne fixée. » (BROUANT (J.-P.) : Introduction, *in* BROUANT (J.-P.), (coord.) : *Contractualisation et territoires : les contrats d'agglomération*, Les Cahiers du GRIDAUH, série Aménagement du territoire, n° 12-2005, La Documentation française, Paris, p. 16)

On peut le voir, d'une part, s'agissant du projet d'agglomération. Le constat est sévère car il apparaît que le droit positif prévoit seulement une articulation entre projet d'agglomération et contrat d'agglomération. Aucune articulation normative n'est prévue avec une planification urbaine, ni même avec la charte de pays.[1296] Le projet d'agglomération est totalement coupé des planifications urbaines qu'il serait susceptible de coordonner, en particulier les PLU, PDU et PLH. Cette situation est assez surprenante lorsque l'on considère le cas particulier des SCOT : on se souvient en effet que l'inclination de l'Etat est de voir les SCOT se déployer à l'échelle des aires urbaines, comme les projets d'agglomération. Pour cette raison, on aurait pu s'attendre à une manifestation juridique de cette volonté de coïncidence territoriale, par exemple par la mise en place d'une articulation normative entre les deux normes. Pour autant, aucune articulation n'est prévue par les textes.

Un constat relativement proche est possible, d'autre part, s'agissant des chartes de pays. Parmi les dispositions afférentes au PLU, au PLH, au PDU, on ne trouve aucune mention de la charte de pays. On relève seulement l'existence d'une articulation entre la charte de pays et le SCOT. Cette articulation découle de l'article 22-IV de la LOADT[1297] qui prévoit que le projet de pays tient compte du PADD du SCOT approuvé. Si le pays précède le SCOT, c'est le PADD du SCOT qui devra en tenir compte. C'est de ce rapport de « tenir compte » que découlera la force de la coordination susceptible de découler de la charte de pays. Or, il apparaît que ce rapport normatif est relativement souple. Avec le rapport de ''tenir compte'', on est dans une situation assez proche du rapport de compatibilité : la norme qui doit prendre en compte une autre norme ne doit pas remettre en cause ses options fondamentales.[1298] La particularité du rapport de ''prise en compte'' réside dans la possibilité d'une remise en cause, pour un objet bien identifié et dans la mesure justifiée par cet objet[1299], sous le contrôle étroit du juge.[1300] Au vu de ce rapport de ''prise en compte'' concernant la liaison SCOT-charte de pays, il semble que cette dernière ne soit pas un vecteur très puissant de coordination des planifications urbaines, via le SCOT.[1301] On peut le rappeler, l'état du droit était sensiblement différent au sortir de la loi Voynet, du fait de l'ancienne formulation de l'article 22 de la loi du 4 février 1995 modifié en 1999 par la loi Voynet. L'article énonçait que les documents d'urbanisme de nature réglementaire devaient être compatibles avec la charte de pays visant à préserver et requalifier des espaces sensibles menacés en l'absence de SD.[1302] Cette formulation a pour intérêt de démontrer qu'une articulation normative plus

---

[1296] BROUANT (J.-P.) : Les contrats d'agglomération : l'intercommunalité de projet à l'épreuve du principe de spécialité, AJDA 2004, p. 906.

[1297] D'après la loi, « lorsque le périmètre d'un projet de pays recouvre en tout ou partie celui d'un schéma de cohérence territoriale approuvé, le projet de pays tient compte du projet d'aménagement et de développement durable de ce schéma. Lorsque le projet de pays a déjà été arrêté, le projet d'aménagement et de développement durable du schéma de cohérence territoriale tient compte de la charte de développement du pays. »

[1298] « Le juge considère que dans un rapport de prise en compte comme dans un rapport de compatibilité, l'acte subordonné ne doit pas s'écarter de la norme supérieure ; comme le souligne *a contrario* le commissaire du gouvernement, il ne doit pas y avoir de ''contrariété'' entre elles. » (JACQUOT (H) : La notion de prise en compte d'un document de planification spatiale : enfin une définition jurisprudentielle, DAUH, 2005, p. 80)

[1299] Le juge ouvre à l'acte subordonné la possibilité de déroger sous son contrôle à la norme supérieure pour des motifs déterminés (…) et dans la seule mesure où ces motifs le justifient. » (*Ibidem*)

[1300] « Le juge exercera alors un contrôle normal sur la décision administrative, en l'absence de pouvoir discrétionnaire, voire un contrôle normal approfondi, le plein contrôle de proportionnalité. » (*Ibidem*)

[1301] L'exigence de prise en compte semble devoir être appréhendée à travers le prisme d'un spectre : « le degré minimum de l'obligation est de ne pas ignorer l'acte ou la situation dont il doit être tenu compte » ; au maximum, « l'obligation de prendre en compte peut impliquer le respect d'un acte, au moins dans ce qu'il a de plus important, et l'incorporation dans la décision à prendre des mesures adéquates. » (BONICHOT (J.-C.) : Compatibilité, cohérence, prise en compte : jeux de mots ou jeu de rôle ? *in* PRIET (F) (éditeur scientifique) : *Mélanges en l'honneur d'Henri Jacquot*, Presses Universitaires d'Orléans, 2006, p. 59-60)

[1302] « Lorsque la charte de pays vise en priorité à préserver et requalifier le patrimoine naturel, paysager et culturel et à conforter les espaces agricoles et forestiers de territoires soumis à une forte pression d'urbanisation

contraignante est possible entre des normes unilatérales de compensation de la fragmentation des périmètres des planifications et ces planifications urbaines elles-mêmes.

Finalement, on peut se demander s'il n'est pas préférable de retenir une seule norme unilatérale de compensation[1303] et de renforcer l'articulation entre cette norme et la planification urbaine. La loi RCT semble s'engager partiellement dans cette voie, en supprimant les pays. Reste toutefois à renforcer le lien juridique entre la norme de compensation et les planifications.

3) La force normative relative des mécanismes contractuels

Les contrats passés entre personnes publiques ayant pour objet l'articulation de leurs compétences respectives sont de véritables contrats : le législateur[1304] et la jurisprudence[1305] l'ont reconnu. Toutefois, ces contrats permettant de compenser la fragmentation des périmètres des planifications urbaines sont caractérisés par une force normative relative. Plusieurs motifs l'expliquent.

D'abord, ces contrats ne peuvent généralement pas produire d'effets par eux-mêmes. [1306] La raison de ce trait tient dans l'idée qu'ils nécessitent, pour ne pas rester virtuels et devenir exécutoires, la prise de décisions ultérieures au contrat.[1307] Or, ces décisions relèvent exclusivement des compétences propres des co-contractants, donc de leur volonté ultime. En effet, juridiquement, rien ne contraint les co-contractants à recourir aux compétences propres nécessaires pour rendre le contrat exécutoire.[1308] A titre d'illustration, il est classiquement admis que l'on ne peut contracter en matière de police par exemple. Il ressort de cela que la force normative des contrats « reposera (…) le plus souvent sur les engagements moraux pris lors de leur signature. »[1309]

Par ailleurs, il faut relever les lacunes dans l'écriture normative de certains contrats. Une écriture vague, conditionnelle, non impérative, mettant l'accent sur de grands principes plutôt que sur des prescriptions précises et accumulant des thématiques généreuses sans hiérarchisation ne peut qu'affaiblir la force normative du contrat. Or, ce phénomène a été relevé à propos des contrats d'agglomération.[1310]

Enfin, la force normative des contrats est relativement faible en raison des parties en présence : nombreuses, non hiérarchisées, chacune dotée de ressources politiques légitimes, ces parties doivent nécessairement accorder des intérêts pluriels et contradictoires. L'égalité du statut des parties et la divergence des intérêts en présence conduit à une force normative du contrat *a minima*, pour contenter toutes les parties au contrat. Il semble bien que le prix de la

---

et d'artificialisation et en l'absence de schéma directeur au sens de l'article L. 122-1 du code de l'urbanisme, les POS et les documents d'urbanisme en tenant lieu doivent être compatibles avec les orientations fondamentales de l'organisation spatiale de la charte. »

[1303] MARCOU (G) : La réforme de l'intercommunalité : quelles perspectives pour les agglomérations urbaines ?, AJDA 2002, p. 315.

[1304] Au titre, par exemple, de l'article 11 de la loi du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification.

[1305] Notamment dans l'arrêt du Conseil d'Etat rendu en Assemblée le 8 janvier 1988, Ministre du Plan et de l'Aménagement du territoire contre Communauté urbaine de Strasbourg (req. n° 74361).

[1306] JEGOUZO (Y) : L'administration contractuelle en question, *in Mélanges en l'honneur de Franck Moderne*, Editions Dalloz, 2004, p. 551.

[1307] *Ibidem.*

[1308] *Ibidem.*

[1309] *Ibidem.*

[1310] JEGOUZO (Y) : Contenu et articulation des contrats d'agglomération, *in* BROUANT (J.-P.), (coord.) : *Contractualisation et territoires : les contrats d'agglomération*, Les Cahiers du GRIDAUH, série Aménagement du territoire, n° 12-2005, La Documentation française, Paris, p. 160-161-162-163.

conclusion du contrat soit son ambition relative.[1311] A ce titre, on peut s'interroger sur les conséquences du fait que les contrats d'agglomération ne sont pas toujours signés par les seuls EPCI-FP : il a été constaté que les communes membres des EPCI-FP, voire les départements, peuvent être également signataires.[1312] Cela rend la recherche du compromis plus délicate encore, avec un impact évident sur la force normative du contrat, qui pâtira des coûts de la négociation.

Finalement, il apparaît que la force normative relative du contrat est due au fait que cet instrument relève plus d'un discours sur les *méthodes* de l'action publique que d'une véritable volonté de renouveler fondamentalement le *contenu* des politiques.[1313] Cette idée d'un contrat assurant un renouvellement discursif et méthodologique est souligné à propos des contrats d'agglomération. Commentant l'exposé des motifs de la loi Voynet, Jean-Philippe Brouant a ainsi pu indiquer que « toute la rhétorique attachée au processus de la contractualisation territoriale est ici condensée en quelques lignes : coopération, réseaux, souplesse, interactivité, autonomie, partenariat rénové, projet… Les contrats d'agglomération s'affichent ainsi avant tout comme un *process* avant d'être un contenu. »[1314] Le constat peut être généralisé.

B) Des mécanismes institutionnels de compensation se limitant à coordonner des démarches autonomes

La force normative relative des mécanismes institutionnels de compensation découle du fait qu'ils apparaissent moins comme des mécanismes décisionnels (2) que comme des mécanismes de mise en réseau (1).

1) Des mécanismes de mise en réseau

Les mécanismes institutionnels de compensation de la fragmentation des périmètres font l'objet d'une mise en avant assez impressionnante, du fait qu'ils sont censés incarner de nouvelles méthodes d'action publique, « un style nouveau de relations qui se serait établi entre les personnes publiques. »[1315] Ces nouvelles méthodes d'action publique se fondent sur un rejet de l'action unilatérale, de la décision unilatérale, du principe hiérarchique. Désormais, il faut mettre en avant l'horizontalité, la négociation, le consensus, le partenariat.[1316] On peut rattacher ces nouvelles méthodes d'action publique à la notion plus générale de « gouvernance ».[1317] Ce sont ces méthodes que recouvre la notion de gouvernance. Le

[1311] RANGEON (F) : Contrat et décentralisation : de nouvelles formes de régulation au plan local, *in* CLAM (J) et MARTIN (G (dir.) : *Les transformations de la régulation juridique*, LGDJ, 1998, p. 334.
[1312] JEGOUZO (Y) : Contenu et articulation des contrats d'agglomération, *in* BROUANT (J.-P.), (coord.) : *Contractualisation et territoires : les contrats d'agglomération*, Les Cahiers du GRIDAUH, série Aménagement du territoire, n° 12-2005, La Documentation française, Paris, p. 150.
[1313] GAUDIN (J.-P.) : La contractualisation des politiques urbaines, *in* GENESTIER (P) (dir.) : *Vers un nouvel urbanisme : faire la ville, comment ? Pour qui ?*, La Documentation française, 1996, p. 37.
[1314] BROUANT (J.-P.) : Négociation et gestion des contrats, *in* BROUANT (J.-P.), (coord.) : *op. cit.*, p. 121.
[1315] HEMERY (V) : Le partenariat, une notion juridique en formation ?, RFDA, 1998, p. 347.
[1316] GAUDIN (J.-P.) : *L'action publique, sociologie et politique*, Presses de Sciences Po et Dalloz, 2004, p. 162.
[1317] L'émergence de cette dernière est bien résumée par Jacques Chevallier : « prenant acte de la complexité des problèmes à résoudre et de l'existence de pouvoirs multiples, il s'agit de privilégier des formules souples de coopération, visant à associer les différents acteurs concernés à la prise des décisions ; l'action collective tend ainsi à devenir le produit de négociations mettant aux prises un ensemble très diversifié d'acteurs, publics ou privés, qui vont se trouver impliqués d'une manière ou d'une autre dans son élaboration. » (CHEVALLIER (J) : *L'Etat post-moderne*, LGDJ, 2003, Paris, p. 211)

professeur Jégouzo a pu mettre en exergue la popularité certaine de cette nouvelle philosophie de l'action publique, en indiquant bien qu'elle est « dans l'air du temps ».[1318]

Un élément fondamental frappe, en procédant à l'exposé succinct de cette nouvelle approche de l'action publique : cette dernière est avant tout conçue comme un processus, un processus de mise en réseau. *A contrario*, on ne trouve pas une dimension afférente au contenu de l'action ou à l'efficacité de cette action. En effet, d'après la doctrine, les effets du nouveau style de relations entre personnes publiques sont les suivants : « décloisonnements sectoriels, coopérations territoriales, hybridations entre activités de gestion et de mission, personnalisation des relations négociées. »[1319] On le note, c'est le processus qui fait l'objet de toutes les attentions, pas ses résultats ou son efficacité. Il semble qu'il s'agit là d'une lacune majeure, qui révèle implicitement que le processus tant mis en valeur, s'il permet la mise en réseau des acteurs, n'a en rien montré son efficacité quant à la mise en œuvre des politiques. La mise en exergue du caractère non décisionnel de ces mécanismes institutionnels de compensation renforcera cette idée.

2) Des mécanismes non décisionnels

Les conférences et commissions ne dépassent pas la fonction de mise en réseau. Fondamentalement, elles ne sont pas des instances décisionnelles.[1320] En effet, les conférences et commissions ne se substituent pas aux collectivités en charge des planifications urbaines : elles se bornent à les réunir, à les associer au sein d'un forum permettant d'échanger des informations. En aucun cas les conférences et commissions ne sauraient décider à leur place. L'idée légitimant le recours aux conférences et commissions est que l'échange d'informations permettra aux collectivités membres du réseau de prendre la bonne décision, c'est-à-dire une décision favorable à l'articulation cohérente des planifications. Il y a là une croyance dans les vertus du dialogue, duquel ne peut émerger que la bonne décision.[1321]

A titre d'illustration, le caractère non décisionnel des conférences et commissions a pu être affirmé à propos des inter-SCOT : « les démarches inter-SCOT se situent pour le moment dans la mobilisation, l'énonciation collective d'objectifs communs, et non pas encore véritablement dans des processus décisionnels. »[1322]

On peut discuter la mise en avant du dialogue et de ses vertus décisionnelles car ces dernières sont un postulat, c'est-à-dire, au sens strict du terme, une idée non démontrée. On l'a dit, « tout ce qui négocié n'est pas pour autant, de plein droit, ''meilleur'' que ce qui est imposé. »[1323] Bien plus, on a pu souligner que la prétention au dépassement de la fragmentation des périmètres et des autorités par le dialogue pouvait s'avérer parfaitement utopique, simplement virtuelle. Le dialogue n'existerait que pour lui-même, en lui-même, sans remise en cause réelle des fragmentations. La raison de cela résiderait dans le fait que la

---

[1318] JEGOUZO (Y) : L'administration contractuelle en question, *in Mélanges en l'honneur de Franck Moderne*, Editions Dalloz, 2004, p. 552.
[1319] GAUDIN (J.-P.) : Présentation, *in* GAUDIN (J-.P) : *La négociation des politiques contractuelles*, L'Harmattan, 1996, Paris, p. 16.
[1320] DE BRIANT (V) : *L'action commune en droit des collectivités territoriales*, thèse de droit public, Université Panthéon-Assas (Paris II), 2007, p. 482.
[1321] Ce qui renvoie très clairement aux travaux d'Habermas. Voir, en particulier : HABERMAS (J) : *Théorie de l'agir communicationnel*, tome 1 et 2, Fayard, 1987.
[1322] DGUHC, FNAU : Les prémices de l'inter-SCOT, Premier état des lieux de l'articulation des démarches de planification sur les « grands territoires », avril 2005, p. 17.
[1323] LECA (J) : Préface, *in* GODARD (F), (coord.) : *Le gouvernement des villes, territoire et pouvoir*, Descartes et cie, 1997, Paris, p. 21.

gouvernance, à laquelle, on l'a dit, se rattache le recours aux conférences et commissions, « s'apparente plus à un *lexique* – réservoir disponible de mots et d'images pour nommer et illustrer l'action publique locale – qu'à une *grammaire* – dont les règles permettraient d'expliquer les produits de l'action. »[1324] En clair, la gouvernance serait avant tout un discours, à ne pas confondre avec un nouveau mode de prise de décision. Ainsi, d'après certaines recherches, « le succès rhétorique de la gouvernance ne doit pas être assimilé à la mise en place de pratiques congruentes, en rupture avec la période précédente, mais traduit avant tout la transformation des répertoires d'action publique légitimes et donc des contraintes de présentation/justification de l'action. »[1325]

En conséquence, le recours aux conférences et commissions ne saurait être appréhendé comme un vecteur très efficace de dépassement de la fragmentation des périmètres et des autorités. Le registre discursif investi par les conférences et commissions risque très souvent de les cantonner à une fonction incantatoire, sans prise réelle sur les procédures décisionnelles effectives. En effet, « les dispositifs de la gouvernance butent sur le caractère irréductiblement fragmenté et concurrentiel de l'action publique, qu'ils conjurent – au sens premier du terme de repousser le mauvais sort par des moyens et incantations magiques – plus qu'ils ne le transcendent. »[1326] Les conférences et commissions peuvent organiser les modalités de la discussion, mais ce sont les collectivités publiques membres qui déterminent seules les modalités de leurs actions postérieures à la discussion, sans être juridiquement contraintes par la teneur des échanges. Ces derniers peuvent donc se réduire à une « euphémisation discursive des conflits »[1327] découlant de l'« emprise des structures héritées et des intérêts constitués dans la structuration des nouveaux dispositifs. »[1328] Insuffler une logique hiérarchique semble alors nécessaire pour parvenir à une articulation des planifications urbaines.

C) Les limites de l'harmonisation des PLU communaux par l'EPCI-FP

L'harmonisation des PLU communaux par l'EPCI-FP, si elle permet l'émergence d'un nouvel état d'esprit favorable à l'immixtion intercommunale en matière d'urbanisme réglementaire, présente toutefois quelques limites qu'il convient de mettre en exergue ou de rappeler brièvement, au regard des éléments précédents, valables pour ce mécanisme mixte.

La première limite est afférente à la légalité de la reconnaissance d'une compétence « harmonisation des PLU communaux » à l'EPCI-FP. Il faut bien relever l'absence de fondement juridique à cette compétence et celle de tout aménagement procédural pour son exercice.[1329]

La deuxième limite réside dans le caractère très théorique des moyens autoritaires par lesquels l'EPCI-FP, en contraignant les PLU communaux à prendre en compte des projets intercommunaux ciblés, manifeste un projet global et recherche l'harmonisation des PLU afin de servir ce projet. Comme on l'a relevé, le rapport de force politique entre EPCI-FP et communes, souvent favorable aux communes, empêche *de facto* l'EPCI-FP de faire des vecteurs autoritaires de prise en compte de ses projets par les PLU communaux un mode *habituel* pour leur harmonisation. Ces moyens autoritaires sont voués à demeurer

[1324] DESAGE (F) : « Romain Pasquier, Vincent Simoulin et Julien Weisbein (dir.), 2007, *La gouvernance territoriale. Pratiques, discours et théories*, Paris, L.G.D.J., 235 p. », *Développement durable et territoires* [En ligne], Lectures, Publications de 2007, mis en ligne le 02 octobre 2007, URL : http://developpementdurable.revues.org/index4551.html
[1325] *Ibidem.*
[1326] *Ibidem.*
[1327] *Ibidem.*
[1328] *Ibidem.*
[1329] LEBRETON (J.-P.) : PLU et intercommunalité, DAUH 2008, p. 53.

exceptionnels, les EPCI-FP ayant un mode de fonctionnement consensuel et non conflictuel.[1330]

La troisième limite concerne l'efficacité de la reconnaissance à l'EPCI-FP d'une fonction d'harmonisation des PLU communaux. On peut dire effectivement que cette efficacité est incertaine, pour trois raisons.

D'abord, les orientations communautaires/métropolitaines pour les PLU communaux sont le fruit d'un consensus politique. On peut alors estimer que, dans la grande majorité des cas, le professeur Planchet s'en est fait l'écho, elles seront très générales et n'apparaîtront pas comme un vecteur puissant de communautarisation/métropolisation des PLU communaux.

Ensuite, les études communautaires/métropolitaines préalables à la détermination des PLU communaux n'ont pas de caractère impératif : les études visent à informer et proposer, afin de poser un cadre heuristique permettant aux communes d'exercer leur pouvoir normateur en toute connaissance de cause. Mais, en aucun cas, les études communautaires/métropolitaines ne peuvent être perçues comme un cadre impératif plaçant les communes en situation de compétence liée. Les communes restent totalement libres à l'égard des résultats des études pilotées par l'EPCI-FP avant l'écriture des PLU communaux.

Enfin, les avis communautaires/métropolitains, notamment ceux émis en qualité de personne associée, ne lie pas obligatoirement les communes. En effet, on l'a dit, les avis obligatoires émis par l'PECI-FP doivent être nécessairement reçus par les communes, mais pas obligatoirement suivis.[1331]

Les mécanismes de compensation de la fragmentation des périmètres et des autorités liés à la planification urbaine sont avant tout des « instruments permettant de coordonner des politiques publiques dont la décentralisation a dispersé les responsabilités entre cinq niveaux d'administration, l'Etat, la région, le département, l'intercommunal, et la commune. »[1332] Cette coordination passe par différents vecteurs, normatifs, institutionnels et mixtes. Toutefois, on peut douter de l'impact de ces vecteurs, au vu de leur caractère fondamentalement non décisionnels. La coordination peut, dans cette perspective, se réduire à un discours sans portée réelle. Il apparaît alors que l'on ne peut faire l'économie du principe hiérarchique. A ce titre, on a pu relever une interrogation du président de l'ADCF : « comment assurer une coordination, une mise en cohérence si personne ne peut imposer quoi que ce soit à qui que ce soit ? »[1333] Il semble, en conséquence, qu'on ne peut faire l'économie d'une intégration des planifications urbaines à l'échelle de l'EPCI-FP.

Paragraphe 2 : La nécessité d'une intégration des planifications à l'échelle de l'EPCI-FP

On ne défendra pas ici l'idée d'un supposé alignement naturel des planifications urbaines à l'échelle de l'EPCI-FP. Bien au contraire, on verra qu'il est parfaitement impossible d'obtenir une correspondance totale entre les périmètres institutionnels et les périmètres de gestion (A). Malgré tout, on penche en faveur d'un choix, celui de l'intégration des planifications urbaines à l'échelle de l'EPCI-FP : il semble bien qu'il s'agisse du seul moyen de parvenir à briser une approche sectorielle des politiques et d'obtenir un véritable pilotage politique des planifications (B).

[1330] LEBRETON (J.-P.) : PLU et intercommunalité, DAUH 2008, p. 47.

[1331] CHAPUS (R) : *Droit administratif général*, Tome 1, Editions Montchrestien, 2001, Paris, p. 1114.

[1332] JEGOUZO (Y) : Contenu et articulation des contrats d'agglomération, *in* BROUANT (J.-P.), (coord.) : *Contractualisation et territoires : les contrats d'agglomération*, Les Cahiers du GRIDAUH, série Aménagement du territoire, n° 12-2005, La Documentation française, Paris, p. 163.

[1333] Citation tirée de PONTIER (J.-M.) : Le volet territorial des contrats de plan Etat-régions, *in* BROUANT (J.-P.), (coord.) : *op. cit.*, p. 113.

A) L'impossibilité d'une correspondance totale des périmètres institutionnels et de gestion

Le phénomène de démultiplication des périmètres de gestion est particulièrement patent (1). Il est tout à fait irréaliste de rechercher une correspondance systématique entre ces périmètres de gestion et les périmètres institutionnels (2).

1) La démultiplication des périmètres de gestion

Historiquement, l'action publique est conçue et menée en fonction d'un périmètre institutionnel donné. Désormais, cette action publique est conceptualisée et dirigée en fonction de besoins, pour lesquels on forge, si nécessaire, des périmètres de gestion originaux, distincts des périmètres institutionnels. Le périmètre n'est plus l'objet de l'action, il en est le cadre, le support.[1334] Cette mutation de l'action publique conduit à « la fonctionnalisation du territoire »[1335]. Ce dernier est l'instrument des politiques, il n'en est pas l'objet.[1336]

Cette instrumentalisation, cette fonctionnalisation des périmètres va conduire à leur démultiplication, un périmètre étant arrêté pour chaque besoin que l'action publique vise à satisfaire. Cette démultiplication numérique des périmètres de gestion va s'accompagner d'autres éléments caractéristiques.

D'abord, c'est la conséquence logique de ce qui précède, la démultiplication des périmètres de gestion est le résultat de leur spécialisation.[1337]

Ensuite, il faut relever la grande diversité des spécialisations : tous les domaines de l'action publique, ou presque, peuvent se voir dédier un périmètre spécifique.[1338]

Par ailleurs, cette démultiplication des périmètres de gestion conduit à une grande diversité quant aux configurations territoriales de ces périmètres. Les superficies sont variées, ainsi que les milieux couverts.[1339]

Enfin, on peut indiquer que la démultiplication des périmètres de gestion s'accompagne d'une grande diversité des structures porteuses, EPCI-FP, syndicats ou associations par exemple.

Le phénomène de la démultiplication des périmètres de gestion semble donc patent.

2) L'irréalisme d'une superposition des périmètres institutionnels et de gestion

La démultiplication des périmètres de gestion, avec les éléments caractéristiques qui en procèdent, conduit nécessairement à dissocier les périmètres de gestion des périmètres institutionnels. On assiste ainsi à un « désajustement entre le cadre institutionnel qui détermine l'autorité politique et une action publique qui n'en suit pas nécessairement les contours. »[1340] En d'autres termes, « le territoire n'est plus seulement constitutif d'un ordre politique, il se définit aussi comme espace de gestion, et là les choses se compliquent car il n'y a pas de nécessaire harmonie entre les deux. »[1341]

[1334] PONTIER (J.-M.) : Territorialisation et déterritorialisation de l'action publique, AJDA, 1997, p. 726.
[1335] PONTIER (J.-M.) : article précité, p. 727.
[1336] *Ibidem.*
[1337] PONTIER (J.-M.) : article précité, p. 725.
[1338] *Ibidem.*
[1339] PONTIER (J.-M.) : article précité, p. 724.
[1340] DURAN (P) : *Penser l'action publique*, LGDJ, 1999, p. 78.
[1341] DURAN (P) : *op. cit.*, p. 79.

Cette dissociation entre les périmètres de gestion et les périmètres institutionnels fait naître la problématique de leur articulation : fondamentalement, on ne peut envisager que des collectivités dotées d'une autorité et d'une légitimité d'ordre politique puissent être écartées du traitement des besoins visés par les périmètres de gestion. Cette exigence conduit logiquement à la question des modalités de cette articulation, de cet ajustement structurel entre les périmètres de gestion et les périmètres institutionnels. « Comment harmoniser (…) la nécessaire localisation des moyens avec un espace de référence qui, en termes d'action, ne correspond pas nécessairement avec le niveau de la décision politique ? »[1342]

Une solution peut être clairement écartée : c'est celle d'une refonte des périmètres institutionnels en fonction des besoins de l'action publique. La volatilité de ces derniers conduirait à une réforme permanente des cadres institutionnels, politiquement impossible et sans garantie d'efficacité en cas d'hypothétique mise en œuvre.[1343] La cohérence parfaite est une utopie.[1344]

La solution d'une coordination des périmètres par des mécanismes de compensation de leur fragmentation suscite un consensus de la part des acteurs et des commentateurs. Symptomatique de cette mise en avant, on a évoqué la cristallisation de la notion de partenariat ou encore le foisonnement phraséologique autour de la logique du réseau. Aussi séduisante soit-elle, cette option ne doit pas faire occulter ses limites : dotée intrinsèquement d'une force normative relative, sa portée dépend clairement de la volonté des parties prenantes au processus. Au risque de se cantonner à un euphémisme discursif ne permettant pas de répondre aux besoins publics exigeant un mode décisionnel moins consensuel et plus directif. Voilà pourquoi on estime que l'on ne saurait s'en contenter. Clairement, la dissociation entre les périmètres de gestion et les périmètres institutionnels va perdurer. Seulement, il semble très risqué de tout miser sur une coordination et une coopération librement consenties pour assurer une articulation entre ces deux espaces. Sans nier l'intérêt de la constitution de ces nouveaux forums, de ces nouvelles scènes d'échanges et de négociations, on estime toutefois qu'ils doivent être accompagnés d'éléments relevant du principe hiérarchique.

B) Une nécessaire intégration des planifications à l'échelle de l'EPCI-FP

Les limites intrinsèques aux mécanismes de compensation de la fragmentation des périmètres semblent impliquer une intégration des planifications urbaines à l'échelle de l'EPCI-FP. Cette intégration doit permettre une meilleure articulation des politiques sectorielles (1). S'agissant des modalités de cette intégration, elles peuvent être variées (2).

1) Une intégration nécessaire pour une meilleure articulation des politiques sectorielles

Le principe de l'intégration des planifications à l'échelle de l'EPCI-FP est une exigence fondamentale. Les planifications urbaines ne sont pas des documents techniques, des rapports révélant une capacité d'expertise ou des études. Les planifications urbaines sont la matérialisation d'un projet politique pour le périmètre qu'elles couvrent. Or, les projets

---

[1342] DURAN (P) : *Penser l'action publique*, LGDJ, 1999, p. 82.
[1343] DURAN (P) : *op. cit.*, p. 131.
[1344] GUINEBERTEAU (T) : Supracommunalité et planification spatiale : complexité pour l'action ou délit d'initiés ?, *In* LE SAOUT (R) et MADORE (F), (dir.) : *Les effets de l'intercommunalité*, Presses universitaires de Rennes, 2004, p. 200.

politiques contenus dans les différentes planifications urbaines ne peuvent être sectoriellement hétérogènes, ils sont nécessairement les déclinaisons logiques d'un projet politique global. Toutefois, la fragmentation des périmètres des planifications et des autorités compétentes contribuent à diluer ce projet politique global et à effacer l'autorité le portant. L'intégration des planifications urbaines vise clairement à un double objectif : restaurer un projet politique global et identifier l'autorité qui le portera. Les différentes planifications urbaines ne pourront être appréhendées que comme les déclinaisons sectorielles de ce projet global, la traduction concrète de ce projet global dans des domaines déterminés.

Cette intégration nécessaire s'inscrit clairement dans une logique qui n'est pas celle suivie traditionnellement depuis la relance de la décentralisation en 1982-1983. En effet, la relance de la décentralisation s'est conçue dans la perspective d'une spécialisation des collectivités concernées par des blocs de compétences. La spécialisation devait être le support de l'autonomie des collectivités, de la prohibition de la tutelle de la part d'autres collectivités.[1345] Pourtant, cette stratégie consistant à assurer l'absence de tutelle entre collectivités par la spécialisation de ces dernières ne résiste pas au constat d'une fragmentation inappropriée des politiques. En réaction à ces divisions artificielles, on a mis en avant la constitution de réseaux d'acteurs publics. On l'a relevé ailleurs, « aujourd'hui les politiques publiques sont au fond *au moins partenariales*. Dans tous les cas, les problèmes sont communs aux différents acteurs, même si leurs orientations ou leurs logiques peuvent différer. »[1346]

L'exigence d'intégration des planifications doit dépasser les limites du travail partenarial compensant la spécialisation des compétences. Il n'est pas concevable que ce travail s'effectue sans manifestation du principe hiérarchique. On l'affirme, l'action publique ne peut « se réduire à un vaste marché de transactions plus ou moins coordonnées entre des acteurs autonomes. »[1347] Effectivement, une approche égalitaire des acteurs et des projets conduira nécessairement à un mode décisionnel marqué par le consensus. Or, ce mode consensuel peut mener à l'impuissance, surtout quand les enjeux en cause sont politiquement sensibles. La nécessité de ménager les intérêts de tous, objectif du consensus, peut amener à l'immobilisme des planifications urbaines quant aux enjeux qu'elles sont précisément censées réguler de façon novatrice, pour dépasser des situations de crise ou les éviter. Les limites du consensus ont pu être relevées à de nombreuses reprises.

En matière d'habitat par exemple. On a pu dénoncer le principe même d'une politique fondée sur le consensus en cette matière.[1348] Pour comprendre cette dénonciation, on peut se référer au PLH de la CC du Pays Yonais. Il a été relevé, en effet, que ce PLH se caractérise par « la recherche d'un consensus politique mou. »[1349] L'objectif d'un rééquilibrage du locatif social sur l'ensemble du périmètre communautaire est dès lors relativement symbolique. D'après l'Observatoire Logement de la commune de La Roche-sur-Yon, ville centre de la communauté, « le rééquilibrage, priorité principale du PLH depuis 1994, est certes à l'œuvre,

---

[1345] DURAN (P) : Les vraies questions, aujourd'hui, sont celles du pouvoir, de la hiérarchie et des capacités d'action…, Pouvoirs Locaux, n° 68, I/2006, p. 96.
[1346] DURAN (P) : article précité, p. 98.
[1347] DURAN (P) : article précité, p. 99.
[1348] BROUANT (J-P) : Conclusion, *in* BROUANT (J-P) (dir.) : *Intercommunalité et habitat : les communautés au milieu du gué ?*, Les Cahiers du GRIDAUH, 2006, n° 16, p. 97 ;
[1349] MADORE (F) : La politique de l'habitat de la communauté de communes du pays Yonnais (Vendée) : enjeux politiques et institutionnels, *in* LE SAOUT (R) et MADORE (F), (dir.) : *Les effets de l'intercommunalité*, Presses universitaires de Rennes, 2004, p. 171.

mais il conserve un aspect symbolique : en théorie, au rythme actuel, il réclamerait 150 ans pour s'établir. »[1350]

Les transports ne sont pas épargnés par les limites du consensus. Ainsi, concernant le PDU d'Île-de-France, la recherche du consensus « a certes permis une production rapide du document final, mais au prix de nombreuses imprécisions et ambiguïtés, conduisant à un report des choix et des priorités sur la phase de mise en œuvre. Les travaux d'Antonio Gonzalez mettent très précisément en évidence cette construction du PDU par accumulation de thématiques plus que par sélection et hiérarchisation des options politiques et techniques. »[1351]

Au vu de ces éléments, on estime que la solution réside dans une intégration des planifications urbaines, afin d'assurer l'émergence d'un projet politique global et la mise en avant d'une autorité responsable. La collectivité bénéficiaire de cette intégration doit être l'EPCI-FP, au vu de ses forces actuelles et, surtout, de ses *potentialités*. C'est à elle que doit revenir la charge de fixer un projet politique global, de faire des choix, de hiérarchiser les priorités. Comme l'indique très justement le professeur Marcou, « le projet ne peut prendre tout son sens que s'il est porté par une autorité politique. »[1352] Le principe de l'intégration des planifications à l'échelle communautaire/métropolitaine semble être la solution idoine pour mettre en pratique cette idée. Si le principe doit être fermement affirmé, ses modalités peuvent toutefois être protéiformes.

2) Une intégration possible selon différentes modalités

L'intégration des planifications peut s'effectuer par leur fusion et leur transfert à l'EPCI-FP (a) ou par la mise en place d'une articulation plus hiérarchique assurée et garantie par l'EPCI-FP (b).

a) Une intégration par la fusion des planifications et leur transfert à l'EPCI-FP

La solution la plus simple pour dépasser la fragmentation des planifications, sans s'appuyer sur des processus d'action en réseau, consiste à fusionner les différentes planifications urbaines et à les transférer à l'EPCI-FP. C'est clairement l'option retenue par le législateur avec le PLU-CM.

Il s'agit alors, dans cette perspective, de donner à la réforme issue de la loi ENE une portée nouvelle. Il faut rendre le PLU-CM obligatoire. A cet égard, deux voies sont possibles.

La première réside dans une inscription dans la loi que le PLU est nécessairement communautaire/métropolitain, sans possibilité de PLU communaux. Le CGCT serait modifié en conséquence, par l'inscription du PLU parmi les compétences transférées de plein droit aux EPCI-FP. Les intérêts communaux seraient sauvegardés par les plans de secteurs, dont le régime juridique serait cependant expurgé des éléments et ambiguïtés susceptibles de menacer la substance du PLU-CM. Par là, on parviendrait à réduire singulièrement la fragmentation des périmètres.

[1350] Cité *in* MADORE (F) : Comment construire de l'interco sur le dos de la mixité sociale, Territoires, octobre 2005, p. 24.
[1351] OFFNER (J-M) : *Les plans de déplacements urbains*, La Documentation française, Paris, 2006, p. 66.
[1352] MARCOU (G) : La réforme de l'intercommunalité : quelles perspectives pour les agglomérations urbaines ?, AJDA 2002, p. 315.

La seconde voie est plus progressive et ménage plus les volontés communales. Il s'agirait de poser dans la loi le principe du caractère communautaire/métropolitain du PLU, mais avec la possibilité d'une opposition communale pouvant déboucher sur le maintien de PLU communaux. Cette option fut celle proposée par la commission des affaires économiques sur le projet de loi, adopté par le Sénat, après déclaration d'urgence, portant engagement national pour l'environnement.

Que l'on choisisse l'une ou l'autre voie, on constate qu'elles aboutissent potentiellement à une véritable intégration des planifications urbaines à l'échelle de l'EPCI-FP. Il ne resterait que le SCOT pour se déployer à une échelle éventuellement supérieure. Ce ne serait pas démesurément problématique : il suffirait, pour poursuivre l'érection de l'EPCI-FP comme échelle de référence, de généraliser la formule des schémas de secteur et de développer celle de la subsidiarité normative.

b) Une intégration par l' articulation hiérarchique des planifications par l'EPCI-FP

Si on ne fait pas le choix d'une fusion des planifications urbaines, l'idée de leur intégration ne serait pas pour autant vidée de sa substance. On peut concevoir des planifications se déployant sur des périmètres distincts et sous l'autorité de collectivités différentes, sans renoncer à l'idée de leur intégration. En effet, cette dernière se traduirait autrement : par l'articulation autoritaire de ces différents plans et autorités par l'EPCI-FP. Cette articulation autoritaire peut se traduire par une connexion normative de nature hiérarchique (b-1) ou la création d'un schéma spécifiquement dédié à la mise en cohérence des politiques sectorielles (b-2).

b-1) La possibilité de l'instauration d'une connexion normative plus hiérarchique

On peut partir de l'hypothèse d'une fragmentation des périmètres et des autorités en matière de planification urbaine. Il existe différentes planifications afférentes à diverses politiques sectorielles. On l'a dit, ces planifications s'articulent principalement par rapport au principe de compatibilité. Une connexion normative plus hiérarchique semble possible : le « tenir lieu ».[1353]

Pour appréhender l'intérêt du « tenir lieu », il faut rappeler que si les différentes planifications urbaines ont des objets principaux spécifiques, toutefois, leurs thématiques s'entrecroisent, du fait de leur caractère connexe. Il arrive que des éléments mis en exergue dans une planification donnée soit repris dans une autre planification, par la technique du renvoi ou une transposition plus ou moins fidèle. Il arrive également que le sens à donner à une action soit fixé dans une planification et que cette dernière soit complétée par des mesures de mise en œuvre figurant dans une autre planification. *In fine*, l'impression de spécialisation des planifications doit être modérée. On doit, au contraire, relever la possibilité de redondances, d'éléments communs figurant dans les différentes planifications.

Dans cette perspective, on estime que le recours à la technique du « tenir lieu » peut être intéressant pour limiter des articulations pouvant conduire à un appauvrissement du contenu des planifications urbaines. Autrement dit, lorsque différentes planifications urbaines

[1353] Rapport bien connu en droit de l'urbanisme. A titre d'illustration, on peut évoquer le PADD de Corse. En effet, l'article 4424-12 du CGCT dispose que « le PADD vaut, pour les secteurs qu'il détermine, schéma de mise en valeur de la mer (…). Il vaut schéma régional d'aménagement et de développement du territoire (…). »

expriment des partis d'urbanisme ou des mesures de mise en œuvre semblables, alors on devra estimer que le document communautaire/métropolitain qui les contiendra en tiendra lieu. Le document communautaire/métropolitain tiendra lieu, pour le périmètre de l'EPCI-FP, des planifications urbaines sectorielles qu'il reprend de façon identique ou de manière plus précise.

On peut tenter d'illustrer cette proposition avec la configuration territoriale suivante : les PLU sont communaux, le SCOT et le PLH relèvent d'un EPCI-FP, le PDU dépend d'un syndicat mixte dépassant le périmètre de l'EPCI-FP. Dans cette hypothèse, on devra estimer que le SCOT vaut PLH et PDU. Les PLU communaux devront uniquement être compatibles avec le SCOT. Une telle solution permet clairement de concentrer les planifications à l'échelle communautaire/métropolitaine. Grâce au rapport de « tenir lieu », c'est l'EPCI-FP, *in fine*, qui assurera l'articulation des différentes planifications urbaines. Elle sera nécessairement l'auteur du document qui traduira à l'échelle communautaire les normes et les mesures de mise en œuvre tirées des différentes planifications urbaines. Ce document en tiendra lieu.

La limite de cette solution tient au fait qu'une intégration des planifications urbaines à l'échelle de l'EPCI-FP grâce au « tenir lieu » suppose, pour réussir, qu'il existe au niveau communautaire/métropolitain un document généraliste susceptible de valoir différentes planifications sectorielles. En d'autres termes, il semble que cette solution ne puisse fonctionner que dans le cas de figure de SCOT communautaires/métropolitains. Or, si ces SCOT se sont largement développés en pratique, il apparaît que la volonté du législateur est de réduire cette catégorie de SCOT, afin de pouvoir réunir plusieurs EPCI-FP au sein d'un tel schéma.

b-2) La possibilité d'un schéma spécifique dédié à l'articulation hiérarchique des politiques sectorielles

Pour compenser les limites de la solution du « tenir lieu », tout en explorant la voie d'une articulation hiérarchique des planifications urbaines à l'échelle communautaire/métropolitaine, une autre solution est possible. Cette voie consiste en la mise en place d'un nouveau schéma, spécifiquement dédié à la mise en cohérence des différentes planifications urbaines. On pourrait nommer ce schéma, « schéma communautaire/métropolitain de cohérence sectorielle ».

Pour bien comprendre la proposition, on peut évoquer une configuration territoriale permettant de l'illustrer. Dans cette configuration, les PLU sont communaux, le SCOT relève d'un syndicat mixte réunissant plusieurs EPCI-FP, le PDU dépend d'un autre syndicat mixte, le PLH est attribué à l'EPCI-FP.

L'idée est simple : l'EPCI-FP serait compétent pour élaborer un schéma communautaire/métropolitain de cohérence sectorielle qui traduit à l'échelle de l'EPCI-FP les différentes planifications urbaines, pour faire émerger un projet global au niveau communautaire/métropolitain. Les différents objectifs et orientations sectoriels seraient transcodés à l'échelle de l'EPCI-FP, pour faire émerger un projet global communautaire/métropolitain.[1354] D'après l'exemple, le schéma communautaire/métropolitain

[1354] Comme l'indique la doctrine, « par transcodage, nous entendons (…) l'ensemble de ces activités de regroupement et de transfert d'informations dans un code différent. Transcoder, c'est d'une part agréger des informations et des pratiques éparses, c'est aussi les construire et les présenter comme une totalité ; c'est enfin

de cohérence sectorielle traduirait à l'échelle communautaire/métropolitaine le SCOT, le PDU et le PLH, faisant émerger ainsi un projet global à l'échelle de l'EPCI-FP.

Le schéma communautaire/métropolitain de cohérence sectorielle est inspiré de deux documents.

D'une part, le schéma de secteur. Ce dernier traduit à l'échelle communautaire/métropolitaine les dispositions d'un SCOT se déployant à une échelle pluri-communautaire/métropolitaine. Le schéma communautaire/métropolitain de cohérence sectorielle reprendrait cette logique de l'effet loupe, tout en élargissant son champ matériel. En effet, le schéma communautaire/métropolitain de cohérence sectorielle aurait une vocation matérielle plus large, englobant le PLH et le PDU.

D'autre part, le schéma régional d'aménagement du territoire (SRADT). C'est du SRADT que vient l'idée d'un élargissement du champ matériel du schéma de secteur, au vu de son objet très large illustré par l'article 34 de la loi du 9 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat.[1355] Manifestement, on est en présence d'un document visant la mise en cohérence de nombreuses politiques sectorielles à l'échelle régionale. C'est de cette fonction que l'on s'inspire pour le schéma communautaire/métropolitain de cohérence sectorielle.

Le schéma communautaire/métropolitain de cohérence sectorielle serait un vecteur évident de simplification.

D'abord, il synthétiserait dans un document unique ce qui relève de diverses planifications : ainsi, il favoriserait l'identification d'un projet global pour le périmètre communautaire/métropolitain, sans les difficultés liées à la fragmentation des planifications.

Ensuite, il apparaîtrait comme un document doté d'une force normative non négligeable : matérialisant le projet global de l'EPCI-FP, le schéma serait rédigé de façon précise et prescriptive. Cela simplifierait notablement la donne compte tenu de la force normative actuelle des différentes planifications urbaines.[1356]

Enfin, il simplifierait la hiérarchie des normes : en présence d'un schéma communautaire/métropolitain de cohérence sectorielle, on peut clairement imaginer l'application du principe de la compatibilité limitée. Ce dernier signifie qu'« en cas de

---

les transférer dans d'autres registres relevant de logiques différentes afin d'en assurer la diffusion à l'intérieur d'un champ social et à l'extérieur de celui-ci. » Il s'agit, en somme, d'une « production de sens par mise en relation d'acteurs autonomes et transaction entre des perspectives hétérogènes. » (LASCOUMES (P) : Rendre gouvernable : de la « traduction » au « transcodage ». L'analyse des processus de changement dans les réseaux d'action publique, *in* CURAPP : *La gouvernabilité*, PUF, 1996, p. 334-335)

[1355] D'après l'article 34 de la loi du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, « le schéma régional d'aménagement et de développement du territoire fixe les orientations fondamentales, à moyen terme, du développement durable du territoire régional. (…) Le schéma régional d'aménagement et de développement du territoire définit notamment les principaux objectifs relatifs à la localisation des grands équipements, des infrastructures et des services d'intérêt général qui doivent concourir au sein de la région au maintien d'une activité de service public dans les zones en difficulté ainsi qu'aux projets économiques porteurs d'investissements et d'emplois, au développement harmonieux des territoires urbains, périurbains et ruraux, à la réhabilitation des territoires dégradés et à la protection et la mise en valeur de l'environnement, des sites, des paysages et du patrimoine naturels et urbains en prenant en compte les dimensions interrégionale et transfrontalière. Il veille à la cohérence des projets d'équipement avec les politiques de l'Etat et des différentes collectivités territoriales, dès lors que ces politiques ont une incidence sur l'aménagement et la cohésion du territoire régional. Il (…) intègre le schéma régional de transport au sens de l'article 14-1 de la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs. Il peut recommander la mise en place d'instruments d'aménagement et de planification, d'urbanisme ou de protection de l'environnement, tels qu'un schéma directeur, un parc naturel régional, une directive territoriale d'aménagement ou un schéma de mise en valeur de la mer. »

[1356] Voir Partie 2, Titre 1, Chapitre 3, Section 1, Paragraphe 2, C).

superposition de plus de deux normes d'urbanisme sur le même territoire, la norme inférieure n'a pas à être compatible avec l'ensemble de celles qui lui sont supérieures, mais seulement avec celle qui lui est immédiatement supérieure. »[1357] Par exemple, les PLU communaux devraient être compatibles avec le schéma communautaire/métropolitain de cohérence sectorielle, sans avoir à l'être avec le PLH ou le PDU. Cette simplification de la hiérarchie des normes simplifierait, par ricochet, le travail des collectivités publiques dans la confection de leurs documents respectifs.

*

Les mécanismes palliatifs de l'absence de PLU-CM présentent deux faiblesses majeures.

En premier lieu, ontologiquement, ces mécanismes permettent seulement de faire cohabiter des périmètres distincts, non de dépasser leur multiplicité.

En second lieu, l'efficacité de ces mécanismes repose très largement sur la volonté des acteurs en présence. On peut affirmer cette idée au regard de la force normative relative des mécanismes normatifs, ces derniers étant peu à même de lier avec vigueur leurs destinataires ou récepteurs. De la même façon, les mécanismes institutionnels aboutissent à des réseaux d'acteurs dont les actions dépendront *in fine* du bon vouloir des parties prenantes. Le mécanisme mixte de l'harmonisation des PLU communaux par l'EPCI-FP conjugue ces tares.

Ces faiblesses, couplées au caractère utopique d'une superposition parfaite des périmètres institutionnels et de gestion, plaident pour une intégration des planifications à l'échelle de l'EPCI-FP, de préférence via le PLU-CM déjà forgé par le législateur, autrement par des instruments transitoires à inventer.

[1357] JACQUOT (H) et PRIET (F) : *Droit de l'urbanisme*, Dalloz, 2008, p. 133.

Conclusion du Chapitre 3

Même s'ils permettent de compenser quelque peu l'absence de PLU-CM, les mécanismes palliatifs ne peuvent absolument pas prétendre s'y substituer.

En effet, le périmètre du PLU-CM doit être le support de la cristallisation d'un projet unique transcendant les planifications regroupées, ces dernières devenant les parties d'un tout et, en cela, des instruments de concrétisation du projet global.

Or, les mécanismes palliatifs permettent seulement de faire coexister le plus harmonieusement possible des périmètres de planifications qui demeurent, chacune dans leur domaine, la référence ultime.

Il y a donc très clairement une différence de *nature* entre le PLU-CM et les mécanismes palliant son absence. Le qualificatif de « palliatifs » retenu pour caractériser ces mécanismes prend alors tout son sens : effectivement, ils permettent seulement d'atténuer l'absence d'un périmètre de PLU-CM, sans effacer toutes les difficultés naissant de l'existence simultanée de nombreux périmètres de planifications spécialisées sur un espace donné. Même si une articulation plus hiérarchique des périmètres par l'EPCI-FP est possible, il semble cependant que la seule voie vraiment efficace, au regard des ambitions affichées par le législateur, est celle du PLU-CM obligatoire.

Conclusion du Titre 2

Le PLU-CM, en marquant la préférence du législateur pour l'échelle communautaire/métropolitaine pour déployer les PLU et en concentrant au sein de ces derniers des planifications sectorielles, est une rupture conceptuelle. Cette rupture peut être mise en perspective.

D'une part, il s'agit de mettre en perspective la rupture que constitue le dépassement de l'échelle communale pour déterminer la planification réglementaire de l'urbanisme. La rupture est réelle : l'échelle communale a toujours été considérée, dans la jeune histoire du droit de l'urbanisme, comme le périmètre de la planification d'urbanisme de base. Ainsi, dès 1919, les projets d'aménagement, d'embellissement et d'extension des villes de la loi Cornudet se sont inscrits à l'échelle communale. Par contre, on ne doit pas dire que la rupture conceptuelle réside dans le fait que le PLU n'est plus, en principe, de la compétence des communes. Si on reprend l'exemple des projets d'aménagement, d'embellissement et d'extension des villes, on a pu voir que l'Etat était compétent à leur égard, même si la loi impliquait les communes dans la procédure d'élaboration. Historiquement, on a donc pu voir des autorités compétentes autres que les communes en matière de planification urbaine de base. L'innovation est que les EPCI-FP sont les nouvelles autorités en principe compétentes. Le PLU-CM, *in fine*, permet à l'intercommunalité d'être *à la fois* un périmètre de planification et une autorité en principe compétente en matière d'urbanisme réglementaire. Il a fallu attendre 2010 pour retrouver une situation admise pour l'urbanisme stratégique dès la décentralisation de 1983-1985.

D'autre part, il faut mettre en perspective la rupture que constitue l'intégration au sein du PLU-CM d'un certain nombre de planifications sectorielles. Très clairement, cette rupture est la conséquence logique d'une stratégie visant à tempérer la compétence communale en matière de POS/PLU. Effectivement, on doit constater avec intérêt que le pendant de la reconnaissance d'une compétence communale en matière de planification réglementaire d'urbanisme est la mise en place de planifications sectorielles ambitionnant de dépasser l'échelle communale et devant être respectées par les documents communaux. On a le sentiment que le législateur, conscient des limites de l'échelle communale, cherche ainsi à corriger la communalisation des POS/PLU. Seulement, la multiplication des planifications sectorielles conjuguée à une réelle autonomie des documents communaux, alors même que les politiques sectorielles exigent une traduction réglementaire en urbanisme, a limité l'impact de cette stratégie. La gravité des enjeux, en termes de développement durable, solidarité sociale et de finances publiques, notamment, a conduit à dépasser cet assemblage pyramidal finalement peu efficace. La solution est de s'attaquer directement à la source de la multiplication des planifications sectorielles, l'inscription de l'urbanisme réglementaire à l'échelle communale. 2010 marque ainsi la date où le législateur a commencé à s'attaquer de façon systémique à une des conséquences négatives des lois de décentralisation de 1983-1985.

Cependant, même si la loi ENE constitue une incontestable avancée, opérant résolument en rupture avec des situations établies depuis 1919 et 1983-1985, le changement de paradigme n'est pas encore achevé. Les questions pendantes essentielles restent celles de l'absence de compétence obligatoire de l'ensemble des EPCI-FP et de la menace potentielle d'instrumentalisation des plans de secteurs. Les communes conservent ainsi des marges de manœuvre potentielles pour sauvegarder leur influence. On note donc que si le monopole communal relativement à l'urbanisme réglementaire, en termes de périmètres depuis 1919 et de compétence depuis 1983-1985, est ébréché, il n'est pas totalement fendu. Il faudra examiner attentivement la capacité de résistance du pouvoir communal, que l'on aurait tort de

sous-estimer, l'histoire du droit de l'urbanisme démontrant sa force à faire échouer des réformes, dès la loi Cornudet.[1358]

[1358] Voir Introduction.

Conclusion de la Partie 1

La conception des rapports entre les périmètres des EPCI-FP et de la planification urbaine diffère assez profondément, selon que la planification en cause est la planification stratégique ou la planification réglementaire.

S'agissant de la planification stratégique, on note un rapport ambigu avec l'intercommunalité à fiscalité propre.

Certes, il est vrai que l'article L. 122-4 du Cu présente les EPCI-FP comme des personnes compétentes en matière de SCOT. Seulement, le même article reconnaît également cette compétence aux syndicats mixtes. Aussi, il n'y a pas de correspondance nécessaire ou systématique des périmètres des SCOT avec ceux des EPCI-FP. En d'autres termes, le législateur conçoit deux catégories de périmètres potentiellement tout à fait autonomes, d'un côté les périmètres des SCOT, d'un autre côté les périmètres des EPCI-FP.

Malgré tout, l'alignement des périmètres des SCOT sur ceux des EPCI-FP est recherché par le législateur, de façon subtile. En effet, assez largement, les objectifs assignés aux SCOT sont les mêmes que ceux fixés aux EPCI-FP, via leurs différentes compétences. En conséquence, une convergence des périmètres demeure possible. D'ailleurs, concrètement, on note l'existence de SCOT dits « communautaires ».

Pourtant, cette situation n'est pas majoritaire et devrait tendre à décliner, notamment en raison de l'échelle médiocrement satisfaisante des périmètres de convergence.

L'absence de convergence systématique des périmètres des EPCI-FP et des SCOT, en dépit de référentiels communs, découle de la différence de nature des clés commandant la détermination des périmètres des SCOT et EPCI-FP.

Pour les périmètres des SCOT, il y a une finalité recherchée très claire : la consistance territoriale. Tous les objectifs assignés à cette planification stratégique tendent à promouvoir la nécessité d'un périmètre consistant pour y parvenir. La clé de la détermination des périmètres des SCOT semble alors principalement technique, faite d'objectifs et de référentiels inclinant à leur consistance.

La situation apparaît singulièrement distincte pour les EPCI-FP : la clé de la détermination de leurs périmètres est principalement politique, faite d'accords et d'alliances politiques débouchant sur la mise en place d'un nouvel échelon d'administration publique.

On comprend alors que si les EPCI-FP et les SCOT peuvent voir leurs périmètres correspondre, notamment du fait de finalités communes, tel n'est pas nécessairement le cas, les EPCI-FP ne se déployant pas en fonction de la planification stratégique. Les périmètres des EPCI-FP et des SCOT peuvent ainsi totalement diverger. Les premiers sont la matérialisation de rapports de force politiques dans un contexte de redécoupage des territoires de l'administration publique, quand les seconds découlent d'objectifs techniques, résultant eux-mêmes de la recherche du périmètre pertinent pour concevoir un urbanisme stratégique à même de répondre aux attentes législatives. Alors que des référentiels communs peuvent aligner les périmètres des EPCI-FP et des SCOT, la nature fondamentalement différente du processus conduisant à la détermination des périmètres conduit généralement à leur désynchronisation.

Concernant la planification réglementaire, on constate une démarche totalement différente de la part du législateur. Ce dernier ne cherche pas une convergence des périmètres entre EPCI-FP et PLU via des référentiels communs : ce n'est pas à travers des objectifs partagés que les périmètres en question doivent finir par se recouper. De plus, le législateur ne s'interroge pas sur une échelle idéale pour les PLU, qui aurait pu conduire à la mise en avant du syndicat mixte. Ainsi, à la différence des SCOT, le législateur ne donne aucune possibilité

de concevoir séparément les périmètres des EPCI-FP et des PLU : si le PLU ne reste pas communal, il sera nécessairement à l'échelle de l'EPCI-FP.

Au regard de ces approches distinctes, on pourrait penser que la loi ENE voit le législateur, instruit des leçons de l'expérience, chercher à mettre en avant une nouvelle articulation des périmètres des planifications urbaines et de l'intercommunalité. En effet, si les PLU doivent revenir, de préférence, aux EPCI-FP, les SCOT seraient alors à l'échelle des syndicats mixtes, regroupant plusieurs EPCI-FP.

Cependant, la loi ENE envoie en même temps un signal contradictoire, en renforçant assez considérablement la substance et la force normative des SCOT. Ce renforcement semble incompatible avec le pilotage des SCOT par les syndicats, du fait de leur manque d'autorité et de pouvoir politique. Mais, en même temps, cette montée en puissance du SCOT est réaliste, au regard du risque réel de ne pas voir la formule du PLU-CM s'imposer. *In fine*, on pressent que le législateur a voulu parer à toutes les hypothèses, celle de l'absence de PLU-CM, exigeant un SCOT renforcé, comme celle de l'existence d'un PLU-CM, qui permet un SCOT plus souple.

Cette volonté de prévoyance du législateur n'est cependant pas exempte de critiques. L'absence de PLU-CM pose un dilemme important : la compétence de l'EPCI-FP en matière de SCOT semble nécessaire pour la force normative du document, une condition de son efficacité, mais son périmètre, une autre condition de son efficacité, risque de ne pas être optimal au regard des luttes d'institutions. A l'inverse, si la compétence du syndicat mixte permet de concevoir des périmètres plus conséquents pour les SCOT, on peut légitimement craindre que la force normative de ces documents soit réduite, faute d'autorité politique de leurs auteurs. L'encadrement intercommunal de l'urbanisme communal recherché par le législateur n'est alors pas acquis. Dans une autre configuration, en présence d'un PLU-CM, rien n'interdit que le SCOT soit également déployé à l'échelle de l'EPCI-FP. La question de l'articulation des documents est alors posée, surtout si les formules des schémas de secteurs et des plans de secteurs sont mobilisées par les acteurs : on se trouverait alors face à un véritable enchevêtrement de schémas et de plans, créant une grande complexité.

Finalement, on se rend compte que la source des difficultés réside dans l'absence de transfert systématique des PLU aux EPCI-FP : si un tel transfert avait eu lieu, le SCOT aurait pu être inscrit par principe à des échelles pluri-communautaires, pluri-métropolitaines ou pluri-communautaires/métropolitaines. La prudence du législateur quant à ce transfert systématique s'explique par des raisons politiques, tenant à la nécessité de ménager le pouvoir communal. Effectivement, la détermination des périmètres se révèle être un enjeu politique majeur. Si le droit positif privilégie la concentration des normes et des institutions porteuses, notamment via la figure du préfet, la détermination des périmètres s'avère en pratique relativement conflictuelle, les luttes d'institutions révélant la prégnance du pouvoir communal. On peut maintenant voir s'il en va également ainsi lorsque l'on se penche sur le fonctionnement interne de l'intercommunalité au moment de la détermination du contenu de la planification urbaine.

UNIVERSITÉ D'ORLÉANS

ÉCOLE DOCTORALE SCIENCES DE L'HOMME ET DE LA SOCIETÉ

Laboratoire Collectivités Publiques

THÈSE présentée par :

Fouad EDDAZI

soutenue le : **9 décembre 2011**

pour obtenir le grade de : **Docteur de l'Université d'Orléans**

Discipline : Droit public

Planification urbaine et Intercommunalité
Tome II

THÈSE dirigée par :
François PRIET, Professeur, Université d'Orléans.

RAPPORTEURS :
Jean-Pierre LEBRETON, Professeur, Université de Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines.
Gérard MARCOU, Professeur, Université de Paris I (Panthéon-Sorbonne).

JURY:
Gérard MARCOU, Professeur, Université de Paris I (Panthéon-Sorbonne), Président du jury.
Yves JEGOUZO, Professeur émérite**,** Université de Paris I (Panthéon-Sorbonne).
Jean-Pierre LEBRETON, Professeur, Université de Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines.
Charles-Eric LEMAIGNEN, Président de la Communauté d'Agglomération d'Orléans, vice-président de l'ADCF.
François PRIET, Professeur, Université d'Orléans.

Partie 2 : Fonctionnement de l'intercommunalité et détermination de la planification urbaine

«Les princes commandent aux peuples, et l'intérêt commande aux princes.»
Henri de Rohan, *De l'intérêt des Princes et Etats de la chrétienté*

Une fois le périmètre de la planification urbaine arrêtée, la phase de la détermination de son contenu débute.

La détermination de la planification urbaine pose alors la question du pouvoir normateur de l'intercommunalité, c'est-à-dire de son autorité pour créer et établir les normes planificatrices.[1359] Cette autorité ne peut-être appréhendée de façon désincarnée ou à travers les seules dispositions du code de l'urbanisme présentant les rôles de l'intercommunalité. La mesure du pouvoir normateur intercommunal en matière de planification urbaine exige de se placer du point de vue du fonctionnement de l'institution intercommunale. Effectivement, c'est le fonctionnement de l'intercommunalité qui va permettre de révéler si cette collectivité publique, au-delà de son titre théorique à élaborer la planification, possède une véritable force au moment d'en déterminer le contenu. Le fonctionnement intercommunal doit permettre de qualifier quel type d'auteur de planification l'intercommunalité se trouve être : un auteur théorique, sous influence, prééminent ?

L'enjeu de la mesure du pouvoir normateur intercommunal est essentiel. Au même titre que la physionomie du périmètre, l'écriture du document est fondamentale : le contenu de la planification annonce sa faculté à atteindre les objectifs qui lui sont assignés par le législateur. Dans cette perspective, on peut dire que l'autorité de l'intercommunalité au moment de la détermination de la planification est déterminante pour que cette dernière puisse atteindre ses buts. En effet, ces derniers, au regard de leur grande diversité et de l'urgence attachée à leur réalisation, notamment sur les plans sociaux et environnementaux, ne peuvent pas toujours être consensuels.[1360] Les buts fixés à la planification urbaine nécessitent que leur auteur puisse prendre des partis fermes et les imposer. L'exigence d'un pouvoir normateur intercommunal est manifeste.

On verra que le fonctionnement de l'intercommunalité, avant les réformes impulsées par les lois ENE et RCT, ne permet pas d'identifier un pouvoir normateur intercommunal à même d'assurer une détermination de la planification urbaine lui permettant d'atteindre les objectifs assignés par la loi. Cette situation découle de la domination communale lors de la détermination initiale de la planification urbaine (Titre 1). Cela implique très concrètement que la planification urbaine aujourd'hui en vigueur est marquée par cette détermination voyant les communes dominer le fonctionnement de l'intercommunalité. Les difficultés

[1359] Pour justifier le choix de recourir à la formule de « pouvoir normateur » au lieu de « pouvoir normatif », on peut évoquer les travaux du professeur Thibierge : « Est normatif, ''ce qui constitue ou énonce une norme'' ou ''ce qui crée, établit, prescrit des normes. ''Il s'agit là de deux sens différents. ''Ce qui constitue une norme'' ramène à une caractéristique. On peut ainsi dire d'un instrument juridique qu'il est un ''instrument normatif.'' Alors que ''ce qui crée, établit des normes'' évoque un rôle, une fonction. On dira que tel organe est doté d'un ''pouvoir normatif.'' Pour bien marquer cette différence, il serait plus adéquat d'utiliser l'adjectif ''normatif'' pour ce qui constitue une norme, et l'adjectif ''normateur'' pour ce qui en crée. » *In* THIBIERGE (C) : Au cœur de la norme : le tracé et la mesure. Pour une distinction entre normes et règles de droit, Archives de philosophie du droit, 2008, tome 51, p. 344.
[1360] Voir Partie 1, Titre 1, Chapitre 1, Section 1.

naissant de cet état vont conduire le législateur, en 2010, à rechercher des contrepoids aux communes, pour tenter de renouveler à l'avenir l'écriture de la planification urbaine (Titre 2).

Titre 1 : Une détermination à l'épreuve de la domination communale avant les lois ENE et RCT

L'intercommunalité à fiscalité propre est conçue comme devant dépasser les rôles d'agence au service des communes et de confédération de communes. La finalité poursuivie par le législateur, via les communautés, est de constituer un groupement transcendant les souverainetés communales et poursuivant ses intérêts propres. Dans cette optique, la planification urbaine doit être élaborée par une personne publique dont le pouvoir normateur est nourri par un fonctionnement autonome, au regard des communes regroupées. L'influence communautaire est prédominante, même dans l'hypothèse où la planification relève de la compétence d'un syndicat mixte regroupant plusieurs communautés : le syndicat semble alors devoir être un *condominium* communautaire. Le contenu de la planification urbaine peut dès lors apparaître en mesure d'atteindre les objectifs fixés par la loi.

Cependant, le dessein du législateur, manifesté par les lois Chevènement et SRU, est neutralisé par le constat de la domination communale du fonctionnement de l'intercommunalité (Chapitre 1). Cette domination va avoir un impact majeur sur la détermination de la planification urbaine : alors qu'on appréhende juridiquement l'intercommunalité comme son seul auteur, les communes apparaissent, de fait, comme ses coauteurs (Chapitre 2). Cette nécessaire réévaluation du rôle des communes ne sera pas sans conséquence sur le contenu de la planification urbaine, sa substance étant étroitement corrélée aux modalités de sa détermination (Chapitre 3).[1361]

[1361] Les dispositions du code de l'urbanisme et du CGCT évoquées dans ce titre sont celles issues du cycle juridique ouvert par les lois Chevènement et SRU. On vise ainsi le droit positif applicable avant les lois ENE et RCT.

Chapitre 1 : Un fonctionnement de l'intercommunalité marqué par la domination communale

Avant le vote des lois ENE et RCT, le fonctionnement réel de l'intercommunalité est clairement sous l'emprise des communes membres. Il convient de démontrer cette assertion en mettant en exergue les vecteurs de la domination communale (Section 1). Ce fonctionnement réel de l'intercommunalité s'éloigne manifestement de son fonctionnement juridique théorique, particulièrement en raison de la neutralisation du principe d'exclusivité (Section 2).

Section 1 : Les vecteurs de la domination communale

La domination communale de l'intercommunalité, avant les lois de 2010, passe par deux vecteurs de nature distincte.

D'une part, les dispositions juridiques afférentes aux délégués communautaires. Ces dispositions font de ces derniers de véritables mandataires des communes (Paragraphe 1).

D'autre part, les communes élaborent des normes politiques relatives au fonctionnement des communautés. Ces normes politiques, si besoin *contra legem*, fixent des règles de fonctionnement préservant le pouvoir communal (Paragraphe 2).

On verra, pour finir, que ces vecteurs de domination communale sont applicables en matière syndicale. En effet, les syndicats voient la transposition à leur égard du mode de fonctionnement des communautés membres, donc de la domination communale (Paragraphe 3).

Paragraphe 1 : Les délégués communautaires, mandataires des communes

En systématisant l'approbation de la planification urbaine par l'organe délibérant de l'établissement public (A), le législateur met en avant le rôle des représentants des communes, laissant croire à l'application du principe représentatif (B). Cependant, il faudra mettre en exergue la réalité de l'absence de l'application de ce principe (C).

A) L'approbation généralisée de la planification urbaine par l'organe délibérant de l'établissement public

Le droit positif reconnaît systématiquement la compétence de l'organe délibérant de l'intercommunalité pour l'approbation de la planification urbaine.

On peut tout d'abord l'illustrer avec le SCOT, en vertu du premier alinéa de l'article L. 122-11 du Cu.[1362] Cette compétence de l'organe délibérant de l'établissement public, qu'il s'agisse d'une communauté ou d'un syndicat, demeure même lorsque le préfet notifie les modifications qu'il souhaite voir apporter au schéma, comme l'énonce le troisième alinéa de l'article L. 122-11 du Cu.[1363]

L'organe délibérant de l'établissement public est également compétent pour l'approbation du PLU communautaire, d'après l'article L. 123-18 du Cu.[1364]

S'agissant du PDU, la logique est identique, comme il en ressort de la lecture de l'article 28-2 de la LOTI.[1365]

Pour le PLH, la compétence de l'organe délibérant de l'intercommunalité découle de l'article L. 302-2 du CCH.[1366]

[1362] En effet, l'article L. 122-11 alinéa 1 dispose qu' « à l'issue de l'enquête publique, le schéma, éventuellement modifié pour tenir compte notamment des observations du public, des avis des communes, des personnes consultées et du préfet, est approuvé par l'organe délibérant de l'établissement public. »

[1363] Cet article dispose explicitement que le schéma ne devient exécutoire qu'après « publication et transmission au préfet de la *délibération* (souligné par nous) apportant les modifications demandées. »

[1364] « Lorsque la commune fait partie d'un EPCI compétent en matière de PLU, les dispositions du présent chapitre sont applicables à cet établissement public. » Or, l'article L. 123-10 dispose qu' « après l'enquête publique, le PLU, éventuellement modifié, est approuvé par délibération du conseil municipal. » Ainsi, en transposant cette disposition à l'hypothèse du PLU communautaire, c'est bien l'organe délibérant de l'EPCI qui approuve le plan.

[1365] « Éventuellement modifié pour tenir compte des résultats de l'enquête, le plan est approuvé par l'organe délibérant de l'autorité organisatrice des transports », donc l'organe délibérant de l'établissement public dans la perspective retenue.

[1366] Ce dernier instaure une procédure très proche de celle déjà rencontrée pour le SCOT : « l'établissement public adopte le programme local de l'habitat. La *délibération* (souligné par nous) publiée approuvant le

Enfin, on peut évoquer le DAC issu de la LME. L'article 752-1-II du code de commerce prévoit que lorsque le DAC est intégré au SCOT, c'est l'organe délibérant de l'établissement porteur du SCOT qui l'approuve. En l'absence de SCOT, le même article énonce que l'établissement public compétent pour son élaboration peut adopter avant le 1er juillet 2009 un document provisoire d'aménagement commercial. Ce document est valable deux ans, seule l'approbation d'un SCOT dans ce délai pouvant lui conférer un caractère définitif.

On constate donc une approbation généralisée de la planification urbaine par l'organe délibérant de l'intercommunalité compétente.

B) L'apparence d'une application du principe représentatif

La détermination de la planification urbaine semble correspondre à une hypothèse d'application du principe représentatif.[1367] L'origine de l'organe délibérant de l'établissement public permet de fonder cette hypothèse de la représentation. En effet, il apparaît que les organes délibérants des EPCI sont composés par des délégués désignés par les communes.[1368] L'impression dominante est alors que l'organe délibérant de l'EPCI représente les communes en étant composé des délégués des communes membres. Le fait que la désignation des délégués soit indirecte n'a pas pour conséquence de remettre en cause l'idée de représentation, le principe représentatif n'exigeant pas, pour être caractérisé, une désignation du représentant au suffrage universel direct (SUD).[1369]

Les apparences sont favorables à l'application du principe représentatif pour expliquer le rapport entre l'organe délibérant de l'EPCI et les communes membres. Dans cette perspective, l'organe délibérant de l'EPCI exprimerait la volonté intercommunale par l'intermédiaire des représentants désignés par les communes membres de l'intercommunalité. Le mode de détermination de la planification urbaine conduit toutefois à devoir revenir sur l'hypothèse d'une application du principe représentatif.

---

programme devient exécutoire deux mois après sa transmission au représentant de l'Etat. Si, dans ce délai, le représentant de l'Etat notifie au président de l'établissement public de coopération intercommunale les demandes de modifications mentionnées aux deux alinéas précédents qu'il estime nécessaire d'apporter au programme, le programme local de l'habitat ne devient exécutoire qu'à compter de la publication et de la transmission au représentant de l'Etat de la *délibération* (souligné par nous) apportant les modifications demandées. »

[1367] La représentation vise l'« action de représenter, c'est-à-dire permettre d'engager la volonté et la responsabilité d'un sujet absent (le représenté) par l'intermédiaire d'un autre sujet (le représentant) vis à vis de tiers en imputant directement au représenté les actes et leurs conséquences effectués par le représentant. » (MIAILLE (M) : article « Représentation », *in* ARNAUD (A.-J.) (dir.) : *Dictionnaire encyclopédique de théorie et de sociologie du droit*, LGDJ, 1993, p. 525) ; Comme le précise la doctrine, « un régime représentatif est celui dans lequel les gouvernants, ou une partie d'entre eux du moins, exercent le pouvoir non pas en tant que titulaires d'un droit propre mais en vertu de leur qualité de représentants qu'ils tiennent généralement d'une élection. » (LAUVAUX (P) : *Les grandes démocraties contemporaines*, PUF, 2004, p. 92)

[1368] L'article L. 5211-6 du CGCT l'affirme de façon explicite : « l'EPCI est administré par un organe délibérant composé de délégués élus par les conseils municipaux des communes membres. » Cette disposition s'applique aux communautés mais également aux syndicats puisque l'article L. 5212-1 du CGCT précise que « le syndicat de communes est un EPCI. » L'article L. 5211-7 du CGCT précise bien que « ces délégués sont élus par les conseils municipaux des communes intéressées parmi leurs membres. » Là encore, on est en présence d'une disposition s'appliquant aussi bien aux communautés qu'aux syndicats du fait de l'article L. 5212-6 du CGCT qui énonce que « le comité syndical est institué d'après les règles fixées aux articles L. 5211-7, L. 5211-8 et, sauf dispositions contraires prévues par la décision institutive, à l'article L. 5212-7. »

[1369] SADRAN (P) : Démocratiser les structures intercommunales ?, Regards sur l'actualité, octobre 2005, n° 314, p. 44.

C) La réalité de l'absence d'application du principe représentatif

Dans sa déclinaison spécifique au droit public, le principe représentatif est un principe exigeant. Exigeant car il possède des caractéristiques propres nécessitant de subtiles distinctions avec des notions voisines, comme, par exemple, la notion de mandat en droit privé. En l'absence de la réunion de ces caractéristiques, il faut relever l'impossible caractérisation du mandat représentatif (1). On doit plutôt appréhender les délégués comme des mandataires des communes (2).

1) L'absence de caractérisation du mandat représentatif

Les implications traditionnelles du principe représentatif ne sont pas caractérisées en matière intercommunale. D'une part, en raison du lien organique étroit entre les délégués et les communes (a). D'autre part, du fait du caractère impératif du mandat (b).

a) Un mandat laissant subsister un lien organique étroit avec les communes

Les représentants disposent d'un mandat collectif. Par là, on entend que le mandat « n'est pas exercé par une personne individualisée, mais par une autorité. »[1370] C'est, en réalité, l'organe qui a la qualité de représentant, pas les individus le composant.[1371]

Or, il apparaît que les délégués conservent un lien étroit avec les communes qui les désignent. Selon une formule particulièrement éclairante de la doctrine, il faut relever « l'affirmation continue du pouvoir du mandant »[1372], c'est-à-dire la commune, par le droit positif. Ce pouvoir se manifeste par l'alignement des mandats des conseillers municipaux et des délégués communautaires, alignement montrant clairement que les délégués ne sont pas détachés des conseils municipaux[1373] puisque la désignation du délégué dépend de la mise en place et de la stabilité du conseil municipal et de l'exécutif municipal.[1374] La fin du mandat des délégués intervient après la fin du mandat du conseil municipal.[1375]

En conséquence, « les délégués des communes au sein des EPCI apparaissent (…) comme le prolongement de l'exécutif au sein de ces structures »[1376] et non comme des membres impersonnels d'un organe délibérant ayant la qualité de représentant.

b) Un mandat impératif

Les représentants ne doivent pas être pourvus d'un mandat impératif, forme de mandat contraignant celui qui le reçoit à suivre les instructions de celui qui le donne.[1377] Or, les délégués des communes au sein des organes délibérants des EPCI sont pourvus *de facto* d'un mandat impératif.

[1370] HAMON (F), TROPER (M) : *Droit constitutionnel*, LGDJ, 2005, Paris, p. 182.
[1371] *Ibidem.*
[1372] TOUZET (A) : *L'établissement public de coopération intercommunale et ses communes membres*, thèse de droit public, Université Panthéon-Assas (Paris II), 2005, p. 104.
[1373] TOUZET (A) : *op. cit.*, p. 104-105.
[1374] TOUZET (A) : *op. cit.*, p. 105.
[1375] Comme le prévoit l'article L. 5211-8 du CGCT : « le mandat des délégués est lié à celui du conseil municipal qui les a désignés. Ce mandat expire lors de l'installation de l'organe délibérant de l'EPCI suivant le renouvellement général des conseils municipaux. »
[1376] TOUZET (A) : *op. cit.*, p. 106.
[1377] HAMON (F), TROPER (M) : *op. cit.*, p. 183.

Il est vrai qu'aucune disposition du droit positif n'affirme explicitement l'encadrement du mandat du délégué par des instructions laissées par les communes. Cependant, on rencontre l'hypothèse du « remplacement du délégué en cours de mandat »[1378], visée par l'article L. 2121-33 du CGCT.[1379] La doctrine a pu mettre en avant que les débats parlementaires confirment que cette possibilité pour les communes de remplacer leurs délégués en cours de mandat s'applique à l'intercommunalité, syndicale ou à fiscalité propre.[1380] Il en découle clairement que l'on se trouve en présence d'une faculté de révocation détenue par les communes, comme en matière de mandat privé[1381], alors que cette faculté est absolument prohibée en ce qui concerne le mandat représentatif.[1382] On relève donc l'existence d'un moyen de pression considérable détenu par les communes.

La jurisprudence, dans un premier temps, a tenté d'encadrer cette faculté de remplacement, sans doute pour éviter qu'elle ne se transforme en faculté de révocation *de jure*. A cette fin, elle tente de fonder la faculté de remplacement de leurs délégués par les conseils municipaux sur des critères objectifs, le bon fonctionnement de l'administration communale et les conditions d'exercice de la mission confiée aux délégués. Le juge tente d'écarter le motif politique comme justification de la faculté de remplacement.

Pour illustrer cette démarche, on peut citer un jugement du TA de Lille du 7 novembre 1996, Vermisse et Wardak contre Commune de Frethun. D'après ce jugement, « si les dispositions de l'article L. 121-26 du code des communes, repris à l'article L. 2121-33 du CGCT, permettent à un conseil municipal de procéder au remplacement en cours de mandat de ses représentants au sein d'organismes extérieurs, les nouvelles désignations ne doivent pas être inspirées par un motif étranger au bon fonctionnement de l'administration communale ou aux conditions d'exercice de la mission confiée à ces délégués. »[1383]

Toutefois, il faut constater que les critères du contrôle juridictionnel sont délicats à mettre en œuvre, du fait de leur proximité avec des considérations politiques.[1384] Par exemple, le bon fonctionnement de l'administration communale n'est pas totalement indépendant des considérations politiques. De plus, le motif politique n'est pas toujours considéré par le juge comme un motif de censure du remplacement d'un délégué, dès lors qu'il se rattache aux critères objectifs précités. A ce titre, on peut évoquer l'arrêt de la CAA de Marseille du 20 février 2001, Dame Jomain, rendu à propos d'une nouvelle désignation.[1385] D'après cette décision, « le motif de cette nouvelle désignation, tiré de ce que l'intéressée avait quitté la majorité politique du conseil municipal, n'est pas, compte tenu des répercussions négatives que cette dissension pouvait entraîner sur le bon fonctionnement de l'administration communale, contraire aux dispositions législatives précitées du code général des collectivités territoriales. »

En restant très prudent sur la portée de la comparaison, on peut rapprocher les premiers temps de la faculté de « remplacement » de la responsabilité pénale des ministres

---

[1378] TOUZET (A) : *L'établissement public de coopération intercommunale et ses communes membres*, thèse de droit public, Université Panthéon-Assas (Paris II), 2005, p. 106.

[1379] « Le conseil municipal procède à la désignation de ses membres ou de délégués pour siéger au sein d'organismes extérieurs dans les cas et conditions prévus par les dispositions du présent code et des textes régissant ces organismes. La fixation par les dispositions précitées de la durée des fonctions assignées à ces membres ou délégués ne fait pas obstacle à ce qu'il puisse être procédé à tout moment, et pour le reste de cette durée, à leur remplacement par une nouvelle désignation opérée dans les mêmes formes. »

[1380] TOUZET (A) : *op. cit.*, p. 107.

[1381] ORLANDO (V.-E.) : Du fondement juridique de la représentation politique, RDP, 1875, tome III, p. 14.

[1382] *Ibidem.*

[1383] TA de Lille, 7 novembre 1996, Vermisse et Wardak contre Commune de Frethun, Rec. p. 762, cité *in* TOUZET (A) : *op. cit.*, p. 108.

[1384] *Ibidem.*

[1385] Req. n° 99MA00060.

aux origines du régime parlementaire. En droit constitutionnel, on sait que cette responsabilité pénale fut instrumentalisée par les parlementaires qui l'ont, de fait, transformé en responsabilité politique. Jusqu'à la reconnaissance de la responsabilité politique des ministres devant les chambres. *Mutatis mutandis*, on peut transposer ce raisonnement à la faculté de remplacement des délégués par les communes. Simple faculté de « remplacement » selon la lettre du droit positif, elle est en pratique utilisée comme une faculté de « révocation ». La difficulté du contrôle juridictionnel en la matière couplée à l'impossibilité politique pour le délégué de se maintenir *contre* la commune qui l'a désigné rendent inévitable ce glissement de la faculté de remplacement à la faculté de révoquer.

Dans un second temps, la jurisprudence finit par admettre que le motif politique suffit pour justifier le remplacement d'un délégué dans un organisme extérieur, ce qui consacre le pouvoir des communes sur leurs délégués. Face à l'impossibilité de dissocier totalement le bon fonctionnement de l'administration communale et les conditions d'exercice des missions confiées aux délégués des considérations politiques, le juge renonce à cette distinction. Pour l'illustrer, on peut évoquer l'arrêt du Conseil d'Etat du 17 décembre 2010, M. Marois.[1386] D'après cette décision, « le conseil municipal dispose d'un large pouvoir d'appréciation pour décider de procéder, sous le contrôle du juge de l'élection, à de nouvelles désignations de ses délégués dans un organisme extérieur. » A ce titre, l'évolution des équilibres politiques au sein du conseil municipal, notamment, suffit à justifier légalement qu'il soit procédé à une nouvelle désignation des représentants de la commune au sein d'organismes extérieurs. D'après le rapporteur public, cette évolution jurisprudentielle se justifie car « lorsque, comme au cas d'espèce, tout ou partie des délégués cessent de recueillir la confiance de la majorité du conseil municipal, fût-ce pour des raisons partisanes, le législateur a entendu qu'il soit possible de remettre en cause leur mandat en procédant à un nouveau vote. » Comme le relève le professeur Pontier, « le juge se montre aujourd'hui beaucoup plus compréhensif qu'il ne le fut à l'égard des autorités locales, et, plus particulièrement, des motivations ''politiques'' qui peuvent être les leurs. »[1387] Le contrôle du conseil municipal sur ses délégués en est renforcé.

Finalement, la détermination de la planification urbaine n'obéit pas au principe représentatif. En dépit des apparences laissées par les procédures de détermination de la planification urbaine.

2) <u>L'identification des délégués en mandataires des communes</u>

Les membres des organes délibérants des EPCI ne sont pas des représentants, mais des mandataires des communes, au sens privatiste du terme.[1388] Cela signifie que les délégués siégeant dans les organes délibérants des EPCI ne représentent pas l'intercommunalité dans son ensemble, ils sont les mandataires de leurs communes respectives. A ce titre, ils sont soumis à la volonté communale. Volonté communale qui s'impose d'autant mieux que les communes disposent d'une faculté de révocation des délégués, finalement dotés d'un mandat impératif. Aussi, le choix terminologique du législateur reflète bien la réalité juridique : les personnes siégeant dans les organes délibérants des EPCI ne sont pas des représentants, mais des *délégués*. Les personnes ne sont pas amenées à exprimer leurs volontés propres afin de mettre en lumière la volonté intercommunale ; elles sont chargées d'exprimer la volonté de

[1386] Conseil d'Etat, 17 décembre 2010, M. Marois, n° 339077.
[1387] PONTIER (J.-M.) : Changement des délégués de la commune au conseil d'un EPCI, note sous l'arrêt du Conseil d'Etat du 17 décembre 2010, M. Marois, JCP-A, 28 février 2011, n° 9, p. 16.
[1388] TOUZET (A) : *L'établissement public de coopération intercommunale et ses communes membres*, thèse de droit public, Université Panthéon-Assas (Paris II), 2005, p. 110.

leurs communes respectives.[1389] On peut donc dire que les délégués des communes au sein des EPCI ne sont pas les représentants de l'intercommunalité, *ils sont les communes*.

La remise en cause de l'application du principe représentatif a une conséquence majeure : la neutralisation partielle de la portée du vote à la majorité. En effet, juridiquement, l'approbation de la planification urbaine ne se fait pas à l'unanimité. Il ne faut pas l'accord de tous les délégués siégeant à l'organe délibérant de l'EPCI pour que la planification en cause soit approuvée. Le recul progressif de l'unanimité visait à susciter un changement institutionnel tendant à faire admettre l'existence, au sein d'une institution donnée, d'une volonté autonome dépassant les volontés individuelles de ses membres. C'est également admettre la fin de l'égalité entre les membres de cette institution. La neutralisation du principe représentatif a précisément pour conséquence de ne pas permettre l'émergence d'une volonté intercommunale forte. En faisant des délégués des mandataires des communes, on maintient la force des volontés individuelles et on relativise l'impact du vote majoritaire.

Il est intéressant de relever que, sous l'empire du droit applicable après les lois Chevènement et SRU, les communes disposent d'un vecteur de domination de l'institution intercommunale reconnu par le droit positif. On peut maintenant voir le second vecteur de domination des communes, celui-ci présentant la particularité d'être non juridique : les chartes de fonctionnement.

Paragraphe 2 : Les chartes de fonctionnement

Le fonctionnement réel de l'intercommunalité, et, par là, le mode réaliste de détermination de la planification urbaine, n'obéit pas seulement à des dispositions juridiques. Comme le précise la doctrine, il est nécessaire de tenir compte des « mécanismes informels (qui) comblent les lacunes du droit de l'intercommunalité, adaptent ce droit à la situation locale ou écartent des règles non conformes à la volonté des maires. »[1390] Ces « pratiques de l'intercommunalité »[1391] révèlent la réalité du rapport de force entre l'intercommunalité et les communes. Pour le justifier, on mettra en exergue l'existence et le contenu des chartes de fonctionnement qui régissent le fonctionnement de l'intercommunalité (A). On pourra, ensuite, qualifier ces chartes (B).

A) L'existence de chartes régissant le fonctionnement interne des communautés

Les chartes de fonctionnement de l'intercommunalité ont deux impacts essentiels sur le fonctionnement de l'intercommunalité à fiscalité propre. D'un côté, elles mettent en place une nouvelle hiérarchie des organes (1). D'un autre côté, les chartes réaménagent le mode de prise de décision (2). On verra que, pour ces deux aspects, les chartes de fonctionnement sont favorables aux communes.

1) Des chartes organisant une nouvelle hiérarchie des organes communautaires favorable aux communes

Les chartes de fonctionnement vont renforcer considérablement l'influence communale en réglant le sort d'un organe prévu par la loi, le bureau (a). Les chartes

[1389] ORLANDO (V.-E.) : Du fondement juridique de la représentation politique, RDP, 1875, tome III, p. 21.
[1390] TOUZET (A) : *L'établissement public de coopération intercommunale et ses communes membres*, thèse de droit public, Université Panthéon-Assas (Paris II), 2005, p. 136.
[1391] MOQUAY (P) : *L'intercommunalité en 12 facteurs*, Syros, 1996, p. 21.

contribuent également à créer un organe décisionnel incontournable non explicitement prévu par le législateur, le conseil des maires (b).

a) Le caractère central d'un bureau communalisé

Le bureau est un organe intercommunal ancien dont on trouve trace dès la loi de 1890 afférente aux syndicats de communes.[1392]

Le bureau exerce des fonctions importantes au sein de l'intercommunalité.

D'une part, en tant qu'organe exécutif, il exerce les attributions classiques se rapportant à une fonction exécutive, c'est-à-dire la préparation et l'exécution des délibérations de l'organe délibérant.[1393]

D'autre part, le bureau est également un organe délibératif lorsqu'il se substitue à l'organe délibérant.[1394] Cette fonction de substitution permet de simplifier le fonctionnement intercommunal et d'accélérer la prise de décision pour des sujets peu adaptés à la lourde procédure de l'organe délibérant.[1395] Il semble bien que cette fonction de substitution trouve à s'exercer à propos de compétences substantielles. Le champ des compétences pouvant potentiellement être déléguées se voit uniquement exclure, sur le fondement de l'article L. 5211-10 du CGCT, certaines compétences financières et budgétaires, la compétence de définir la structuration de l'EPCI ainsi que sa politique d'adhésion, la compétence de déléguer des services publics, la compétence de définir des orientations en matière d'urbanisme, d'habitat et de politique de la ville.[1396]

On le voit, le bureau est un organe central dans le fonctionnement de l'intercommunalité. Il constitue le centre névralgique de l'institution car c'est en son sein que les décisions sont pensées et arrêtées, avant leur éventuelle présentation au conseil communautaire. De fait, le bureau est le lieu où sont conçues les politiques intercommunales.[1397]

[1392] TOUZET (A) : *L'établissement public de coopération intercommunale et ses communes membres*, thèse de droit public, Université Panthéon-Assas (Paris II), 2005, p. 171.
[1393] TOUZET (A) : *op. cit.*, p. 173.
[1394] TOUZET (A) : *op. cit.*, p. 174.
[1395] TOUZET (A) : *op. cit.*, p. 172.
[1396] Le bureau de l'établissement public de coopération intercommunale est composé du président, d'un ou de plusieurs vice-présidents et, éventuellement, d'un ou de plusieurs autres membres. Le nombre de vice-présidents est librement déterminé par l'organe délibérant, sans que ce nombre puisse excéder 30 % de l'effectif de celui-ci.
Le mandat des membres du bureau prend fin en même temps que celui des membres de l'organe délibérant.
Le président, les vice-présidents ayant reçu délégation ou le bureau dans son ensemble peuvent recevoir délégation d'une partie des attributions de l'organe délibérant à l'exception :
1° Du vote du budget, de l'institution et de la fixation des taux ou tarifs des taxes ou redevances ;
2° De l'approbation du compte administratif ;
3° Des dispositions à caractère budgétaire prises par un établissement public de coopération intercommunale à la suite d'une mise en demeure intervenue en application de l'article L. 1612-15 ;
4° Des décisions relatives aux modifications des conditions initiales de composition, de fonctionnement et de durée de l'établissement public de coopération intercommunale ;
5° De l'adhésion de l'établissement à un établissement public ;
6° De la délégation de la gestion d'un service public ;
7° Des dispositions portant orientation en matière d'aménagement de l'espace communautaire, d'équilibre social de l'habitat sur le territoire communautaire et de politique de la ville.
Lors de chaque réunion de l'organe délibérant, le président rend compte des travaux du bureau et des attributions exercées par délégation de l'organe délibérant.
[1397] SAVARY (G) : La régulation consensuelle communautaire, facteur d'intégration -désintégration politique – l'exemple de la communauté urbaine de Bordeaux, Politique et Management public, volume 16, n°1, mars 1998, p. 112.

Or, on doit relever que les chartes de fonctionnement procèdent à une « communalisation » de ces bureaux.

D'un côté, on doit constater la communalisation du bureau sous l'angle de sa composition. Effectivement, il apparaît que, dans de très nombreux cas, c'est l'ensemble des communes composant l'intercommunalité qui est représenté au sein du bureau. Même si les modalités de cette représentation peuvent varier, le principe est là.[1398] Tel est le cas pour la CU de Marseille, la CC de l'Arpajonnais, la CA du Val d'Orge, la CU de Nantes.[1399]

Une telle structuration égalitaire du bureau est éminemment favorable aux communes, d'autant que « la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a étendu aux vice-présidents ayant reçu délégation la possibilité de recevoir des attributions de l'organe délibérant. »[1400] En effet, fondamentalement, chaque commune conserve voix au chapitre et une prise de décision ne peut intervenir sans son assentiment.

Une telle représentation égalitaire des communes n'est nullement prévue par les textes, en particulier l'article L. 5211-10 du CGCT.[1401] Bien plus, cette exigence de représentation égalitaire des communes au sein du bureau contrevient à la liberté de l'organe délibérant pour fixer le nombre de vice-présidents et pour les choisir. Le vote de l'organe délibérant est en effet corseté et orienté par les chartes de fonctionnement : l'exigence d'une représentation égalitaire des communes fixe directement le nombre des membres du bureau et influe même sur l'identité des membres du bureau.[1402]

D'un autre côté, la communalisation du bureau passe par la mise en place d'une présidence tournante entre les communes dans certaines chartes de fonctionnement.[1403] Ainsi, la présidence de l'EPCI ne peut s'autonomiser par rapport aux communes puisque ces dernières exercent successivement cette responsabilité. La source de la légitimité présidentielle est ainsi clairement affirmée. De plus, l'impossibilité d'une présidence stable et durable empêche le développement d'un véritable pouvoir présidentiel.

Là encore, la présidence tournante n'est pas prévue par le droit. L'article L. 5211-10 prévoit que le terme du mandat des membres du bureau est aligné sur celui des membres de l'organe délibérant. Ce sont bien les chartes de fonctionnement qui fixent les éléments décisifs relatifs à la création du bureau et à sa composition, contrairement à ce que prévoit le droit positif. *In fine*, ce sont donc « les négociations entre maires qui préparent le vote et

---

[1398] TOUZET (A) : Les chartes de fonctionnement des EPCI : un pouvoir d'auto-organisation conforté, AJDA, 2006, p. 485.

[1399] « La ''Charte pour l'action et la solidarité communautaires des communes membres de la communauté urbaine de Marseille'' indique que tous les maires siègent au sein du bureau. (…) La charte de fonctionnement de la communauté de communes de l'Arpajonnais dispose que la représentation des identités communales ''est assurée par l'attribution d'une vice-présidence à chaque commune.'' Dans une déclaration commune, les six maires de la communauté d'agglomération du Val d'orge précisent qu' ''afin d'assurer une expression équilibrée de chacune des villes, chacune d'entre elles sera représentée par deux vice-présidents au sein de la communauté d'agglomération.'' La ''Charte de fonctionnement de la communauté urbaine de Nantes'' prévoit que ''les maires sont membres du Bureau et vice-présidents de la communauté''. » (TOUZET (A) : *L'établissement public de coopération intercommunale et ses communes membre*s, thèse de droit public, Université Panthéon-Assas (Paris II), 2005, p. 137)

[1400] TOUZET (A) : *op. cit.*, p. 175.

[1401] Cet article dispose que « le bureau de l'EPCI est composé du président, d'un ou plusieurs vice-présidents et, éventuellement, d'un ou de plusieurs autres membres. Le nombre de vice-présidents est librement déterminé par l'organe délibérant, sans que ce nombre puisse excéder 30% de celui-ci. »

[1402] TOUZET (A) : article précité, p. 487.

[1403] Les modalités peuvent être diverses : Ce système peut prévoir une égalité stricte entre les communes. Depuis sa création en 1966, les élus du district de Lillebone-Notre-Dame-de-Gravenchon se sont entendus sur le principe d'une présidence tournante avec une périodicité de mi-mandat (trois ans). Une variante intégrant la réalité de la ''commune centre'' est aussi envisageable. Les élus de la communauté de communes du Pays Yonnais ont prévu une présidence alternée entre le maire de la Roche-sur-Yon et les quatorze communes de la périphérie. » (TOUZET (A) : *op. cit.*, p. 136)

s'accordent le plus largement possible sur la répartition des postes de l'équipe dirigeante »[1404], « la cooptation est la règle. »[1405]

La communalisation du bureau conduit à une communalisation du fonctionnement de l'intercommunalité. Les communes peuvent très fortement influencer les travaux de l'organe délibérant en tant qu'organe exécutif. D'autant plus lorsque les membres du bureau sont les maires. On a vu que les délégués ne sont pas des représentants, mais des mandataires des communes, dont l'élément clé est le maire. Dès lors, on comprend bien que l'organe délibérant composé de mandataires des communes ne pourra s'opposer à un bureau composé par des maires, autorités communales suprêmes. A partir du bureau, les maires peuvent influer sur le travail de l'organe délibérant et orienter les votes de cet organe. A cet égard, on ne doit pas oublier pas le poids du bureau en tant qu'organe délibératif, c'est à dire en tant qu'organe pouvant bénéficier d'importantes délégations d'attributions de la part de l'organe délibérant. Ici, ce sont directement les maires ou, pour être plus général, les représentants des communes qui exercent des compétences potentiellement importantes. En conséquence, on pourra dire que le bureau apparaît comme l'organe central de la communauté, dont la puissance décisionnelle prime celle du conseil communautaire.[1406]

b) La mise en place de décisifs conseils des maires

Les chartes de fonctionnement prévoient le plus souvent la mise en place de conseils des maires.[1407] Comme leur nom l'indique, il s'agit d'instances composées des maires des communes membres de l'intercommunalité. On a l'impression d'une grande proximité entre le conseil des maires et le bureau s'agissant de la composition du conseil. Toutefois, il ne faut pas perdre de vue la différence fondamentale entre les deux organes : le conseil des maires n'est pas un organe intercommunal prévu par le droit. Ici encore, on se trouve en présence d'une pratique intercommunale non prévue par le droit, dont elle bouleverse les équilibres.

Par analogie, on pourrait dire que si l'organe délibérant de l'intercommunalité correspond peu ou prou au Parlement européen et le bureau au Conseil de l'Union européenne, alors le conseil des maires est proche du Conseil européen. En effet, à l'image de ce que fait le Conseil européen, le conseil des maires donne les grandes orientations de la politique intercommunale, grandes orientations qui devront être formalisées et mises en œuvre par le bureau et l'organe délibérant. Il apparaît ainsi clairement que c'est au sein de ces conseils que le programme intercommunal sera défini. Les organes intercommunaux prévus par le droit sont chargés de la mise en œuvre de ces directives, au sens commun du terme. En cas de conflits ou de difficultés dans le processus décisionnel, c'est aux conseils des maires que reviendra l'arbitrage ultime. Autant dire qu'ils sauront modérer une intercommunalité qui chercherait à sortir du cadre prédéfini et garantir ainsi, et de façon constante, la préservation des intérêts communaux. La doctrine a pu illustrer cette fonction des conseils des maires, tout en montrant bien qu'ils sont mis en place quelle que soit la nature de l'institution communautaire.[1408] De la sorte, ce sont bien les communes qui arrêtent les actions qui devront

[1404] GUERANGER (D) : L'intercommunalité, créature de l'Etat. Analyse socio-historique de la coopération intercommunale ? Le cas du bassin chambérien, RFSP, Volume 58, numéro 4, août 2008, p. 609.
[1405] *Ibidem.*
[1406] DESAGE (F) et BUE (N) : L'intercommunalité contre la démocratie locale ? Les dangers de l'entre-soi intercommunal, Territoires, octobre 2005, p. 9.
[1407] TOUZET (A) : *L'établissement public de coopération intercommunale et ses communes membres*, thèse de droit public, Université Panthéon-Assas (Paris II), 2005, p. 138.
[1408] « Les élus de la communauté de communes des Portes de l'Essonne (Athis-Mons, Juvisy-sur-Orge et Paray-Vieille-Poste) ont décidé d'instituer ''un conseil de maires'' dont le but est de rechercher le consensus. Pour le

être menées par l'intercommunalité ou qui fixent, pour le moins, les grands principes qui devront être respectés par l'intercommunalité dans la conduite des actions qu'elle entreprendra. Les communes, à travers leurs maires, bénéficient d'une prééminence institutionnelle.[1409] Cette prééminence est d'autant plus frappante que ce sont bel et bien les communes elles-mêmes qui institutionnalisent ces scènes parallèles aux organes intercommunaux prévus par la loi. Le président de l'EPCI ne crée pas les comités des maires : il en découle et ne peut donc qu'en prendre acte. Il semble alors que l'intercommunalité demeure une addition de communes souveraines.[1410]

Il est gênant que le législateur ait pu contribuer à légitimer cette création *sui generis*. La doctrine a pu ainsi mettre en exergue le contenu équivoque de l'article L. 5211-40 du CGCT qui dispose que « le président d'un EPCI à fiscalité propre consulte les maires de toutes les communes membres, à la demande de l'organe délibérant de l'établissement ou du tiers des maires des communes membres. »[1411] Une telle consultation semble en effet appeler à la réunion des maires au sein de conseils ou du moins justifier *a posteriori* une telle création.

2) Des chartes organisant un nouveau mode de prise de décision favorable aux communes

Les chartes de fonctionnement renouvellent la prise de décision au sein de l'intercommunalité à fiscalité propre. Ainsi, elles mettent en place de nouvelles règles de majorité (a). De plus, elles instaurent des droits de veto (b). Ces dispositifs favorisent les communes.

a) L'instauration de nouvelles règles de majorité favorisant les communes

Les chartes de fonctionnement vont améliorer la prise en compte du fait communal au sein de l'organe délibérant de la communauté en instaurant des règles de majorité favorisant les communes.

---

district de Rodez, le ''comité des maires'' est l'organe qui définit l'orientation générale de la politique intercommunale : ''la définition de l'intérêt général de l'agglomération ne peut aller sans le respect de l'identité des huit communes qui en sont membres et qui s'expriment naturellement par leur maire (…) ainsi le cadre général des orientations de fond peut être présenté avant que le débat ne s'instaure au sein des instances délibératives – conseil de district et bureau.'' La ''conférence des maires'' de la communauté urbaine de Nantes reprend ces deux objectifs : définition de la politique communautaire et régulation du fonctionnement. La ''charte de fonctionnement'' précise que cette conférence ''fera un point régulier sur le fonctionnement de la communauté urbaine et sur les dossiers en cours.'' (…) Ces réunions de maires prennent donc différentes appellations : conseil, comité ou encore conférence. Selon les pratiques, elles interviennent plus ou moins régulièrement. Deux objectifs leur sont généralement assignés : l'orientation de la politique intercommunale et le bon fonctionnement de l'établissement public. » (TOUZET (A) : *L'établissement public de coopération intercommunale et ses communes membres*, thèse de droit public, Université Panthéon-Assas (Paris II), 2005, p. 138)

[1409] DORMOIS (R) : Intercommunalité et planification urbaine : une dynamique de stabilisation croisée, *in* LE SAOUT (R) et MADORE (F), (dir.) : *Les effets de l'intercommunalité*, Presses universitaires de Rennes, 2004, p. 147.

[1410] A cet égard, on doit évoquer la frappante déclaration du sénateur maire Charles Gautier , vice-président de la Communauté urbaine de Nantes : « *les décisions à la communauté urbaine de Nantes se prennent à la conférence des maires, le reste, c'est à dire le passage en conseil communautaire, n'est que validation. On est dans une situation d'une fédération de maires* (souligné par nous). » (Cité par DORMOIS (R) : article précité, p. 148)

[1411] TOUZET (A) : *op. cit.*, p. 138.

D'une part, ces règles de majorité favorisant les communes se traduisent dans la réglementation de la composition de l'organe délibérant.[1412] D'un côté, il s'agit de soutenir au maximum la représentation égalitaire des communes, quel que soit le profil des communes en cause. D'un autre côté, il s'agit de promouvoir au mieux la représentation la moins inégalitaire possible des communes, avec une représentation minimale garantie et sans asymétrie excessive entre elles. Il s'agit de matérialiser de la meilleure façon possible l'idée d'une égalité souveraine des communes.[1413]

D'autre part, ces règles de majorité favorisant les communes se traduisent par la modification des seuils pour procéder au vote des délibérations. Effectivement, assurer aux communes une représentation égalitaire ou quasi-égalitaire au sein de l'organe délibérant ne suffit pas s'il n'y a pas d'adaptation du système de votation. Laisser en place un système susceptible de marginaliser le vote de certaines communes aurait été incohérent au regard de l'objectif de communalisation du fonctionnement intercommunal. Aussi, les chartes de fonctionnement prévoient des situations où le vote de la délibération nécessitera la réunion d'une majorité qualifiée.[1414] Pourtant, le droit positif exige uniquement la majorité simple pour le vote d'une délibération par le conseil communautaire, sauf exceptions limitées (comme sur la question des institutions par exemple). Les chartes de fonctionnement durcissent ainsi les conditions de votation en exigeant des cas de majorités qualifiées non prévues par la loi : de la sorte, les communes voient leurs intérêts essentiels garantis puisqu'une décision donnée ne pourra être adoptée qu'à la condition nécessaire de recueillir une très large adhésion communale. Ce dispositif est très protecteur pour les communes dans le cas où l'organe délibérant se prononce à propos d'une action non envisagée par le conseil des maires dès l'origine. L'intérêt communal est ainsi préservé au sein de l'organe délibérant.

b) La reconnaissance d'un droit de veto communal

Les chartes de fonctionnement prévoient que les communes disposent d'un droit de veto, c'est-à-dire de la faculté d'empêcher l'adoption d'une délibération susceptible de contrevenir à leurs intérêts. De la même façon que pour le bureau, le conseil des maires ou la modification des règles de majorité, l'instauration d'un droit de veto au profit des communes dans les chartes de fonctionnement n'est absolument pas prévue par la loi. Cette dernière prévoit seulement, à l'article L. 5211-57 du CGCT[1415], un dispositif d'après lequel, lorsqu'une commune émet un avis négatif sur un projet intercommunal intéressant son seul territoire,

[1412] Ce qui est particulièrement remarquable, alors même que le droit, avant la loi RCT, reconnaît une large latitude aux EPCI-FP sur la question de la répartition des sièges, exception faite des CU. Sur ce point, on peut renvoyer aux contributions suivantes : MERLAND (G) : La loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales et le renforcement de la légitimité démocratique des EPCI, DA, juin 2011, p. 7 ; LE SAOUT (R) : La question des délégués communautaires dans la réforme des collectivités territoriales : des effets *a priori* modestes, Pouvoirs Locaux, n° 88/2011, p. 117.

[1413] « Ainsi, la charte de fonctionnement de la communauté d'agglomération de Plaine Commune dispose que ''le conseil est composé dans le respect de l'importance des populations des villes, tout en assurant une représentation de base de deux élus par ville quelle qu'en soit l'importance.'' La charte de la communauté Val de Forêt prévoit que ''la représentation des communes au sein de la communauté est égalitaire, quel que soit leur poids démographique, économique ou fiscal.'' Certaines chartes de fonctionnement entendent conforter la représentation des communes membres en accordant une place aux élus minoritaires. » (TOUZET (A) : Les chartes de fonctionnement des EPCI : un pouvoir d'auto-organisation conforté, AJDA, 2006, p. 485)

[1414] A cet égard, « la charte de développement de l'intercommunalité de l'agglomération de Grenoble exige l'accord de 85 % des conseils municipaux pour le transfert d'une nouvelle compétence ou la réalisation d'un équipement sportif, culturel ou de loisirs qui n'était pas initialement envisagé. » (TOUZET (A) : article précité, p. 486)

[1415] « Les décisions du conseil d'un EPCI à fiscalité propre dont les effets ne concernent qu'une seule des communes membres ne peuvent être prises qu'après avis du conseil municipal de cette commune. (…) Lorsque cet avis est défavorable, la décision est prise à la majorité des deux tiers des membres du conseil de l'EPCI. »

l'organe délibérant doit prendre une délibération à la majorité des deux tiers des membres du conseil pour que le projet soit effectivement mis en œuvre. Pour autant, cela ne suffit pas à empêcher l'existence et la mise en œuvre de ce droit de veto.

Le droit de veto communal n'est toutefois pas systématiquement généralisé, il est appréhendé de façon différenciée selon les accords locaux.[1416]

D'une part, il existe des cas où le droit de veto est spécialisé, c'est-à-dire qu'il ne peut être opposé que dans des cas limitativement énumérés, révélateurs d'intérêts fondamentaux. C'est le cas à la CA de Saint-Brieuc et à la CU de Marseille par exemple.[1417]

D'autre part, il y a des situations où le droit de veto est plus général, on peut l'invoquer dans des cas de figure plus divers, plus indéterminés. L'éventualité de voir le droit de veto mis en œuvre est accrue. Une telle situation a pu être identifiée à la CA du Val d'Orge, au District de Limours ou à la CU de Nantes.[1418]

B) La caractérisation de ces chartes en normes politiques

Le contenu très spécifique des chartes de fonctionnement semblent interdire de les qualifier de normes juridiques (1). Une meilleure caractérisation est possible si on les appréhende comme des normes politiques (2).

1) Le rejet de la qualification des chartes en normes juridiques

Il faut résolument refuser de qualifier les chartes de fonctionnement de normes juridiques, au sens traditionnel du terme (a). On peut même aller au-delà et contester la caractérisation des chartes en infradroit (b).

a) Le rejet de la qualification des chartes en normes juridiques *stricto sensu*

Les chartes de fonctionnement ne peuvent être rattachées aux normes juridiques.

Pour le démontrer, on s'appuiera sur la méthode dégagée par le professeur de Béchillon pour identifier une norme juridique. Selon cet auteur, « il faut prendre en ligne de compte que la catégorie officielle des ''règles juridiques'' recouvre aussi des normes que l'Etat n'a pas créées et dont il ne revendique même pas la paternité. Celles-là sont simplement

[1416] TOUZET (A) : *L'établissement public de coopération intercommunale et ses communes membres*, thèse de droit public, Université Panthéon-Assas (Paris II), 2005, p. 140.

[1417] « Les élus de la communauté d'agglomération de Saint-Brieuc ont conditionné l'extension des compétences à l'obtention de l'unanimité des communes membres. La charte de la communauté urbaine de Marseille prévoit qu'un POS ne pourra être adopté si la commune concernée s'y oppose. » (*Ibidem*)

[1418] « Une déclaration des six maires de la communauté d'agglomération du Val d'Orge indique qu'ils s'engagent à ce ''qu'aucun projet nouveau ne soit réalisé sur le territoire d'une commune dont le conseil municipal s'y opposerait''. Les élus du district de Limours disposent également dans une délibération portant sur l' ''engagement préalable à la transformation en communauté de communes'', qu'aucun équipement ne pourra être implanté dans une commune contre l'avis de cette dernière. La délibération indique que cette interdiction porte notamment sur la création de zones d'activités ou de zones d'aménagement concerté car ''elles impliquent les plus lourdes conséquences pour la vie communale.'' La charte de la communauté urbaine de Nantes prévoit un droit de veto ''dans le cadre d'une politique énoncée de la communauté, s'appuyant sur une procédure identifiée (schéma directeur, PLH, PDU, schéma sectoriel…).'' Le dispositif est novateur car il prévoit une procédure de résolution du conflit. Le désaccord confirmé est matérialisé par une délibération du conseil de communauté et de la commune. La charte prévoit également que l'utilisation du droit de veto comporte une contrepartie, celle de s'interdire les recours contentieux. » (*Ibidem*)

avalisées par lui en qualité de norme juridique, et selon des modalités variées. »[1419] Parmi les modalités grâce auxquelles l'Etat avalise des normes comme normes juridiques, l'auteur évoque le fait que « l'Etat peut avoir admis par anticipation que telle ou telle catégorie d'acteurs disposait d'un pouvoir juridique pour édicter des normes. »[1420] Par ailleurs, « l'Etat peut avoir admis que la manière, la forme ou la procédure selon lesquelles une norme a été énoncée, est invariablement juridique. »[1421] De plus, « la puissance publique peut prévoir que certains actes sont juridiques, là aussi par nature, mais cette fois en raison de leur objet. »[1422] Enfin, « l'Etat peut encore avoir voulu *a posteriori* ''récupérer'' dans son giron certaines normes dont il n'avait pas initialement prévu la prise en compte. »[1423]

Le mode de production et l'objet des chartes de fonctionnement permettent-ils de rattacher ces actes aux normes juridiques ? Apparaissent-t-elles comme des normes avalisées par l'Etat, selon la formule du professeur de Béchillon ? On peut clairement répondre par la négative, après avoir relevé que les dispositions des chartes de fonctionnement ne sont jamais prévues par la loi. Elles sont mêmes, le plus souvent, *contra legem*. Il apparaît désormais que l'on peut rejeter la qualification de normes juridiques pour les chartes de fonctionnement. Si elles sont bien des normes, elles ne correspondent pas aux indices de juridicité pertinents mis en exergue.

b) Le rejet de la qualification des chartes en infradroit

On a pu se demander si, à défaut d'être des normes juridiques, les chartes de fonctionnement ne sont pas révélatrices d'une *soft law* à l'œuvre. C'est l'opinion d'Alexandre Touzet. Pour cet auteur, les chartes se justifient « par l'insuffisance du droit de l'intercommunalité »[1424], d'où la volonté des élus « d'adapter le droit »[1425] et un « besoin de droit »[1426] conduisant à « un droit mou de l'intercommunalité ou, pour employer l'expression anglo-saxonne originelle, une soft law. »[1427] Ce droit mou signifie qu'il « ne peut être invoqué devant le juge administratif (mais) son seuil de normativité n'est pas nul. Les élus locaux ont le sentiment d'être en présence d'une règle contraignante. »[1428] Pour appuyer encore son idée de *soft law*, Alexandre Touzet met en avant que « le droit mou peut aussi constituer un pré-droit. Les dispositifs sont parfois repris par le législateur comme le rapport devant le conseil municipal (article L. 5211-39) ou la consultation des maires (article L. 5211-40). »[1429] De la sorte, Alexandre Touzet rappelle une caractéristique de la *soft law* mise en avant par le professeur Weil, à savoir sa faculté de transformation en droit.[1430]

[1419] DE BECHILLON (D) : *Qu'est-ce qu'une règle de droit ?*, Editions Odile Jacob, 1997, Paris, p. 242.
[1420] DE BECHILLON (D) : *op. cit.*, p. 251.
[1421] *Ibidem.*
[1422] *Ibidem.*
[1423] *Ibidem.*
[1424] TOUZET (A) : Les chartes de fonctionnement des EPCI : un pouvoir d'auto-organisation conforté, AJDA, 2006, p. 488.
[1425] *Ibidem.*
[1426] *Ibidem.*
[1427] *Ibidem.*
[1428] *Ibidem.*
[1429] *Ibidem.*
[1430] Selon ce dernier en effet, « souvent l'on dit que si les ''résolutions'' des organisations internationales ''n'atteignent pas à la plénitude de la normativité, elles constituent néanmoins des normes embryonnaires ou en gestation, des règles quasi-juridiques'' présentant un certain caractère obligatoire. On évoque alors une soft-law, un droit en cours de maturation, que l'on oppose à la hard-law, aux normes présentant tous les attributs de la normativité, de la juridicité et de l'''obligatoriété''. » (TIMSIT (G) : *Les noms de la loi*, PUF, 1991, p. 35)

On peut critiquer l'approche consistant à rapprocher les chartes de fonctionnement de l'infradroit, même si l'on ne remet pas en cause l'analyse afférente à l'impact des chartes de fonctionnement sur les élus locaux. Comme l'indique Alexandre Touzet, ces chartes sont bel et bien perçues comme des normes contraignantes. Deux éléments peuvent cependant être discutés.

En premier lieu, on peut contester la volonté de rattacher à tout prix les chartes à la normativité juridique, quitte à étirer démesurément cette catégorie avec les notions de *soft law*, de droit mou ou encore d'infradroit. En effet, une telle approche revient à cantonner l'univers normatif au droit. Or, une norme n'est pas nécessairement juridique, le monde des normes englobe le droit, sans se limiter à lui. Une norme peut être contraignante sans nécessairement avoir un lien avec l'ordre juridique. On ne doit pas considérer la norme comme un outil strictement juridique, au point de vouloir rattacher une norme ne présentant guère d'indices de juridicité à la normativité juridique, en parlant de *soft law*, de droit mou ou d'infradroit.

En second lieu, on peut être réservé sur l'idée d'une transformation à venir des chartes en droit, relativement aux dispositions mises en exergue. Par exemple, on peut discuter l'idée que les conseils des maires ou le droit de veto seront un jour légalisés. Cette réserve appuie l'idée selon laquelle on ne doit pas appréhender les chartes de fonctionnement comme les marques d'un droit mou de l'intercommunalité. Effectivement, les chartes ne contiennent pas des dispositions tendant à combler des vides juridiques. On doit bien relever qu'il s'agit au contraire d'actes qui visent expressément à *violer* la loi : comme le relève Alexandre Touzet lui-même, les accords informels dont relèvent les chartes « reposent sur le bon vouloir des acteurs de l'intercommunalité. Ils ne peuvent être reconnus par le juge administratif car ils visent précisément à contourner la loi. Ces pratiques sont donc *contra legem*. »[1431] On estime que ce n'est pas parce que les chartes visent à contourner la loi qu'elles ne sont pas connues par le juge. Après tout, si tout acte contournant la loi ne pouvait être déféré au juge administratif, l'illégalité serait souveraine. On considère que c'est parce que ces actes ne sont pas des normes juridiques que le juge administratif ne peut les connaître.

Reste désormais à qualifier positivement les chartes de fonctionnement.

2) Les chartes ou l'identification de normes politiques neutralisant les normes juridiques

On considère que les chartes de fonctionnement sont des normes politiques. Il faudra le démontrer, en présentant les fondements de cette qualification (a). La caractérisation faite, on pourra relever la particularité du phénomène normatif en cause : des normes politiques neutralisant des normes juridiques (b).

a) Les fondements de la qualification des chartes en normes politiques

Trois éléments justifient le choix d'appréhender les chartes de fonctionnements comme des normes politiques.

D'abord, le mode de production des chartes ne résulte d'aucune disposition juridique. Ces chartes sont la résultante de processus politiques visant à la formation d'un consensus autour des règles de fonctionnement de l'institution intercommunale.[1432] On se trouve bien en

[1431] TOUZET (A) : *L'établissement public de coopération intercommunale et ses communes membres*, thèse de droit public, Université Panthéon-Assas (Paris II), 2005, p. 145.
[1432] TOUZET (A) : Les chartes de fonctionnement des EPCI : un pouvoir d'auto-organisation conforté, AJDA, 2006, p. 485.

présence de processus politiques : ils sont enclenchés et organisés volontairement par des acteurs politiques locaux. On peut clairement écarter l'hypothèse de la mise en œuvre de procédures juridiques fixées par le droit et exécutées par les personnes publiques compétentes. Au vu de ce mode de production des chartes de fonctionnement, il apparaît logique de qualifier de normes politiques les normes issues de ces processus politiques de négociations définis et mis en œuvre par les acteurs politiques locaux.

Ensuite, l'origine de l'autorité attachée aux chartes de fonctionnement n'est pas juridique. Pour leurs destinataires, elles ont une valeur contraignante.[1433] Si les acteurs engagés dans l'institution intercommunale obéissent effectivement aux dispositions des chartes, ce n'est pas en raison de l'autorité *juridique* des chartes. C'est l'autorité *politique* des chartes qui assure à ces dernières leur effectivité. Les chartes de fonctionnement tirent leur autorité du fait qu'elles sont négociées par des acteurs politiques et reflètent le consensus formé au terme de ces négociations.[1434] Les chartes constituent la formalisation du consensus obtenu à la suite des négociations politiques visant à concorder des intérêts distincts.[1435] Ce n'est donc pas le droit, la morale ou toute autre dimension normative qui se trouve à l'origine de l'autorité des chartes. Cette origine est politique. D'où la qualification des chartes en normes politiques.

Enfin, la finalité assignée aux chartes contribue à appuyer cette qualification des chartes en normes politiques. Les chartes ne visent pas à exécuter une disposition juridique ni une obligation morale ou religieuse. Ces chartes ont pour but de parvenir à la conclusion d'un accord politique entre les acteurs politiques locaux engagés dans l'institution intercommunale en cause afin d'arrêter les règles de fonctionnement de cette dernière. Cette recherche d'un accord correspond à l'essence même de la charte, car « qu'elle soit de nature unilatérale, contractuelle ou mixte, la charte demeure avant tout un acte destiné à garantir des droits, à fixer des objectifs en vue de prévenir, de prévoir et d'encadrer les agissements de ses adhérents. »[1436] La finalité politique poursuivie par les chartes rejaillit sur la nature du vecteur : visant à la formation d'un accord politique entre des acteurs politiques, les chartes de fonctionnement apparaissent bien comme des normes politiques.

b) Des normes politiques neutralisant les normes juridiques

Les normes politiques que l'on a identifiées dans les chartes de fonctionnement remettent directement en cause des normes juridiques. Non seulement elles ne s'appuient pas sur des fondements juridiques, mais en plus elles contreviennent explicitement à certaines dispositions du droit positif. Elles sont alors *contra legem*.[1437] Toutefois, leur qualité de normes politiques et non de normes juridiques empêche le juge administratif de les censurer ou d'annuler les délibérations prises sur leur fondement.[1438] Les chartes neutralisent les

[1433] BLEHAUT - DUBOIS (V) : A « l'école des chartes », AJDA 2004, p. 2435.

[1434] BLEHAUT - DUBOIS (V) : article précité, p. 2436 ; TOUZET (A) : Les chartes de fonctionnement des EPCI : un pouvoir d'auto-organisation conforté, AJDA, 2006, p. 484.

[1435] KOUBI (G) : La notion de « Charte » : fragilisation de la règle de droit, *in* CLAM (J) et MARTIN (G) (dir.) : *Les transformations de la régulation juridique*, LGDJ, 1998, p. 172.

[1436] BLEHAUT - DUBOIS (V) : article précité, p. 2434.

[1437] TOUZET (A) : *L'établissement public de coopération intercommunale et ses communes membres*, thèse de droit public, Université Panthéon-Assas (Paris II), 2005, p. 145.

[1438] Comme le relève très clairement Alexandre Touzet, « pour chaque vote, simple délibération ou modification statutaire, le droit de l'intercommunalité et les dispositions applicables aux conseils municipaux régissent les procédures de votation et notamment les conditions de majorité. Ces règles étant d'ordre public, il est impossible d'y déroger. Une délibération d'une communauté ne pourrait donc être utilement contestée devant le juge administratif en se fondant sur un droit de veto résultant d'une charte ou d'une pratique. »[1438] (TOUZET (A) : *op. cit.*, p. 144) Bien plus, on peut même avancer que les chartes mettent en place des dispositifs afin d'empêcher le recours au juge. On pense ainsi à la charte de la communauté urbaine de Nantes. La charte prévoit ainsi que

normes juridiques car elles remettent en cause leur finalité : accroître l'autonomie et l'autorité de l'institution intercommunale, en particulier l'intercommunalité à fiscalité propre. En effet, il est clair que ces chartes de fonctionnement conduisent à remettre en cause cet objectif en sauvegardant le pouvoir communal par rapport à l'intercommunalité.[1439]

On peut alors dire que le choix du terme « charte » n'est pas anodin. Fondamentalement, une charte est un document qui vise à préserver des droits.[1440] De ce point de vue, on ne peut manquer d'établir un lien avec l'histoire, en particulier celle des libertés communales. A ce titre, historiquement, les chartes communales sont les documents qui contenaient les droits reconnus aux villes et communautés d'habitants au Moyen-âge.[1441]

Finalement, les chartes de fonctionnement sont des normes politiques tendant à la défense des intérêts communaux par la neutralisation de normes juridiques recherchant, quant à elles, à conforter la position des EPCI. Les chartes illustrent ainsi l'idée selon laquelle « le droit ne va pas sans passe-droit »[1442] et matérialisent, par là, l'existence d'un mode décisionnel déficient.[1443]

En examinant les deux vecteurs de la domination du fonctionnement des communautés par les communes, on n'épuise pas le spectre des institutions intercommunales compétentes en matière de planification urbaine. En effet, on ne doit pas négliger le rôle des syndicats, particulièrement important quant à la planification stratégique. Cependant, on doit constater que ces syndicats n'échappent pas aux vecteurs de domination communale.

« lorsqu'un sujet de compétence communautaire provoque un désaccord majeur entre la communauté et une commune, le désaccord doit, dans un premier temps, être officialisé par échange de courrier entre le maire concerné et le président de la communauté. Une période de six semaines doit ensuite permettre de trouver un ''terrain d'entente'' et d'aboutir, le cas échéant, à un accord officialisé par courrier. Dans le cas contraire, la ''rupture'' doit être entérinée par un vote des exécutifs. La communauté s'engage alors à ne pas mettre en œuvre sur le territoire de la commune concernée ce que cette dernière a finalement refusé, tandis que commune et communauté s'interdisent, dans le même temps, d'utiliser tout recours contentieux pour régler leurs différends. » (NAKIC (L) : Nantes : l'intégration rationalisée, Pouvoirs Locaux, 2000, n° 45/II, p. 16)

[1439] TOUZET (A) : *L'établissement public de coopération intercommunale et ses communes membres*, thèse de droit public, Université Panthéon-Assas (Paris II), 2005, p. 145, 484, 488.

[1440] En effet, on peut rappeler que « le nom ''charte'' vient du latin *charta* qui signifie écrit. A l'origine la charte est donc un écrit authentique destiné à consigner des droits ou à régler des intérêts qui trouve de multiples applications. Au XIIe siècle, il existe déjà une grande variété de chartes visant notamment à accorder des privilèges (charte de bourgeoisie, charte des communes, charte de franchise) ou à réglementer la vente (charte précaire, charte prestataire). Par extension la charte devient l'acte par lequel le souverain reconnaît à la population des droits et libertés. » (BLEHAUT - DUBOIS (V) : A « l'école des chartes », AJDA 2004, p. 2432)

[1441] La notion de charte fait « symboliquement référence aux chartes de communes qu'au moyen-âge villes et communautés locales essayaient par tous les moyens de faire reconnaître par les autorités de tutelle. » (MARTIN (S) et NOVARINA (G) : La coopération entre communes, Les Annales de la recherche urbaine, 1985, n°28, p. 75) ; « le terme de charte, dont les acceptations dans l'ancien droit étaient multiples et variées, rappelait surtout les souvenirs des libertés communales. Les chartes des communes étaient des actes par lesquels le Roi ou un seigneur féodal faisait concession de certaines franchises aux bourgeois d'une ville. En apparence, les chartes étaient librement et gracieusement accordées (…) En réalité, elles étaient imposées par les évènements et elles équivalaient à des transactions entre puissances en conflit. » (BASTID (P) : La théorie juridique des Chartes, Revue internationale d'histoire politique et constitutionnelle, 1953, juillet-septembre, n° 11, p. 163)

[1442] BOURDIEU (P) : Droit et passe-droit, Actes de la Recherche en Sciences Sociales, 1990, volume 81, numéro 1, p. 91.

[1443] KOUBI (G) : La notion de « Charte » : fragilisation de la règle de droit, *in* CLAM (J) et MARTIN (G) (dir.) : *Les transformations de la régulation juridique*, LGDJ, 1998, p. 172.

Paragraphe 3 : L'application des vecteurs de domination communale aux syndicats

Les syndicats se voient soumis à un fonctionnement reflétant celui de l'intercommunalité à fiscalité propre à laquelle ses membres appartiennent. Cette idée est applicable à l'ensemble des syndicats. Les syndicats mixtes compétents en matière de SCOT ou constituant l'AOTU portant le PDU sont visés. On ne néglige pas les autres formes de syndicats intercommunaux, comme les SIVU et SIVOM, que l'on a vu intervenir en matière de PDU.[1444] On verra que les syndicats ne sont pas épargnés par un étroit contrôle communal des délégués syndicaux (A) et que les chartes de fonctionnement leur sont applicables (B).

A) Le contrôle communal des délégués syndicaux

On pourra être bref sur ce point, en rappelant deux éléments présentés à propos des communautés et que l'on retrouve pour les syndicats.[1445]

D'une part, on peut indiquer que les comités syndicaux, au même titre que les conseils communautaires, ont une existence et un fonctionnement étroitement liés au sort des conseils municipaux, de sorte qu'ils ne peuvent pas s'en autonomiser. Il suffira de rappeler que, d'après l'article L. 5211-18 du CGCT, « le mandat des délégués est lié à celui du conseil municipal qui les a désignés. » Cela implique que le mandat débute avec celui des conseils municipaux et expire après leur renouvellement.

D'autre part, l'article L. 2121-33 du CGCT, prévoyant la faculté de remplacement des délégués des communes au sein d'organismes extérieurs, s'applique également aux syndicats, comme on l'a vu. Comme pour les communautés, les conseils municipaux peuvent ainsi remplacer leurs délégués au sein des syndicats en cours de mandat. On peut parler de mandat impératif pour le délégué syndical, le conseil municipal contrôlant l'action de celui qui apparaît comme son mandataire.

B) L'application de fait des chartes de fonctionnement aux syndicats

Il faut souligner que les chartes de fonctionnement régissent le fonctionnement des syndicats, par ricochet (1). Cette situation a pour effet d'instaurer une logique de contractualisation au niveau syndical pour l'élaboration de la planification (2).

1) Un fonctionnement syndical régi par les chartes de fonctionnement par ricochet

Il n'y a pas, à proprement parler, de chartes de fonctionnement élaborées par les syndicats. Plus subtilement, on doit relever une transposition de la règle du jeu communautaire à l'échelle syndicale, sans que cette transposition soit nécessairement formalisée dans un document intitulé « charte de fonctionnement. » Cette transposition concerne avant tout les syndicats mixtes réunissant des communautés et les syndicats intercommunaux dont les membres sont par ailleurs également membres de communautés. Il faut un *habitus* communautaire déterminant le fonctionnement syndical pour parler d'application des chartes de fonctionnement *par ricochet*. Dans les syndicats de communes traditionnels, le contrôle communal est lui *direct*.

A propos de l'application par ricochet des chartes de fonctionnement, la doctrine a relevé que « *pour les quelques démarches conduites dans un cadre supra-intercommunal, les*

[1444] Voir Partie 1, Titre 2, Chapitre 1, Section 2, Paragraphe 1, B).
[1445] Voir Partie 2, Titre 1, Chapitre 1, Section 1, Paragraphe 1.

règles politiques établies dans le cadre de l'intercommunalité sont souvent reconduites (…) (souligné par nous). Convaincus de leur efficacité, les élus et les techniciens de l'intercommunalité qui participent à ces démarches supra-intercommunales agissent par *mimétisme institutionnel* (souligné par nous) : ils reproduisent les règles qu'ils ont acquises à l'échelon intercommunal et parviennent à les diffuser aux nouveaux entrants, élus ou techniciens.»[1446]

Au-delà d'une conviction relative à leur efficacité, l'application des chartes au niveau syndical découle aussi très certainement d'une contrainte politique pesant sur les membres du comité syndical. Ces derniers représentent les communautés membres du syndicat *et* les communes membres des communautés adhérant au syndicat. Or, la règle du jeu instaurée à l'échelle communautaire ne saurait être contournée au niveau syndical, sous peine de voir l'équilibre du système communautaire s'effondrer. Aussi, pour éviter un contournement des chartes de fonctionnement par le biais syndical, elles vont également s'appliquer au sein des syndicats. Cette application passe par l'intermédiaire du personnel politique animant le syndicat qui est le même que celui animant le couple communauté-communes. Les chartes de fonctionnement sont donc transposées par ricochet aux syndicats par une pratique des personnels politiques les animant. Ces personnels imitent les règles régissant les relations communautés-communes pour préserver les équilibres locaux.

En conséquence, on peut dire que les chartes de fonctionnement s'appliquent aux communautés comme aux syndicats. Ceci n'a rien de surprenant au vu d'un constat récurrent depuis le début de cette recherche, constat selon lequel « les élus acceptent de coopérer uniquement sur la base du volontariat et que les règles de fonctionnement des syndicats intercommunaux visent en tout premier lieu à garantir l'autonomie communale, de manière à éviter toute rupture du consensus. »[1447]

2) <u>L'instauration de fait d'une logique de contractualisation au niveau syndical</u>

Les chartes de fonctionnement communautaires vont avoir un impact direct sur la façon dont sera déterminée la planification urbaine lorsque cette dernière relève de la compétence du syndicat.

Tout part du fait que les membres du comité syndical sont tenus par les normes politiques édictées dans les chartes de fonctionnement de leurs communautés d'origine. Les délégués syndicaux sont dans la même situation que les délégués communautaires.[1448] Cette situation est logique. L'essence du syndicat, depuis la création de cet instrument par la loi en 1890, est d'assurer la préservation des intérêts des collectivités membres, non de les transcender. L'objet même du syndicat est de cristalliser des convergences locales afin de leur donner un impact plus grand grâce à un champ territorial élargi et la force du nombre. Il n'a jamais été question de voir les syndicats s'émanciper des collectivités membres pour devenir des pouvoirs autonomes défendant leurs intérêts propres. Toutefois, si certaines structures

[1446] DORMOIS (R) : Intercommunalité et planification urbaine : une dynamique de stabilisation croisée, *in* LE SAOUT (R) et MADORE (F), (dir.) : *Les effets de l'intercommunalité*, Presses universitaires de Rennes, 2004, p. 150.
[1447] MARTIN (S) et NOVARINA (G) : La coopération entre communes, Les Annales de la recherche urbaine, 1985, n°28, p. 72.
[1448] Voir Partie 2, Titre 1, Chapitre 1, Section 1, Paragraphe 1.

syndicales sont tentées d'aller plus loin, l'application par ricochet des chartes de fonctionnement constitue un garde-fou majeur pour les collectivités membres.

La contrainte pesant sur les délégués syndicaux n'est pas sans incidences sur la planification urbaine. Effectivement, les membres du comité syndical ne pourront pas prétendre à l'élaboration d'une planification urbaine susceptible d'aller à l'encontre des intérêts de leurs communautés respectives et, *in fine*, des intérêts des communes membres de chacune des communautés adhérant au syndicat. L'application des chartes par ricochet aura pour conséquence que les membres du comité syndical devront se limiter à constater les convergences objectives entre les parties en présence et les traduire juridiquement dans la planification. Il s'agira d'inscrire dans le document les accords des parties en présence, en mettant de côté les divergences. De ce fait, au niveau syndical, on peut dire que la détermination de la planification urbaine ressemble très fortement à un processus de contractualisation. Par contractualisation, on entend « une conception de l'administration qualifiée alors de contractuelle ou concertée qui, dans un souci de démocratie ou d'efficacité, l'une et l'autre n'étant pas nécessairement incompatible, recherche l'adhésion éclairée (…), y compris dans l'édiction unilatérale de la norme ou de la décision. »[1449] Cette détermination « contractualisée » de la planification urbaine a pour effet de faire de cette dernière la traduction juridique des éléments recueillant l'adhésion des parties en présence. L'application par ricochet des chartes de fonctionnement aux syndicats n'est donc pas neutre s'agissant de la compétence planificatrice syndicale. L'existence d'un syndicat conduit au partage égalitaire de cette compétence entre les parties en présence. La compétence planificatrice se retrouve réduite à la seule mise en exergue des accords locaux dans une logique se rapprochant de l'unanimité.

*

Les vecteurs de la domination communale laissent apercevoir, avant 2010, un fonctionnement interne de l'intercommunalité assez éloigné des attentes du législateur, exception faite des syndicats. Effectivement, on peut voir un organe délibérant composé de mandataires des communes, un bureau communalisé, un conseil des maires en instance suprême de détermination des orientations intercommunales et d'arbitrage. Le fonctionnement de ces organes obéit aux chartes de fonctionnement qui aménagent des conditions de votation et un droit de veto taillés pour sauvegarder l'influence communale, au-delà de l'architecture organique. La volonté de l'intercommunalité proprement dite semble alors singulièrement absente, ce qui remet en cause le fonctionnement juridique de l'intercommunalité : en effet, le principe d'exclusivité vise, notamment, à garantir une volonté intercommunale autonome.

[1449] BARLOY (F) : Quelques observations sur la présence du contrat en droit de l'urbanisme, *in Contrats publics, Mélanges en l'honneur du Professeur Michel Guibal*, Presses de la Faculté de droit de Montpellier, 2006, Volume II, p. 47.

Section 2 : Une domination neutralisant le principe d'exclusivité

Le fonctionnement de l'intercommunalité, observé via le prisme des vecteurs de domination communale, met en lumière qu'il ne correspond pas au principe d'exclusivité, normalement applicable pour les EPCI (Paragraphe 1). Cette neutralisation du principe d'exclusivité, théoriquement possible, est cependant juridiquement anormale, faute de volonté législative en ce sens (Paragraphe 2).

Paragraphe 1 : La remise en cause du principe d'exclusivité

Il convient de présenter le sens et l'origine du principe d'exclusivité (A), avant de mettre en exergue ses finalités (B).

A) Sens et origine du principe d'exclusivité

Le principe d'exclusivité est d'origine jurisprudentielle, il découle d'un arrêt du Conseil d'Etat du 16 octobre 1970, Commune de Saint-Vallier.[1450] Il signifie qu'une compétence transférée à l'intercommunalité par les communes ne peut plus être exercée par ces dernières. En cas de transfert de compétences à la structure intercommunale, les communes sont dépossédées de leur exercice. A cet égard, peu importe le statut de collectivité territoriale détenu par la commune, car « bien (qu'elle) détienne une compétence générale, lorsqu'elle transfère une de ses compétences à l'EPCI, elle s'en dessaisit immédiatement et totalement. »[1451] Ce dessaisissement communal implique deux choses distinctes.

D'une part, le dessaisissement prive les communes de la faculté d'intervenir relativement à la compétence transférée, à peine d'illégalité.[1452]

D'autre part, le dessaisissement enlève aux communes la faculté d'attribuer la compétence transférée à une autre personne.[1453]

On note le caractère relativement « récent » de cette mise en avant du principe d'exclusivité, au vu de l'ancienneté de la technique de l'établissement public.[1454] La doctrine a pu expliquer cette émergence relativement tardive en mettant en avant les mutations de la

---

[1450] Cet arrêt énonce en effet que « dès lors que la compétence pour créer et aménager des zones industrielles sur le territoire de communes syndiquées a été transférée à un syndicat intercommunal, une commune empiète sur les attributions de ce syndicat en décidant de procéder isolément à la création d'une zone industrielle. » (N° 71536)

[1451] ADCF : Le choix de l'intercommunalité, notions essentielles et principes d'action, La Gazette des communes, 16 avril 2001, Cahier 2, n° 15, 1593, p. 241.

[1452] JEGOUZO (Y) : Comment répartir les compétences au sein du couple « communautés-communes ? », Pouvoirs Locaux, n° 72 I/2007, p. 20-21.

[1453] JEGOUZO (Y) : article précité, p. 21.

[1454] Même si les commentateurs ont dégagé les prémices du principe d'exclusivité dans « deux arrêts assez anciens du 26 novembre 1908, Commune de Labastide-Saint-Pierre et Commune de Remoray. La Haute juridiction avait à connaître, à propos de la vocation charitable des communes, du conflit entre la compétence générale des collectivités locales et la compétence spéciale des établissements publics de bienfaisance. Le Commissaire du Gouvernement G. Teissier faisait remarquer que ''les pouvoirs des communes sont circonscrits par les pouvoirs qui appartiennent aux autres personnes morales de droit administratif qui existent au-dessus, au-dessous ou à côté d'elles''. Dès lors, une commune ne peut s'immiscer dans la gestion des intérêts locaux qui ont été attribués à des personnes morales de droit public, même extraites de son sein. Les établissements publics de bienfaisance ayant été crées dans le but exprès de décharger la commune de certains services, ''ils sont de véritables démembrements de celle-ci et ont seuls qualité dorénavant pour administrer''. » *In* HUGLO (C), FERRARI (P) : Note sous l'arrêt du Conseil d'Etat, Assemblée, du 16 octobre 1970, Commune de Saint-Vallier, JCP-G, 1971, II, 16922. Toutefois, ces prémices n'ont pas fait l'objet d'une systématisation et d'une érection en principe. La jurisprudence Commune de Saint-Vallier est à cet égard décisive.

coopération intercommunale. Alors qu'originellement l'intercommunalité est destinée à intervenir sur des questions techniques ciblées, désormais le mouvement observable est celui de la diversification et de l'accroissement considérables des compétences transférées.[1455] C'est dans ce nouveau contexte d'un approfondissement de la coopération intercommunale que le principe d'exclusivité prend tout son intérêt, en présentant nettement l'EPCI « comme une organe de substitution, et non comme une organe de simple superposition. »[1456]

B) Les finalités du principe d'exclusivité

Le principe d'exclusivité doit permettre d'atteindre quatre objectifs majeurs.

D'abord, le principe d'exclusivité doit clarifier la répartition des compétences entre intercommunalité et communes, avec la garantie d'une sanction juridictionnelle pour les décisions empiétant sur les compétences intercommunales.[1457]

Ensuite, le principe d'exclusivité vise à assurer à la structure intercommunale une sphère d'action autonome, les communes ne pouvant plus intervenir relativement aux compétences transférées.[1458]

De plus, le principe d'exclusivité doit permettre une gestion économe des finances publiques puisqu'il doit éviter des actions redondantes génératrices de gabegie financière et de « dilution des responsabilités. »[1459]

Enfin, il s'agit, par le principe d'exclusivité, de donner toute son efficacité à la politique de l'Etat en matière intercommunale.[1460] Il s'agit de mettre en place une intercommunalité exerçant effectivement ses compétences, sans concurrence communale.[1461] Comme l'indique le commissaire du gouvernement Braibant dans ses conclusions sur l'arrêt Commune de Saint-Vallier, « les règles destinées à faciliter le fonctionnement des syndicats ne serviraient à rien si le syndicat pouvait être à tout moment concurrencé par ses membres. »[1462] Ce constat peut être généralisé à l'ensemble de l'intercommunalité. Le principe d'exclusivité doit permettre de l'éviter.

Le principe d'exclusivité, on le voit, est remis en cause par les modalités du fonctionnement réel de l'intercommunalité. La concurrence communale est bien réelle ; on peut même dire que l'influence communale prime. Cette remise en cause va au-delà de la volonté du législateur.

Paragraphe 2 : Une remise en cause allant au-delà de la volonté législative

Le principe d'exclusivité s'applique normalement aux EPCI. Cependant, il est possible que le législateur déroge au principe (A). Toutefois, il faut bien constater que le fonctionnement de l'intercommunalité précédemment décrit ne correspond pas à une exception législative (B).

[1455] JEGOUZO (Y) : Comment répartir les compétences au sein du couple « communautés-communes ? », Pouvoirs Locaux, n° 72 I/2007, p. 19.
[1456] PRIET (F), CHRISTIANY (D) : L'intérêt communautaire : définition et enjeux, *in* LABORATOIRE COLLECTIVITES LOCALES : *L'intercommunalité en pratique : la détermination de l'intérêt communautaire*, Cahiers du laboratoire collectivités locales, n° 3/2005, série droit, Presses universitaires d'Orléans, p. 17.
[1457] JEGOUZO (Y) : article précité, p. 20 et 22.
[1458] JEGOUZO (Y) : article précité, p. 21.
[1459] *Ibidem.*
[1460] *Ibidem.*
[1461] HUGLO (C), FERRARI (P) : Note sous l'arrêt du Conseil d'Etat, Assemblée, du 16 octobre 1970, Commune de Saint-Vallier, JCP G, 1971, II, 16922.
[1462] *Ibidem.*

A) Un principe susceptible d'exceptions législatives

S'il est possible de déroger au principe d'exclusivité, c'est en raison de sa valeur juridique (1). On pourra illustrer la possibilité pour le législateur de déroger au principe d'exclusivité (2).

1) Des exceptions dues à la valeur juridique du principe

Le principe d'exclusivité est un principe jurisprudentiel. Cette origine jurisprudentielle a un impact direct sur la valeur normative de ce principe, c'est-à-dire sur sa situation dans la hiérarchie des normes. Si l'on reprend le raisonnement bâti par le professeur Chapus pour déterminer la valeur normative des normes dégagées par la jurisprudence administrative, alors il faut dire que la place d'une norme dans la hiérarchie des normes est liée à la place occupée par son auteur dans la hiérarchie des organes. Or, le juge administratif censure les actes administratifs et ne peut contrôler la validité des lois. Il faut alors conclure que la norme jurisprudentielle est infralégislative et supradécrétale.[1463] Le principe d'exclusivité a donc une valeur juridique infralégislative et supradécrétale. Cela a deux conséquences.

D'un côté, le principe d'exclusivité s'impose à l'ensemble des autorités administratives, sans exception.

D'un autre côté, le principe d'exclusivité peut connaître des exceptions prévues par la loi. Il peut être légalement dérogé au principe d'exclusivité si le législateur en décide ainsi. Le juge administratif est le serviteur de la loi, les principes qu'il crée cèdent le pas devant les dispositions législatives contraires.

En conséquence, il faut bien relever la relativité juridique du principe d'exclusivité, qui ne saurait garantir de façon absolue l'exercice d'une compétence par l'intercommunalité. La valeur juridique du principe autorise des dérogations législatives à son application, remettant en cause, dans ces hypothèses, l'idée de titulaire unique de la compétence intercommunale. [1464]

2) Illustrations des exceptions législatives possibles

Les possibles exceptions législatives au principe d'exclusivité seront illustrées par la notion d'intérêt communautaire (a) et les fonds de concours (b).

On doit bien insister sur le fait qu'il ne s'agit que d'illustrations : d'autres dérogations sont possibles. On reviendra plus loin sur certaines d'entre elles, comme la mutualisation des services. [1465] On laisse de côté d'autres exceptions, comme celle des conventions de prestation de services entre l'intercommunalité et ses communes membres par exemple.[1466]

Le choix d'une présentation plus approfondie de l'intérêt communautaire et des fonds de concours s'explique au regard de leurs liens manifestes avec les compétences d'urbanisme. On aura l'occasion, plus loin, d'illustrer abondamment ce lien à propos des compétences permettant la mise en œuvre de la planification urbaine.[1467]

[1463] CHAPUS (R) : *Droit administratif général*, Tome 1, Editions Montchrestien, 2001, Paris, p. 111-112.
[1464] DE BRIANT (V) : *L'action commune en droit des collectivités territoriales*, thèse de droit public, Université Panthéon-Assas (Paris II), 2007, p. 210.
[1465] Voir Partie 2, Titre 1, Chapitre 3, Section 2, Paragraphe 3, C), 4).
[1466] Pour une étude exhaustive : MONTAIN-DOMENACH (J) : La relativité des principes de spécialité et d'exclusivité, Pouvoirs Locaux, n° 82, III/2009, p. 95.
[1467] Voir Partie 2, Titre 1, Chapitre 3, Section 2, Paragraphe 3.

a) L'exemple de l'intérêt communautaire

L'intérêt communautaire[1468] peut être défini comme « la ligne de partage au sein d'une compétence entre les domaines d'action transférés à la communauté et ceux qui demeurent au niveau communal. C'est, en d'autres termes, le moyen pour certaines compétences expressément énumérées par la loi de laisser au niveau communal ce qui peut l'être et de transférer à l'EPCI ce qui exige une gestion intercommunale. »[1469] La définition de l'intérêt communautaire est essentielle car la compétence en cause n'est juridiquement transférée que si elle est d'intérêt communautaire, c'est-à-dire si elle répond à la définition locale de l'intérêt communautaire.[1470] Exercer une compétence sans définition préalable de l'intérêt communautaire ou l'exercer sans définition idoine de l'intérêt communautaire expose la communauté au vice d'incompétence.[1471] Ainsi, en vertu de l'article L. 5214-16-I-1° du CGCT, la compétence planificatrice ne peut relever d'une CC qu'en cas de définition de l'intérêt communautaire en ce sens.

En apparence, on pourrait penser que l'intérêt communautaire s'inscrit dans le principe d'exclusivité : après tout, ne s'agit-il pas de distinguer clairement deux domaines de compétences étroitement distincts ? Toutefois, là encore, l'apparence est trompeuse : l'intérêt communautaire, par principe, est une brèche importante dans le principe d'exclusivité. En effet, l'intérêt communautaire trace une ligne de partage au sein d'une *même* compétence : dans les faits, l'exercice d'une même compétence est nécessairement systémique, on ne peut uniquement la concevoir de façon partielle. En conséquence, l'intérêt communautaire conduit en pratique à lier étroitement la communauté et les communes pour l'exercice de cette compétence, chacune des collectivités intervenant dans sa part propre de la compétence. Plutôt que de servir l'exclusivité, l'intérêt communautaire conduit à une interdépendance croissante : la sphère d'action intercommunale n'est pas autonome car l'intercommunalité doit tenir compte des actions communales au moment d'agir, voire faire dépendre ses propres actions d'interventions communales. Pour reprendre l'exemple précité, via l'intérêt communautaire, la CC peut se voir transférer le SCOT mais pas le PLU. L'effectivité du SCOT dépendra alors pour une large part du contenu des PLU communaux.

Originellement, juste après la loi Chevènement qui a confirmé et amplifié la portée de cette notion par rapport à la loi ATR, l'intérêt communautaire est perçu positivement. On l'a vu comme le moyen par lequel « le contenu de nombreuses compétences d'urbanisme *lato sensu* est donc susceptible d'être fixé directement au niveau intercommunal. »[1472] L'intérêt communautaire doit être le vecteur par lequel les compétences communales vont être aspirées par le niveau communautaire.[1473] Le champ des compétences transférées sous réserve de définition de l'intérêt communautaire a justifié une telle appréhension de la notion. Les modalités juridiques de la définition de l'intérêt communautaire ont également permis de laisser croire à une notion élargissant le champ de manœuvre de l'intercommunalité. Effectivement, l'intérêt communautaire est voté par l'organe délibérant de la communauté

[1468] Pour approfondir cette question particulière, on peut renvoyer, notamment, au dossier consacré à l'intérêt communautaire par le cahier de droit de l'intercommunalité, n° 1, janvier-mars 2007, p. 19 et s.
[1469] MINISTERE DE L'INTERIEUR : Circulaire NOR INT B 01 00197C du 5 juillet 2001.
[1470] SENERS (F) : Conclusions sur l'arrêt du Conseil d'Etat du 29 avril 2002, District de l'agglomération de Montpellier, req. n° 235780, Gazette des communes, 2002, p. 69.
[1471] BENCHENDIKH (F) : L'intérêt communautaire dans les agglomérations en pratique, AJDA 2002, p. 1328.
[1472] PRIET (F) : Intercommunalité et urbanisme après la loi n°99-586 du 12 juillet 1999, AFDUH 2000, p. 96.
[1473] MONJAL (P.-Y.) : Les enjeux de la notion « d'intérêt communautaire » ou les faces cachées d'une réforme constitutionnelle décisive pour les EPCI, AJDA 2003, p. 1703.

lorsque cette dernière est une CU ou une CA.[1474] Seul l'intérêt communautaire des CC est défini par les communes-membres elles-mêmes.

Très vite cependant, on a mis en exergue la plasticité de la notion d'intérêt communautaire. Rapidement, on a pu dégager que l'intérêt communautaire, loin d'être nécessairement le vecteur d'une avancée intercommunale, serait ce que l'on en ferait : soit une façon de bâtir une supracommunalité, soit un moyen de transférer à la communauté ce dont on ne veut plus.[1475] Cette variabilité de la notion d'intérêt communautaire, alors même que sa définition est déterminée par l'organe délibérant de la CU et de la CA, s'éclaire lorsque l'on revient sur les éléments précédemment dégagés afférents à la réalité du fonctionnement de l'intercommunalité. On a pu voir que les communes priment l'intercommunalité. En conséquence, « c'est aux élus et à leurs entourages qu'il revient de préciser, au regard des situations locales et en fonction des territoires, les contours aussi bien que la substance de la notion »[1476] d'intérêt communautaire.

Au vu du fonctionnement réel de l'intercommunalité, même lorsque l'intérêt communautaire est théoriquement défini par l'organe délibérant de la CU ou de la CA, cet intérêt communautaire sera ce que les communes voudront. On comprend que cet élément ne favorise pas l'appréhension de l'intérêt communautaire comme vecteur de l'effectivité du principe d'exclusivité, comme moyen de bâtir une sphère d'action autonome à l'intercommunalité, particulièrement en matière d'urbanisme. En effet, alors que l'intérêt communautaire était censé aspirer les compétences communales vers les communautés, il apparaît clairement qu'en réalité les communes l'utilisent pour limiter les transferts vers les communautés. Les communes usent de l'intérêt communautaire pour maintenir leur contrôle sur des compétences que le législateur transfère pourtant de plein droit. Avec le professeur Marcou, on peut donc dire que « le recours à la notion d'intérêt communautaire favorise en réalité la compétence communale. »[1477] Dans ces conditions, il n'est pas garanti que la notion d'intérêt communautaire ne connaisse pas l'échec subi par la notion d'intérêt districal.[1478]

b) L'exemple des fonds de concours

La planification urbaine peut poser le principe de la mise en place d'un équipement ou exiger un certain équipement pour la réalisation de ses ambitions. D'après la loi, afin de financer la réalisation ou le fonctionnement d'un tel équipement, des fonds de concours peuvent être versés entre une communauté et ses communes membres après accords concordants exprimés à la majorité simple du conseil communautaire et des conseils municipaux concernés. Le montant total des fonds de concours ne peut excéder la part du

[1474] Les articles L. 5215-20-I, dernier alinéa, et L. 5216-5-III disposent que lorsque l'exercice d'une compétence est subordonnée à la reconnaissance de son intérêt communautaire, cet intérêt est déterminé à la majorité des deux tiers du conseil de la communauté. Ce sont les communautés urbaines et les communautés d'agglomérations elles-mêmes qui définissent l'intérêt communautaire : on pouvait donc concevoir une définition extensive.

[1475] CAILLOSSE (J) : Intérêt communautaire : casse-tête juridique et aubaine politique, Pouvoirs Locaux, n° 52, I/2002, p. 20.

[1476] *Ibidem.*

[1477] MARCOU (G) : La réforme de l'intercommunalité : quelles perspectives pour les agglomérations urbaines ?, AJDA 2002, p. 322.

[1478] « On se souvient peut-être de la notion d'intérêt districal. Sans doute, le champ d'intervention matériel de ce dernier était-il loin de couvrir celui qui est potentiellement ouvert à l'intérêt communautaire. Mais en termes de structure juridique, il en était un parfait équivalent. Or, cette matrice-là est restée pratiquement stérile, comme le fut d'ailleurs plus tard l'intérêt communautaire dans la version que lui donna la loi du 6 février 1992. » (CAILLOSSE (J) : article précité, p. 21)

financement assurée, hors subventions, par le bénéficiaire du fonds de concours. Cette faculté est respectivement ouverte aux CU, CA et CC, d'après les articles L. 5216-26, 5216-56-VI et 5214-16-V du CGCT.

La faculté de verser des fonds de concours est très large.

Premièrement, elle concerne un équipement, sans qu'aucune précision ne soit apportée sur la nature de cet équipement. Cela signifie que les fonds de concours peuvent être versés à propos de tout équipement. En cela, la loi du 13 août 2004 s'est montrée moins stricte que le droit antérieur, en ne précisant plus que l'équipement en cause doit nécessairement relever de la sphère d'action communautaire ou, en tout cas, servir un intérêt supracommunal. C'est une remise en cause manifeste du principe d'exclusivité car, par exemple, des financements communaux peuvent concerner un équipement communautaire. La volonté de promouvoir l'idée de « partenariat » entre la communauté et ses communes membres (d'après une formule utilisée pendant les débats parlementaires) l'emporte sur la rigueur du principe d'exclusivité.[1479]

Deuxièmement, la faculté de verser des fonds de concours est mobilisable pour la réalisation *et* le fonctionnement de l'équipement. La possibilité de contribuer aux dépenses de fonctionnement implique une pérennité dans les versements. Cette éventualité avait pu être critiquée lors des débats parlementaires, certains craignant que la communauté devienne « un simple instrument financier au profit de ses communes membres qui conservent la gestion de la compétence. Aussi, l'exposé des motifs du projet de loi spécifiait que ''les fonds de concours ne doivent pas servir à financer des dépenses de fonctionnement récurrentes.'' Le texte finalement voté abandonne ces contraintes : le fonds de concours pourra financer des dépenses de fonctionnement. »[1480]

Le garde-fou législatif permettant d'éviter des dérives réside dans l'interdiction que l'équipement soit majoritairement financé par des fonds de concours : ces derniers ne peuvent excéder la part de financement assurée par le bénéficiaire de ces fonds. Mais on se rend compte que la part des financements découlant des fonds de concours, si elle ne peut être majoritaire, est potentiellement très importante. On comprend bien, dans ces conditions, la virtualité du principe d'exclusivité. En effet, un équipement relevant de la communauté peut toujours être financé par les communes. Ce financement ne saurait être désintéressé : il s'accompagnera toujours de contreparties relatives aux conditions de création ou de fonctionnement de l'équipement en cause. Cette situation n'est juridiquement pas anodine : l'équipement est généralement l'instrument d'une mission de service public.[1481] En conséquence, en participant au financement de l'équipement communautaire, les communes détiennent un moyen de pression sur l'écriture de la planification posant le principe de cet équipement. Il s'agira d'obtenir, via la participation au financement, que l'équipement et la planification à son origine n'aillent pas à l'encontre des intérêts communaux.

[1479] DEGOFFE (M) : L'intercommunalité après la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, AJDA 2005, p. 137.

[1480] *Ibidem.*

[1481] Comme l'indique clairement la doctrine, « on ne peut en effet que nous interroger sur la limitation à la notion d'équipement qui conduit à interdire le cofinancement d'activités de services publics. Quelle logique sous-entend cette délimitation juridique de la légalité des fonds de concours ? La dissociation entre financement d'un équipement et financement d'une activité de service public n'est-elle pas en décalage avec la notion de compétence ? » *In* MONTAIN-DOMENACH (J) : La relativité des principes de spécialité et d'exclusivité, Pouvoirs Locaux, n° 82, III/2009, p. 96.

B) Un fonctionnement ne relevant pas des exceptions législatives

Le fonctionnement interne de l'intercommunalité ne peut relever des hypothèses législatives contournant le principe d'exclusivité. Effectivement, le législateur n'a jamais manifesté l'idée que les communautés puissent être, à ce point, dominées par les communes membres. Les chartes de fonctionnement symbolisent parfaitement cette idée d'un législateur dépassé par des pratiques locales qui contreviennent à l'esprit et/ou à la lettre des lois, qui tendent toutes à la mise en place d'une intercommunalité bénéficiant, *a minima*, d'une sphère d'action autonome par rapport aux communes. Or, ces dernières semblent être clairement dans un rapport de domination à l'égard des intercommunalités auxquelles elles adhèrent.

La réalité du fonctionnement interne de l'intercommunalité révèle une ligne de fracture entre les textes et les pratiques, division elle-même issue d'une conception de l'intercommunalité à fiscalité propre variant selon le pouvoir central et les acteurs locaux. A ce titre, un rapprochement peut être fait avec la notion d'intérêt communautaire. On a pu souligner les appréhensions divergentes des parlementaires quant à cette notion. D'un côté, les députés ont considéré l'intérêt communautaire « comme le principe fondateur organisant les rapports de subsidiarité entre communes et communautés et par là même la pierre angulaire fondant un pouvoir supracommunal. »[1482] D'un autre côté, les sénateurs estiment que l'intérêt communautaire est seulement « un accord entre municipalités pour mettre en œuvre des actions communes (…) au niveau d'un strict confédéralisme municipal. »[1483] De ce désaccord de fond est née la plasticité de l'intérêt communautaire précédemment soulignée. En effet, les parlementaires ont cherché « la voie d'un arrangement (…) visant simplement à rendre possible l'engagement des communes dans des communautés, même si tous n'avaient pas la même conception de ce qu'elles devaient être. »[1484]

*

A défaut d'être reconnue comme une collectivité territoriale, on aurait pu penser que l'intercommunalité à fiscalité propre profiterait des intérêts de sa qualité d'établissement public, au premier rang desquels figure le principe d'exclusivité. Faute d'affirmation d'un rapport hiérarchique relativement aux communes, les EPCI-FP peuvent prétendre, par ce principe, bénéficier d'une sphère d'action autonome. La réalité du fonctionnement de l'intercommunalité brise cette perspective, en voyant clairement la domination communale de l'institution intercommunale.

[1482] BOINO (P) : Logique de champ et intercommunalité, *in* BOINO (P) et DESJARDINS (X) (dir.) : *Intercommunalité : politique et territoire*, La documentation française, 2009, p. 22.
[1483] *Ibidem.*
[1484] BOINO (P) : article précité, p. 25.

Conclusion du Chapitre 1

La détermination du contenu de la planification urbaine relevant de la compétence intercommunale peut sembler, de prime abord, plus aisée que la détermination des périmètres des documents et des collectivités publiques porteuses. En effet, la détermination des périmètres voit parfois une intercommunalité littéralement absente, lorsqu'il s'agit de la créer. Autrement, l'intercommunalité est toujours aux prises avec d'autres personnes publiques, des collectivités territoriales ou l'Etat, quand sont en cause des procédures visant à faire évoluer les périmètres intercommunaux ou à créer ou modifier les périmètres des planifications. Aussi, les périmètres ne sont jamais totalement du ressort de la volonté intercommunale. Après cette phase conflictuelle, la technique de l'établissement public a pu sembler offrir une nouvelle étape plus apaisée pour l'écriture de la planification. A cet égard, le principe d'exclusivité applicable aux EPCI garantit théoriquement à ces derniers d'élaborer seuls les documents relevant de leurs compétences. Or, on constate que le fonctionnement de l'intercommunalité n'est absolument pas régi par le principe d'exclusivité, alors même que la loi n'a pas prévu d'exception à son application sur ce point. C'est à une véritable domination communale du fonctionnement de l'intercommunalité que l'on assiste, à travers des vecteurs juridiques et politiques. Comme l'indique la doctrine, « les fameux pactes communaux (…) surdéterminent nombre d'expériences de coopération intercommunale. »[1485] Cette réalité du fonctionnement de l'intercommunalité va se répercuter sur la nature de la procédure de détermination de la planification urbaine.

[1485] CAILLOSSE (J) : La « métropole » impossible, Pouvoirs Locaux, n° 86, III/2010, p. 46.

Chapitre 2 : Une domination faisant des communes les coauteurs de fait de la planification urbaine

La domination communale de l'institution intercommunale bouleverse le sort des procédures de détermination de la planification urbaine. Alors que ces procédures doivent théoriquement relever de la seule décision intercommunale, l'EPCI devant bénéficier du principe d'exclusivité, le pouvoir communal apparaît nettement comme le coauteur, de fait, de la planification urbaine.

La qualification de « coauteurs de fait » attribuée aux communes s'inspire directement d'une théorie juridique déjà mobilisée dans la première partie, celle des coauteurs et de la codécision.[1486] On peut le rappeler, la doctrine juridique a identifié les coauteurs de droit d'une norme juridique comme « ceux que le droit appelle à donner ou à refuser, par une décision personnelle et libre, leur consentement aux normes que l'acte doit poser. Le pouvoir de consentement-opposition, voilà le critère de la qualité de coauteur juridique de l'acte. »[1487]

Très clairement, il n'existe aucune disposition juridique reconnaissant un tel rôle aux communes. Le droit positif n'a pas donné aux communes cette faculté de s'opposer ou de consentir à l'entrée en vigueur d'une planification urbaine intercommunale. Aussi, les communes ne sont pas des coauteurs de droit de la planification urbaine intercommunale.

Pourtant, sur le fondement des éléments précédemment dégagés afférents au fonctionnement de l'intercommunalité, on démontrera que les communes sont bien les coauteurs de la planification urbaine. En l'absence de reconnaissance de ce rôle par le droit, il faut alors retenir la qualification de « coauteurs de fait ».

Les manifestations de la codécision de fait à l'œuvre en matière de planification urbaine découlent de deux sources : les chartes de fonctionnement (Section 1) et les participations communales aux procédures de confection des documents (Section 2). Par là, on aura dégagé le mode *réaliste* d'élaboration de la planification urbaine.

[1486] Voir Partie 1, Titre 1, Chapitre 2, Section 1, Paragraphe 2, A), 2).
[1487] EINSENMANN (C) : *Cours de droit administratif*, Tome 1, LGDJ, 1982, p. 416.

Section 1 : Une codécision de fait par les chartes de fonctionnement

Il est très intéressant de constater que les chartes de fonctionnement, pourtant destinées à régir globalement la marche de l'institution intercommunale, porte une attention particulière à la planification urbaine (Paragraphe 1). En souhaitant jeter une lumière spécifique sur cette compétence, les chartes en soulignent l'importance pour les intérêts communaux. Il faudra voir comment les chartes visent à préserver ces derniers, en faisant des communes les coauteurs de fait de la planification urbaine (Paragraphe 2).

Paragraphe 1 : L'attention particulière portée par les chartes de fonctionnement à la planification urbaine

La planification urbaine ne peut être présentée comme une compétence régie par les chartes de fonctionnement au même titre que les autres compétences intercommunales. Dire que la règle du jeu intercommunal énoncée dans les chartes s'appliquent à la mise en œuvre de la compétence planificatrice[1488] est juste, mais insuffisant. Effectivement, il ressort des chartes proprement dites qu'une attention toute particulière est prêtée à la compétence planification. Son caractère stratégique justifie, aux yeux des auteurs des chartes, des dispositions spécifiques.

Cette mise en avant de la compétence planificatrice dans les chartes se comprend au regard des enjeux fondamentaux attachés à la planification urbaine, c'est-à-dire la maîtrise de l'occupation des sols ainsi que leur utilisation et leur valorisation. La planification urbaine conditionne largement l'avenir du périmètre couvert.[1489] Au-delà de cette dimension urbanistique, la planification urbaine présente aussi une importance fondamentale pour matérialiser et sauvegarder les pactes communaux fondateurs, les contrats communaux afférents à l'orientation fondamentale de la commune. A ce titre, la planification urbaine peut être le vecteur de la concrétisation des compromis locaux relatifs à la structuration socio-économique de l'espace communal[1490], compromis que le pouvoir politique communal doit conserver. Les chartes de fonctionnement contribuent ainsi à préserver l'intégrité des pactes communaux et à maintenir intact l'équilibre des pouvoirs. L'exemple de Marseille, où la planification urbaine est une clé des équilibres sociaux communaux, est particulièrement révélateur à cet égard.[1491]

Comme symbole de cette attention particulière des chartes de fonctionnement quant à la planification urbaine, on peut évoquer l'exemple de la charte de fonctionnement de la CU

[1488] DORMOIS (R) : Intercommunalité et planification urbaine : une dynamique de stabilisation croisée, *in* LE SAOUT (R) et MADORE (F), (dir.) : *Les effets de l'intercommunalité*, Presses universitaires de Rennes, 2004, p. 150.

[1489] CENTRE NANTAIS DE SOCIOLOGIE : Le transfert de personnels des communes vers les EPCI, rapport présenté dans le cadre de l'ACI Travail – MENRT, mars 2003, site internet du GRALE, p. 85.

[1490] MARTIN (S) et NOVARINA (G) : La coopération entre communes, Les Annales de la recherche urbaine, 1985, n°28, p. 74.

[1491] « A Marseille, l'un des points sur lesquels les communes frontalières de la ville centre se sont montrées les plus réticentes pour s'engager dans la communauté était précisément celui de l'urbanisme. En effet, de nombreuses communes de l'agglomération attirent des populations issues des classes moyennes, qui ont délaissé Marseille, où elles occupent souvent un emploi, au profit d'un habitat pavillonnaire. C'est notamment le cas de Plan-de-Cuques ou d'Allauch, au nord-est de Marseille, dont les municipalités se sont fortement opposées au transfert des compétences prévues par la loi Chevènement. » (CENTRE NANTAIS DE SOCIOLOGIE : rapport précité, p. 86)

de Nantes.[1492] En effet, la charte consacre une partie entière à « la question des documents d'urbanisme », élément tout à fait révélateur de la centralité de la planification urbaine.

Si les chartes visent à réguler particulièrement la compétence planificatrice, il faut maintenant voir comment.

Paragraphe 2 : Les dispositions des chartes consacrant les communes comme coauteurs de fait de la planification urbaine

Les chartes de fonctionnement révèlent que leurs auteurs ont pleinement conscience des enjeux et de l'impact de la planification urbaine. Les auteurs des chartes vont alors prévoir des dispositions tendant à garantir que l'exercice de cette compétence planificatrice n'aille pas à l'encontre des intérêts communaux. A cette fin, les chartes prévoient diverses mesures, comme la liberté totale des communes dans l'attente d'une planification (A), un contrôle institutionnalisé de l'exercice de la compétence planificatrice (B), voire l'existence d'un droit de veto propre aux questions de planification (C).

A) L'admission d'une liberté communale totale dans l'attente d'une planification intercommunale

Les chartes permettent aux communes de conserver une liberté absolue sur leurs territoires en attendant l'adoption d'une planification urbaine. Tant que la planification urbaine n'est pas adoptée, les communes peuvent mener les actions qu'elles souhaitent sur leurs territoires. Et ce, même si ces actions doivent grever, hypothéquer la future planification intercommunale. Les chartes ne prévoient pas qu'il faut surseoir à statuer si une norme ou une action communale doit compromettre l'exécution de la planification urbaine intercommunale future. Bien au contraire, il ressort que les chartes reconnaissent explicitement aux communes une liberté totale à cet égard. Tel est le cas, par exemple, à Nantes.[1493]

Cette liberté communale a un impact important. Potentiellement, elle permet aux communes de déterminer *a priori* le sens de la planification intercommunale future. Si cette dernière intervient dans un contexte marqué par la récurrence du « fait accompli », elle ne pourra que prendre acte de l'existant et sa portée transformatrice sera très largement amoindrie. Cette latitude offerte aux communes leur permet d'anticiper sur d'éventuelles dispositions intercommunales hostiles afin de les rendre impossibles ou moins importantes par l'adoption de documents ou d'opérations préventifs. *Mutatis mutandis*, on peut rapprocher cette disposition des chartes de fonctionnement à la modification apportée par la loi « Urbanisme et Habitat » du 2 juillet 2003 à la règle de la constructibilité limitée.[1494] De la

[1492] La charte de fonctionnement est en ligne sur le site internet de la CU de Nantes, ce qui en dit long sur la force et la légitimité du document pour les acteurs locaux, même s'il peut contredire la lettre et l'esprit de la loi.

[1493] La charte précise que « la communauté (…) s'engage (…), dans l'attente de la définition des schémas directeurs, à ne pas approuver un document d'urbanisme qui s'opposerait aux enjeux communaux exprimés par les municipalités. Autrement dit, dans les premières années de la communauté, c'est-à-dire le temps nécessaire pour définir et fixer les procédures en matière d'aménagement de l'espace, les maires disposent toujours d'un pouvoir discrétionnaire relativement important en urbanisme. » (LE SAOUT (R) : Contours et limites d'une compétence partagée. L'urbanisme à la communauté urbaine de Nantes, *in* LE SAOUT (R) et MADORE (F), (dir.) : *Les effets de l'intercommunalité*, Presses universitaires de Rennes, 2004, p. 99)

[1494] On se souvient que, depuis cette loi, « le PLU ne peut être modifié ou révisé (qu') en vue d'ouvrir à l'urbanisation une zone à urbaniser délimitée après 1er juillet 2002 ou une zone naturelle. L'interdiction de l'ouverture à l'urbanisation ne concerne donc que les zones à urbaniser délimitées après le 1er juillet 2002 et les zones naturelles. (…) Cette modification est loin d'être mineure : le rapporteur à l'Assemblée nationale

même façon que pour l'assouplissement de la règle de la constructibilité limitée, les dispositions des chartes reconnaissant aux communes leur pleine liberté tant que la planification urbaine n'est pas adoptée, alors même que le principe de son adoption l'est, donnent aux communes un temps d'avance qui peut être utilisé pour neutraliser *a priori* des dispositions intercommunales potentiellement refusées par les communes. Pour remédier à cette situation, on peut soutenir l'idée d'une introduction de mesures de sauvegarde pour les planifications intercommunales qui en sont dépourvues dans l'arsenal législatif. Comme en matière de PLU communal par exemple,[1495] il s'agirait par là de préserver la portée des dispositions futures de la planification intercommunale.

Par cette liberté, les communes apparaissent comme coauteurs de fait de la planification urbaine, mais des coauteurs très spécifiques. En effet, en gardant une marge de manœuvre absolue dans l'attente de la planification urbaine, les communes peuvent, par leurs décisions et opérations, prédéterminer son contenu. Les communes ont la faculté, grâce à cette liberté normative et opérationnelle préalable à l'approbation d'un document, de consentir ou de s'opposer *a priori* à l'intervention du planificateur dans tel ou tel domaine et de fixer les limites de cette intervention. Ces prérogatives de consentement-opposition et de régulation permettent d'identifier les communes comme coauteurs de fait de la planification, en se plaçant dans une approche extensive de cette notion de coauteurs de fait. [1496]

B) La mise en place d'un contrôle institutionnalisé de l'exercice de la compétence planificatrice

Les chartes peuvent chercher à influer sur l'architecture institutionnelle intercommunale afin que les communes puissent contrôler de façon stricte l'exercice de la compétence planificatrice par l'intercommunalité.

Ainsi, à Nantes, l'administration communautaire est déconcentrée, il existe des services communautaires déconcentrés, les pôles.[1497] Ces pôles sont contrôlés par les maires des communes qu'ils couvrent, les maires étant regroupés au sein de commissions locales.[1498] Par exemple, via les pôles, les maires peuvent conclure des contrats de co-développement qui peuvent concerner la révision des PLU ou l'évolution d'une ligne de transport.[1499] De la sorte, les maires peuvent utiliser le vecteur organisationnel pour contrôler l'évolution de la planification urbaine. Moyen d'autant plus efficace lorsque l'on sait la composition essentiellement technique de ces pôles.[1500] Face à un pôle technique, l'influence du maire, élu fort de sa légitimité démocratique, sera importante et son contrôle de la détermination de la planification urbaine tout autant.

---

indiquait, en effet, qu'elle devait offrir aux communes la possibilité de se développer durant les dix prochaines années. » (SOLER-COUTEAUX (P) : L'ardente obligation du SCOT, AJDA, 2003, p. 1532)

[1495] En effet, quand « le PLU dont l'établissement a été prescrit n'est pas approuvé (…) il est possible de prendre des mesures conservatoires pour sauvegarder les possibilités de réalisation du plan en cours de préparation. » (JACQUOT (H) et PRIET (F) : *Droit de l'urbanisme*, Dalloz, 2008, p. 302)

[1496] On insiste bien sur le fait que le droit positif ne prévoit pas un tel rôle pour les communes. On parle ici des communes comme coauteurs *de fait*, cette fonction découlant des chartes de fonctionnement. Voilà pourquoi on se permet une approche de la notion de coauteurs de fait plus large, moins stricte que la notion de coauteurs de droit.

[1497] CENTRE NANTAIS DE SOCIOLOGIE : Le transfert de personnels des communes vers les EPCI, rapport présenté dans le cadre de l'ACI Travail – MENRT, mars 2003, site internet du GRALE, p. 46.

[1498] TOUZET (A) : *L'établissement public de coopération intercommunale et ses communes membres*, thèse de droit public, Université Panthéon-Assas (Paris II), 2005, p. 139.

[1499] CENTRE NANTAIS DE SOCIOLOGIE : rapport précité, p. 46.

[1500] *Ibidem.*

La possibilité offerte par les chartes de moduler l'organisation institutionnelle pour garantir un contrôle communal sur la compétence planificatrice intercommunale peut être rattachée à la codécision de fait. A cet égard, par le biais organisationnel, les communes peuvent maîtriser le sens de l'évolution de la planification urbaine en cause : cette évolution se fait en accord avec eux. En conséquence, les communes apparaissent comme des coauteurs de fait de la planification urbaine car ils ont la possibilité de consentir ou de s'opposer à son évolution. Par exemple, à travers les contrats de co-développement à Nantes.

C) L'existence d'un droit de veto spécifique aux questions de planification

Grâce à un droit de veto spécifique, les communes peuvent s'opposer à l'adoption et à l'application d'une disposition particulière de la planification urbaine intercommunale à leur égard. Dès lors que la planification en cause porte atteinte à un intérêt communal, la commune concernée possède le pouvoir de s'opposer à son application à son égard. De ce fait, la planification intercommunale ne s'applique aux communes que si ces dernières y consentent. On retrouve là l'idée de codécision : la notion de coauteur repose en effet fondamentalement sur le critère du consentement-opposition. « Comme l'affirme Eisenmann, les coauteurs sont bien ceux dont le consentement est nécessaire à l'entrée en vigueur de l'acte. »[1501]

On trouve des illustrations de ce droit de veto pour toutes les formes de communautés : des CU, comme la CU de Nantes[1502] ou de Marseille[1503], mais aussi des CA[1504] et des CC.[1505]

[1501] BELRHALI (H) : *Les coauteurs en droit administratif*, LGDJ, 2003, Paris, p. 91.

[1502] La charte de la CU de Nantes précise que « la CUN s'engage (…) à ne pas approuver un document s'opposant aux enjeux communaux exprimés par la commune. » De la sorte, la charte de la communauté urbaine de Nantes prévoit un droit de veto ''dans le cadre d'une politique énoncée de la communauté, s'appuyant sur une procédure identifiée (schéma directeur, PLH, PDU, schéma sectoriel…)''.» (DORMOIS (R) : Intercommunalité et planification urbaine : une dynamique de stabilisation croisée, *in* LE SAOUT (R) et MADORE (F), (dir.) : *Les effets de l'intercommunalité*, Presses universitaires de Rennes, 2004, p. 148)

[1503] On se souvient de l'opposition de certaines communes à s'engager dans la communauté en raison de l'étendue des compétences communautaires en matière de planification et de la menace potentielle que ces compétences fait planer sur les équilibres locaux. « Pour contourner cette difficulté, Jean-Claude Gaudin, qui avait, avec le sénateur communiste Robert Bret, déposé un amendement au Sénat en ce sens, a garanti aux communes qu'aucun permis de construire ne serait attribué à leur insu, et qu'aucune révision des PLU ne serait engagée sans leur accord préalable. Le principe a été publiquement affirmé à maintes reprises, dans les assemblées locales ou dans les entretiens accordés à la presse. Il a surtout été consigné dans la charte de MPM, où l'on peut lire, très clairement, que ''tout projet d'adoption, de modification ou de révision du POS applicable sur le territoire de l'une des communes membres, sera préalablement soumis pour avis à la commune concernée.'' Et le texte d'ajouter que ''la communauté urbaine s'engage à respecter cet avis et s'interdit par avance de passer outre.'' » (CENTRE NANTAIS DE SOCIOLOGIE : Le transfert de personnels des communes vers les EPCI, rapport présenté dans le cadre de l'ACI Travail – MENRT, mars 2003, site internet du GRALE, p. 87) ; En clair, « la charte de la communauté de Marseille prévoit qu'un POS ne pourra être adopté si la commune concernée s'y oppose. » (TOUZET (A) : *L'établissement public de coopération intercommunale et ses communes membres*, thèse de droit public, Université Panthéon-Assas (Paris II), 2005, p. 140)

[1504] « Une déclaration des six maires de la communauté d'agglomération du Val d'Orge indique qu'ils s'engagent à ce ''qu'aucun projet nouveau ne soit réalisé sur le territoire d'une commune dont le conseil municipal s'y opposerait''. » (TOUZET (A) : *op. cit.*, p. 140)

[1505] « Les élus du district de Limours disposent également dans une délibération portant sur l' ''engagement préalable à la transformation en communauté de communes'', qu'aucun équipement ne pourra être implanté dans une commune contre l'avis de cette dernière. La délibération indique que cette interdiction porte notamment sur la création de ZAE ou de ZAC car ''elles impliquent les plus lourdes conséquences pour la vie communale.'' » (*Ibidem*)

*

Si l’attention portée par les chartes de fonctionnement à la compétence planificatrice marque son importance, elle signifie aussi que la détermination de la planification se fera dans des conditions favorables aux intérêts communaux. En pouvant anticiper la planification intercommunale pour l’affaiblir, en contrôlant étroitement son exercice par un schéma institutionnel dédié ou en exerçant un droit de veto, les communes se voient doter des ressources nécessaires pour obtenir une planification urbaine conforme à leurs vœux. Cela est valable pour les planifications portées par les communautés, auxquelles s’appliquent directement les chartes, et les syndicats, dont on a dit qu’ils subissent l’application des chartes par ricochet. On doit voir maintenant que les chartes de fonctionnement ne sont pas les seules manifestations de la codécision de fait à l’œuvre en matière de planification urbaine.

Section 2 : Une codécision de fait par les participations communales aux procédures de confection des documents

La codécision de fait communale n'est pas le seul résultat des chartes de fonctionnement : effectivement, les communes acquièrent également leur qualité de coauteurs de fait grâce à leur participation aux procédures de détermination de la planification urbaine. Pour le démontrer, il faudra raisonner en deux temps.

D'une part, il faut mettre en exergue que cette participation est en apparence de nature consultative (Paragraphe 1).

D'autre part, on pourra voir que la participation communale est en réalité de nature décisionnelle (Paragraphe 2).

Paragraphe 1 : Une participation communale en apparence de nature consultative

La participation communale à la confection des documents est généralisée. On peut parler d'une participation systématique des communes aux procédures de confection des documents (A). Lorsque cette participation communale systématique aura été mise en lumière, on pourra ensuite indiquer qu'elle ne correspond pas à la reconnaissance, au profit des communes, d'un pouvoir de codécision de droit (B).

A) La participation systématique des communes aux procédures de confection des documents

Les communes participent systématiquement à la détermination de la planification urbaine. On peut cependant distinguer entre le PLU communautaire, dans sa forme antérieure à la loi ENE, et les autres planifications urbaines : on constate que la participation communale est plus forte en matière de PLU communautaire (1) que pour les autres planifications (2).

1) Une participation renforcée en matière de PLU communautaire

L'élément déterminant justifiant l'idée d'une participation communale renforcée en matière de PLU communautaire découle de la détermination concertée de ce dernier (a). Il faudra expliciter la nature d'une telle détermination (b), avant de présenter les modalités de sa concrétisation (c).

a) La détermination concertée du PLU communautaire

En vertu du premier alinéa de l'article L. 123-18 du Cu, dans l'hypothèse d'un EPCI compétent en matière de PLU, l'établissement public exerce cette compétence avec chacune des communes concernées. Le PLU communautaire fait l'objet d'une élaboration concertée.

La concertation n'est pas uniquement cantonnée à l'établissement du plan, on la retrouve au moment de la révision du PLU en vertu de l'article L. 123-13 du Cu.[1506] Aussi, la révision du PLU communautaire doit se faire en concertation avec les communes.

Comme le relève la doctrine, l'exigence de concertation « a un caractère général. La concertation dispose d'un champ d'application très large : elle doit intervenir quel que soit l'objet de la procédure, qu'il s'agisse de l'élaboration d'un premier document, d'une révision

[1506] En effet, l'article L. 123-13 alinéa 7 du code de l'urbanisme dispose que la procédure de révision du PLU communal est la même que la procédure d'élaboration. Par analogie, la révision du PLU communautaire obéit à la même procédure que celle prévue pour son élaboration.

ou de toute forme d'adaptation du PLU à l'initiative de l'établissement. Elle s'applique également tout au long de la procédure, donc à tous les stades d'avancement du projet. »[1507]

On peut alors parler de façon *générale* de détermination concertée du PLU communautaire.

b) Nature de la détermination concertée du PLU communautaire

La concertation exclut d'emblée l'idée d'une procédure voyant une personne élaborer seule un projet déterminé avant de le présenter ultérieurement à une autre personne pour recueillir son avis. On se trouverait ici dans l'hypothèse de la consultation. Or, comme le relève le professeur de Laubadère, « consulter quelqu'un, ce n'est normalement pas se concerter avec lui. »[1508] La concertation obéit à une autre logique que la consultation, sa philosophie est même radicalement autre : une élaboration concertée implique une confection *commune* de l'acte considéré, « la concertation suppose un échange, une élaboration collective, un ''dialogue'', comme l'on dit volontiers, qui peuvent être absents de la simple consultation. »[1509]

L'exercice concerté de la compétence PLU communautaire prévu par l'article L. 123-18 du Cu implique ainsi une élaboration croisée du plan, une élaboration commune par l'EPCI compétent et les communes membres. En effet, comme l'indique le professeur de Laubadère, la concertation, s'agissant de son objet, « est à la fois une détermination en commun (…) et aussi un échange d'information. »[1510] Cette détermination commune et cet échange suppose « un minimum de structuration, d'organisation et aussi, sinon la permanence, du moins un minimum de continuité ou de périodicité. »[1511] Ainsi, le PLU communautaire doit être élaboré conjointement par l'EPCI compétent et les communes membres de façon organisée et durant toute la procédure de détermination du plan. On ne se situe évidemment pas dans la perspective d'une concertation entendue comme un vecteur de la participation du public en urbanisme, au sens de l'article L. 300-1 du Cu.

c) Modalités concrètes d'une détermination concertée du PLU communautaire

L'effet de la concertation ne réside pas dans la requalification juridique de la nature de l'acte[1512], mais dans la nouvelle perception de la collaboration de ses auteurs pour son édiction. Cette collaboration doit dépasser le mécanisme consultatif. Encore faut-il préciser concrètement comment. A cette fin, il est impératif de conserver à l'esprit le postulat dialogique impliqué par la notion de concertation : l'élaboration se fait progressivement, par des échanges réciproques entre les personnes intéressées.

[1507] PLANCHET (P) : Le contenu et l'exercice de la compétence PLU des communautés, DAUH 2008, p. 61.
[1508] DE LAUBADERE (A) : L'administration concertée, *in Mélanges en l'honneur du professeur Michel Stassinopoulos*, LGDJ, 1974, Paris, p. 411.
[1509] DE LAUBADERE (A) : article précité, p. 410.
[1510] DE LAUBADERE (A) : article précité, p. 412.
[1511] DE LAUBADERE (A) : article précité, p. 413.
[1512] On a pu, en effet, s'interroger sur la nature juridique de l'acte concerté en se demandant s'il demeurait un acte unilatéral ou devenait un contrat : DE LAUBADERE (A) : article précité, p. 413. La doctrine a toutefois écarté le nombre d'auteurs d'un acte comme le fondement de son identification : CHAPUS (R) : *Droit administratif général*, Tome 1, Editions Montchrestien, 2001, Paris, p. 492. La concertation n'a donc pas d'impact sur le fait que le PLU communautaire est un acte unilatéral.

On doit nécessairement essayer de matérialiser cette procédure concertée.[1513]

On peut tout à fait concevoir que l'EPCI, à la suite des études préalables, fasse des propositions aux communes concernées sur les éventuelles futures dispositions d'un PLU communautaire.

Ces communes, saisies par l'EPCI, s'exprimeront sur les propositions, en rendant des avis et en faisant des contre-propositions. L'EPCI accueillera les différentes réactions des communes et en tiendra compte pour modifier ses positions initiales. Le dialogue se poursuivra de la sorte jusqu'au terme de la procédure de détermination du PLU communautaire.

Dans cette perspective, apparaissent deux caractères essentiels de la concertation : elle est itérative, elle dure tout le long de la procédure de détermination, et réciproque, l'EPCI et les communes ayant tour à tour la possibilité de s'exprimer sur l'avancement de la détermination du plan.

Mais dire que la concertation est itérative et réciproque ne suffit pas. Il faut encore préciser, et c'est là l'essentiel, ce qui est réellement itératif et réciproque. En effet, la concertation n'est pas seulement théorique, c'est une procédure qui nécessite des actes pour être concrétisée. Alors, comment se concrétise la concertation ? Par un dialogue voyant la transmission itérative et réciproque d'informations et positionnements par rapport au PLU communautaire, soit des *propositions* et *avis* à son sujet.

On peut maintenant tenter de juridiciser cette approche des éléments transmis au cours de la concertation.

Dans le sommaire tracé du mécanisme concertatif, on a dit qu'EPCI et communes se transmettent de façon itérative et réciproque des *propositions et avis*. Or, les propositions et avis sont des normes juridiques classiques : ils sont les vecteurs des opérations juridiques assurant la concertation, procédure d'édiction du PLU communautaire.

Le fait que la loi ne vise pas explicitement les propositions et avis n'est pas une difficulté. Précisément, toute la spécificité de la concertation de l'article L. 123-18 du Cu réside dans son indétermination : c'est une procédure sans étapes procédurales formalisées et telle est sa nature. *Ce qu'il faut donc mettre en avant, c'est la spécificité de la procédure dans le cadre de laquelle sont édictés les propositions et avis et non la spécificité des propositions et avis*. Ces derniers existent sans être explicitement prévus car ils sont *impliqués* par la notion de concertation.

Les notions de propositions et avis permettent de refaire le lien avec le droit, tout particulièrement avec le droit administratif général. D'une part, dans une perspective classique, les propositions sont entendues comme des actes unilatéraux non décisoires, c'est-à-dire des actes antérieurs à une décision et qui visent à la préparer en suggérant selon des intensités diverses ce qu'elle devrait être.[1514] D'autre part, traditionnellement, on entend l'avis comme la norme émise lors d'une procédure, cette norme manifestant l'opinion de son auteur quant à une décision que doit prendre l'autorité consultante.[1515] Dans le cadre de la

---

[1513] Démarche nécessaire au vu de l'indétermination fondamentale de la concertation : le professeur de Laubadère l'évoquait déjà implicitement lorsqu'il s'interrogeait sur le degré d'encadrement de la concertation par le droit : « une réglementation des procédures de concertation est-elle souhaitable ? Peut-être la réponse doit-elle être nuancée. Il est possible que, dans certains domaines, la concertation ait besoin d'un empirisme assez accusé et qu'il vaille mieux qu'elle ne soit point prématurément juridicisée. Il en est d'autres au contraire où des règles seraient sans doute utiles, ne serait-ce que pour l'imposer. » (DE LAUBADERE (A) : L'administration concertée, *in Mélanges en l'honneur du professeur Michel Stassinopoulos*, LGDJ, 1974, Paris, p. 424)

[1514] CHAPUS (R) : *Droit administratif général*, Tome 1, Editions Montchrestien, 2001, Paris, p. 511 ; MODERNE (F) : Proposition et décision, *in Mélanges offerts à Marcel Waline, Le Juge et le droit public*, Paris, 1974, p. 600.

[1515] AUBY (J.-M.) : Le régime juridique des avis dans la procédure administrative, AJDA 1956, n° 1, p. 54.

concertation, on doit particulièrement mettre en avant l'avis obligatoire[1516], que l'on peut définir comme celui qu'une personne doit nécessairement prendre mais qu'elle n'est pas obligée de suivre au moment de prendre sa décision.[1517] De façon synthétique, on dira donc que la concertation peut être définie comme la transmission itérative et réciproque de propositions et d'avis entre les participants au mécanisme concertatif.

Lorsqu'on se tourne vers les autres planifications urbaines, on relève une participation moins forte qu'en matière de PLU communautaire.

2) Une participation moins forte pour les autres planifications urbaines

En dehors du mécanisme concertatif propre au PLU communautaire, on doit relever que la participation communale prend avant tout la forme d'avis, émis lors de l'élaboration (a) et de l'évolution (b) de la planification urbaine. On mettra à part le cas de la clause de sauvegarde : très spécifique, elle peut néanmoins être rattachée au phénomène consultatif (c).

a) Une participation par des avis lors de l'élaboration de la planification

En matière de SCOT, les communes sont consultées après l'arrêt du schéma, en vertu de l'article L. 122-8 alinéa 2 du Cu.[1518] L'article est particulièrement symptomatique de la préservation de la consultation communale. Alors même que les communes feraient partie d'un EPCI-FP lui-même membre d'un syndicat mixte compétent en matière de SCOT, le syndicat mixte devra malgré tout consulter directement les communes.

On retrouve cette faculté communale à rendre des avis après l'arrêt du projet de PLH, sur le fondement de l'article L. 302-2 du CCH.[1519]

La procédure d'élaboration du PDU permet également aux communes de prendre position sur le projet de plan arrêté par le moyen d'avis, au regard de l'article 28-2 de la LOTI.[1520] Une hypothèse particulière doit être ici évoquée, celle prévue par l'article L. 28-2-1 de la LOTI.[1521] D'après cet article, lorsque l'établissement public cumule les compétences en

---

[1516] La notion de concertation permet d'écarter l'avis facultatif, c'est à dire l'avis où il reviendra à une personne de décider si elle le prendra ou non : dans le cadre de la concertation, il est bien évident que l'élaboration croisée du plan ôte tout caractère facultatif à l'émission des avis. La concertation, ontologiquement, et l'avis facultatif sont antinomiques. De même, la notion de concertation exclut l'avis conforme, l'avis que qu'une « autorité doit à la fois prendre et suivre. » (ROBLIN (C) : Les avis conformes, *in* DUPUIS (G) (coord.) : *Sur la forme et la procédure de l'acte administratif*, Paris, Economica, 1979, p. 80) La personne consultante ne peut prendre une décision qui irait à l'encontre de l'avis, l'entrée en vigueur de la décision dépend de la concordance des vues entre la personne consultante et celle émettant l'avis. Sur la question des différentes formes d'avis : CHAPUS (R) : *Droit administratif général*, Tome 1, Editions Montchrestien, 2001, Paris, p. 1114 -1115.

[1517] CHAPUS (R) : *op. cit.*, p. 1114 ; EINSENMANN (C) : *Cours de droit administratif*, Tome 2, LGDJ, 1983, p. 381.

[1518] « Le projet de schéma est arrêté par délibération de l'établissement public prévu à l'article L. 122-4 puis transmis pour avis aux communes et aux groupements de communes membres de l'établissement public. »

[1519] « Le projet de programme local de l'habitat, arrêté par l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale, est transmis aux communes et établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière d'urbanisme, qui disposent d'un délai de deux mois pour faire connaître leur avis. »

[1520] « Le projet de plan est arrêté par délibération de l'autorité organisatrice puis, sous un délai de trois mois, soumis pour avis aux conseils municipaux, généraux et régionaux intéressés ainsi qu'aux préfets. »

[1521] L'article dispose que « lorsque le plan de déplacements urbains est élaboré par l'établissement public mentionné à l'article L. 122-4 du code de l'urbanisme (…) les autorités compétentes en matière de transport urbain de même que les départements et les régions, en tant qu'autorités organisatrices de transport ou en tant que

matière de SCOT et de PDU, la loi ne fait plus figurer explicitement les communes parmi les personnes devant être consultées sur le projet de plan. Cela signifie-t-il que les communes sont exclues de la consultation menée à propos du PDU lorsque ce dernier est élaboré par un établissement public compétent en matière de SCOT ? On peut répondre par la négative. En effet, les communes figurent au titre de ces « autorités compétentes en matière de transport urbain » évoquées par la LOTI.[1522] En conséquence, elles sont consultées en cas d'élaboration du PDU par un établissement public compétent pour déterminer le SCOT.

Plus surprenant, au regard de l'élaboration concertée dont fait l'objet le PLU communautaire, la planification réglementaire donne pareillement l'occasion aux communes de s'exprimer par l'émission d'avis sur le projet de plan. Comme le prévoit l'article L. 123-18 du Cu, les communes peuvent faire valoir leurs vues au moment du débat sur les orientations générales du PADD. En effet, ce débat doit également être organisé au sein des conseils municipaux des communes couvertes par le PLU.[1523] Le même article L. 123-18 dispose que le projet de PLU arrêté est aussi soumis pour avis aux communes concernées.[1524]

A propos du DAC, le propos doit être nuancé.

En elle-même, la détermination du DAC ne nécessite pas de consulter les communes. On peut le voir dans les deux hypothèses de DAC prévues par la LME et évoquées à l'article L. 752-1-II du code de commerce.

D'un côté, le DAC est élaboré pour rejoindre un SCOT existant. Dans ce cas, le DAC est intégré au SCOT par délibération de l'établissement public compétent. A peine de caducité, ce DAC doit faire l'objet, dans un délai d'un an à compter de la délibération l'adoptant, d'une enquête publique.

D'un autre côté, on trouve le DAC élaboré en l'absence de SCOT. En cette hypothèse, l'établissement public compétent pour son élaboration peut adopter avant le 1er juillet 2009 un document provisoire d'aménagement commercial.

Cependant, en cas d'intégration du DAC dans le SCOT, ce dernier peut être amené à évoluer, comme le précise une réponse ministérielle du 3 août 2010[1525]. Ainsi, si les nouvelles orientations du DAC ne portent pas atteinte à l'économie générale du PADD du SCOT, alors il faut recourir à la procédure de modification. Par contre, si les nouvelles orientations du DAC portent atteinte à l'économie générale du PADD du SCOT, alors il faut recourir à la procédure de révision. Or, dans les deux cas, on le verra plus bas, les communes sont consultées.

b) Une participation par des avis lors de l'évolution de la planification

Une première hypothèse peut être évoquée, qui concerne une disposition potentiellement applicable à l'ensemble des planifications urbaines, lorsqu'elles sont portées par un EPCI-FP. Il s'agit de l'article L. 5211-57 du CGCT d'après lequel les décisions prises par un tel EPCI et ne concernant qu'une seule commune font l'objet d'avis rendus par cette

---

gestionnaires d'un réseau routier, sont associés à cette élaboration et le projet de plan leur est soumis pour avis dans les conditions prévues au deuxième alinéa de l'article 28-2. »

[1522] En effet, cette dernière dispose explicitement, à l'article 27, que « le périmètre de transports urbains comprend le territoire d'une commune ou le ressort territorial d'un établissement public ayant reçu mission d'organiser les transports publics de personnes. » *A contrario*, cela signifie que les communes sont des autorités compétentes en matière de transport.

[1523] « Le débat prévu au premier alinéa de l'article L. 123-9 est également organisé au sein des conseils municipaux des communes couvertes par le projet de PLU. »

[1524] « Le projet arrêté leur est soumis pour avis ».

[1525] Réponse ministérielle La Verpillère, n° 68705, JO AN, 3 août 2010, p. 8549.

dernière. Il faudra une majorité qualifiée pour que les décisions en cause s'appliquent en cas d'opposition de cette commune manifestée par un avis défavorable.[1526] Là encore, on retrouve l'avis communal, à propos d'une disposition pouvant trouver à s'appliquer en matière de planification urbaine. Par exemple, dans « le cas d'une modification ou d'une révision simplifiée s'appliquant au territoire de cette seule commune. »[1527]

On peut maintenant voir les avis émis lors des procédures spécifiques faisant évoluer le contenu des différents documents, SCOT (b-1), PLH (b-2), PDU (b-3), PLU communautaire (b-4) et DAC (b-5).

b-1) Le SCOT

Les communes émettent des avis sur les projets tendant à faire évoluer le contenu du SCOT. A ce titre, les communes ont la faculté de s'exprimer au cours des deux procédures permettant de faire évoluer le schéma, à savoir la révision et la modification.

En matière de révision, l'article L. 122-13 alinéa 1 du Cu énonce que la procédure suivie pour une révision du schéma est identique à celle mise en œuvre pour son élaboration. Cela revient à dire que les communes sont consultées de la même façon sur le projet de SCOT révisé.[1528]

S'agissant de la modification, le rôle des communes est prévu par l'article L. 122-13 alinéa 2 du Cu.[1529] Cet article dispose que le projet de SCOT modifié est *notifié* aux communes.

On se trouve ici dans un cas de figure original. L'idée de notification implique que le projet est transmis aux communes, sans qu'une réaction de leur part soit explicitement attendue pour que la procédure puisse se poursuivre. Cela signifie-t-il que les communes n'ont pas la possibilité de s'exprimer au cours d'une procédure de modification d'un SCOT ? Il faut être nuancé.

Certes, le droit positif ne conditionne pas la poursuite de la procédure de modification du schéma à une manifestation relative à la notification.

Cependant, cette situation n'implique pas pour autant que les communes peuvent uniquement recevoir le projet, sans se prononcer à son égard. A ce titre, on pourra relever que la doctrine incline à considérer que la notification ne signifie pas que les communes sont privées de toute faculté d'expression sur le projet notifié.[1530] L'obligation de notification a, selon elle, deux incidences. D'une part, l'intercommunalité n'est pas contrainte de consulter les communes sur le projet de SCOT modifié, elle ne doit pas subordonner la poursuite de la procédure à la réception des avis communaux. D'autre part, les communes ne sont pas privées

[1526] « Les décisions du conseil d'un EPCI à fiscalité propre dont les effets ne concernent qu'une seule des communes membres ne peuvent être prises qu'après avis du conseil municipal de cette commune. S'il n'a pas été rendu dans le délai de trois mois à compter de la transmission du projet de la communauté, l'avis est réputé favorable. Lorsque cet avis est défavorable, la décision est prise à la majorité des deux tiers des membres du conseil de l'EPCI. »

[1527] LEBRETON (J.-P.) : PLU et intercommunalité, DAUH 2008, p. 50.

[1528] « Les SCOT sont mis en révision par l'organe délibérant de l'établissement public prévu à l'article L. 122-4, et révisés dans les conditions définies aux articles L. 122-6 à L. 122-12. »

[1529] « Un SCOT peut également être modifié par délibération de l'établissement public prévu à l'article L. 122-4, après enquête publique, si la modification ne porte pas atteinte à l'économie générale du PADD définie au deuxième alinéa de l'article L. 122-1. Le projet de modification est notifié, avant l'ouverture de l'enquête publique, aux personnes mentionnées au deuxième alinéa de l'article L. 122-8. »

[1530] JACQUOT (H) et PRIET (F) : *Droit de l'urbanisme*, Dalloz, 2008, p. 289.

de toute faculté d'expression à propos du projet notifié. On peut dire qu'elles peuvent émettre des avis facultatifs informels d'initiative communale que l'intercommunalité n'est pas contrainte de recevoir et encore moins de respecter pour poursuivre la procédure de modification du schéma.

On se trouve bien, grâce à cette obligation de notification, en présence d'avis communaux, mais d'une catégorie très particulière : l'intercommunalité n'est pas contrainte de les recevoir ou d'en tenir compte. On peut dire de ces avis qu'ils ont « une influence neutre ». La doctrine a pu relever qu' « ont une influence neutre, toutes les participations qui ne possèdent aucune incidence sur la création de l'acte unilatéral. Celui-ci est complet sans elles. »[1531]

b-2) Le PLH

Les communes peuvent émettre des avis lorsque l'intercommunalité veut modifier le PLH, en vertu de l'article L. 302-4 du CCH.[1532] En effet, on a vu précédemment que l'article L. 302-2 auquel renvoie cette disposition évoque les communes, dont l'avis est ainsi requis pour la modification du PLH.

On peut noter le silence du CCH quant à une procédure de révision du plan. En l'absence d'éléments en ce sens, on peut considérer qu'un PLH ne peut être révisé qu'en empruntant la procédure d'élaboration du PLH prévue à l'article L. 302-2 du CCH. La consultation des communes est alors toujours nécessaire.

b-3) Le PDU

En matière de PDU, les procédures d'élaboration et de révision sont identiques. De la sorte, la consultation communale demeure toujours obligatoire.

A côté de la révision *stricto sensu*, l'article 28-2-2 de la loi n°82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs prévoit une procédure de modification simplifiée.[1533] Les communes concernées par un projet de modification simplifiée du PDU sont invitées à participer à l'examen conjoint du projet.

Comme la notification, l'examen conjoint est une notion qui sort des classifications classiques du droit administratif. L'examen conjoint relève t-il de la concertation ou de la consultation ?

La doctrine apporte un éclairage en indiquant que l'examen conjoint « compacte en quelque sorte les procédures d'association à l'établissement du projet et de consultation sur le projet. »[1534] Matériellement, l'examen conjoint prend la forme d'une « réunion à laquelle doivent être conviées les personnes publiques associées. »[1535]

Ces précisions sont essentielles pour pouvoir prendre parti quant à la qualification de l'examen conjoint. L'examen de la concertation a mis en avant les travaux du professeur de Laubadère selon lequel « une concertation authentique suppose un *minimum de structuration*,

---

[1531] CHAPERON (E) : La participation à l'élaboration de l'acte administratif unilatéral, *in* DUPUIS (G) (coord.) : *Sur la forme et la procédure de l'acte administratif*, Economica, 1978, p. 113

[1532] L'article dispose que « le projet de modification est transmis pour avis au représentant de l'Etat dans le département ainsi qu'aux personnes morales associées en application de l'article L. 302-2. »

[1533] La loi dispose en effet que « la procédure de modification simplifiée donne lieu à un examen conjoint des personnes publiques associées mentionnées à l'article 28-2. Les maires des communes couvertes par la modification ou concernées par le projet de modification sont invités à participer à l'examen conjoint prévu par l'alinéa précédent. »

[1534] JACQUOT (H) et PRIET (F) : *Droit de l'urbanisme*, Dalloz, 2008, p. 293.

[1535] JACQUOT (H) et PRIET (F) : *op. cit.*, p. 294.

d'organisation et aussi, sinon la permanence, du moins un *minimum de continuité ou de périodicité* (souligné par nous). »[1536] Cette exigence de continuité ou de périodicité se justifie par le caractère croisé de la détermination concertée.

Or, il apparaît que l'examen conjoint donne lieu à une réunion *unique* visant à examiner un projet *déjà* arrêté. On ne se situe alors pas dans le cadre d'une concertation, au sens juridique du terme. Cette réunion doit permettre aux communes d'émettre leurs avis sur le projet de modification du PDU. On est bien dans le cadre d'une consultation. Une consultation particulière en raison de sa structuration[1537], mais une consultation tout de même : l'examen conjoint va porter sur un projet arrêté, il ne s'agit pas au cours de la réunion d'arrêter un projet de modification du PDU.

b-4) Le PLU communautaire

On précise que l'on écarte *a priori* l'hypothèse de la mise à jour, qui ne permet pas de faire évoluer la planification, seulement de mettre à jour ses annexes.[1538] On peut voir maintenant les autres moyens de faire évoluer le PLU communautaire et la place des communes au sein de ces procédures.

D'abord, le PLU communautaire peut être révisé. L'article L. 123-13 alinéa 7 du Cu dispose que la procédure de révision du PLU communal est la même que la procédure d'élaboration. On peut transposer cet article au PLU communautaire et considérer ainsi que la révision du PLU communautaire se fait selon la procédure d'élaboration du plan. Comme on l'a vu plus haut, la concertation reste la règle. Mais une procédure de consultation des communes est maintenue en dépit de cette élaboration et révision concertée. Effectivement, l'article L. 123-18 alinéa 2, visant le projet de PLU et le projet de PLU révisé, précise que « le projet arrêté leur est soumis pour avis ».

Ensuite, le PLU communautaire peut être modifié. Les communes ne sont pas négligées au cours de cette procédure. D'après l'article L. 123-18 alinéa 3 du Cu, le projet de PLU modifié est notifié aux maires des communes couvertes par le document.[1539] On retrouve ici l'obligation de notification déjà rencontrée lors de l'examen de la modification du SCOT. L'interprétation retenue reste la même : si l'obligation de notification ne peut clairement pas être assimilée à une consultation obligatoire des communes, cela ne signifie pas pour autant que les communes ne peuvent pas réagir à la notification du projet. En effet, rien n'interdit aux communes d'émettre des avis facultatifs informels d'initiative communale pour faire part de leurs remarques sur le projet intercommunal. Evidemment, l'intercommunalité n'est pas juridiquement tenue d'attendre la réception des avis ou de suivre ces avis avant de poursuivre la procédure de modification du PLU. On est en présence d'une participation communale neutre relevant de l'initiative des communes. Mais cette participation repose bien sur des avis portant sur le projet notifié.

De plus, le PLU peut donner lieu à une révision simplifiée prévue à l'alinéa 8 de l'article L. 123-13 du Cu pour le PLU communal et transposable au PLU communautaire en vertu de l'article L. 123-18 du CU.[1540] On se situe ici dans la même hypothèse que celle de la

---

[1536] DE LAUBADERE (A) : L'administration concertée, *in Mélanges en l'honneur du professeur Michel Stassinopoulos*, LGDJ, 1974, Paris, p. 413.

[1537] Structuration qui annonce sans aucun doute un rapprochement des *formes* de la consultation et de la concertation.

[1538] Article R. 123-22 du Cu.

[1539] L'article prévoit en effet qu' « en cas de modification, le projet leur est notifié dans les conditions prévues au sixième alinéa de l'article L. 122-13. »

[1540] L'article L. 123-18 alinéa 3 du code de l'urbanisme prévoit à cet égard que « les maires de ces communes sont invités à participer à l'examen conjoint, prévu au huitième alinéa de l'article L. 123-13 en cas de révision simplifiée du PLU. »

modification simplifiée du PDU, à savoir celle de l'examen conjoint. Comme on l'a dit précédemment, cet examen conjoint ne saurait être assimilé à la concertation : il s'agit d'une réunion unique tendant à examiner un projet déjà arrêté et non d'un cycle de réunions visant à l'élaboration conjointe, croisée d'un projet de révision simplifiée du PLU. Au cours de cette réunion visant à l'examen conjoint du projet de PLU, les communes donnent leurs avis sur le projet de révision simplifiée. Il s'agit bien d'une hypothèse de consultation, même si cette dernière a un caractère structuré inhabituel au regard des procédures d'urbanisme classiques.

Enfin, le PLU communautaire peut faire l'objet d'une mise en compatibilité avec une DUP ou une déclaration de projet, en vertu du troisième alinéa de l'article L. 123-18 du Cu. Cette mise en compatibilité n'exclut pas les communes membres. L'article L. 123-18 du Cu évoque l'examen conjoint comme modalité d'implication des communes. Or, on a vu plus haut le lien existant entre l'examen conjoint et la consultation.[1541]

b-5) Le DAC

Lorsque le DAC est intégré dans le SCOT, il évolue selon les mêmes procédures que celles prévues pour le schéma. La consultation communale est ainsi garantie.

En l'absence de SCOT, le DAC provisoire qui peut être élaboré par une intercommunalité ne saurait évoluer : l'article L. 752-1-II du code de commerce prévoit effectivement que ce document provisoire est valable deux ans. Seule l'approbation du SCOT dans ce délai lui confère un caractère définitif. Dans ce cas, il évoluera selon les mêmes procédures que celles existantes pour le SCOT.

c) Le cas particulier de la clause de sauvegarde

On parlera de clause de sauvegarde des intérêts essentiels des communes ou de leurs groupements en visant l'article L. 122-9 du Cu. Cet article prévoit la possibilité pour une commune, notamment, de saisir le préfet d'une demande de modification d'un projet de SCOT lorsqu'elle estime qu'il remet en cause un de ses intérêts essentiels. Par exemple, en lui imposant des nuisances ou contraintes excessives. L'article L. 122-12 du Cu précise que si l'établissement public du SCOT refuse de modifier le schéma en dépit de l'avis favorable du préfet, la commune peut se retirer de l'établissement, sans opposition possible du représentant de l'Etat.[1542]

La clause de sauvegarde n'est pas aisément qualifiable. On peut d'emblée exclure le mécanisme prévu par les articles L. 122-9 et L. 122-12 de la logique de la concertation : en aucun cas il ne s'agit de procéder à une élaboration croisée du projet de SCOT. Au moment où la clause de sauvegarde des intérêts essentiels est potentiellement invocable par les

[1541] « Les maires de ces communes sont invités à participer à l'examen conjoint, (…) prévu au troisième alinéa de l'article L. 123-16 en cas de mise en compatibilité avec une DUP ou une déclaration de projet. »

[1542] « Lorsqu'une commune ou un groupement de communes membre de l'établissement public prévu à l'article L. 122-4 estime que l'un de ses intérêts essentiels est compromis par les dispositions du projet de schéma en lui imposant, notamment, des nuisances ou des contraintes excessives, la commune ou le groupement de communes peut, dans le délai de trois mois mentionné à l'article L. 122-8, saisir le préfet par délibération motivée qui précise les modifications demandées au projet de schéma. Dans un délai de trois mois, après consultation de la commission de conciliation prévue à l'article L. 121-6, le préfet donne son avis motivé. » Les conséquences du mécanisme mis ainsi en place sont potentiellement considérables car, selon l'article L. 122-12 du code de l'urbanisme, « lorsqu'une commune ou un EPCI qui a fait usage de la procédure prévue à l'article L. 122-9 n'a pas obtenu les modifications demandées malgré un avis favorable du préfet, le conseil municipal ou l'organe délibérant de l'EPCI peut, dans un délai de deux mois suivant la modification qui lui est faite de la délibération approuvant le schéma, décider de se retirer ». Cet article précise ensuite que « le préfet (…) constate le retrait de la commune ou de l'EPCI de l'établissement public prévu à l'article L. 122-4. »

personnes concernées, le projet de SCOT est déjà arrêté. La clause de sauvegarde n'est pas un élément visant un mode d'établissement du SCOT.

L'hypothèse d'une qualification de la clause de sauvegarde en droit de veto mérite d'être approfondie, même si on finira par l'écarter (c-1). Il apparaît plutôt qu'on peut rapprocher la clause de sauvegarde du phénomène consultatif (c-2).

c-1) L'impossible assimilation de la clause de sauvegarde à un droit de veto

Il faut se demander si on peut parler de la clause de sauvegarde comme un droit de veto aux mains des communes. Il semble que cette qualification doit être écartée.

En premier lieu, la clause de sauvegarde ne peut être qualifiée de droit de veto car elle ne permet pas de faire obstacle à l'entrée en vigueur du SCOT dans l'ordre juridique. En s'inspirant d'une formule des professeurs Hamon et Troper[1543], on peut rappeler que le droit de veto est la faculté pour une autorité de s'opposer à l'adoption d'une norme. *A contrario,* une norme donnée ne peut entrer en vigueur que si l'organe disposant du droit de veto ne l'utilise pas ; de la sorte, il faut que cet organe consente à l'entrée en vigueur de la norme considérée. C'est ainsi que l'on retrouve le pouvoir de consentement issu des travaux du professeur Eisenmann. Un tel travail de définition permet d'écarter avec certitude l'idée selon laquelle la clause de sauvegarde serait une forme de droit de veto. En effet, le mécanisme prévu par les articles L. 122-9 et L. 122-12 du Cu ne conduit pas à empêcher l'entrée en vigueur du SCOT. Il débouche sur le retrait des collectivités dont les intérêts essentiels sont remis en cause par les dispositions du schéma, donc à empêcher que le SCOT produise des effets à l'égard des collectivités dont les intérêts sont remis en cause par le schéma. La clause de sauvegarde ne peut être assimilée à un pouvoir de consentement à l'entrée en vigueur d'un acte.

En second lieu, la clause de sauvegarde ne peut être qualifiée de droit de veto car elle n'est pas une faculté dont la mise en œuvre dépend de la seule volonté des personnes en disposant.[1544] A ce titre, l'article L. 122-12 du Cu dispose clairement qu'il faut que le préfet donne un avis favorable aux modifications du schéma demandées par les collectivités concernées et que l'intercommunalité refuse malgré tout de modifier le SCOT pour que la faculté de retrait soit possible. Autrement dit, il semble bien que le retrait prévu par l'article L. 122-12 du Cu soit subordonné à *l'avis conforme* du préfet, à l'accord du préfet quant à l'idée d'une remise en cause d'intérêts essentiels par le projet de schéma justifiant le retrait si le document n'est pas modifié.

c-2) Le possible rapprochement de la clause de sauvegarde et du phénomène consultatif

Pour justifier le rapprochement de la clause de sauvegarde et du phénomène consultatif, il est nécessaire de décomposer le mécanisme prévu par les articles L. 122-9 et L. 122-12 du Cu en deux temps.

Le premier temps du mécanisme est constitué par la saisine du préfet par les collectivités demandant des modifications du schéma car ce dernier remettrait en cause leurs intérêts essentiels. Jusqu'ici, on n'a pas assez mis en avant une exigence procédurale prévue par l'article L. 122-9 : la saisine du préfet doit s'effectuer « dans le délai de trois mois mentionné à l'article L. 122-8. » Ce délai correspond à celui dont disposent les personnes citées à l'alinéa 2 de l'article L. 122-8 pour rendre leurs avis sur le projet de SCOT transmis par l'intercommunalité compétente. L'alinéa 3 de l'article L. 122-8 précise que « ces avis sont

[1543] Les auteurs évoquant le veto détenu par le chef de l'exécutif et qui permet à ce dernier « de s'opposer à l'adoption d'une loi. » *In* HAMON (F), TROPER (M) : *Droit constitutionnel*, LGDJ, 2005, Paris, p. 128.
[1544] EINSENMANN (C) : *Cours de droit administratif*, Tome 2, LGDJ, 1983, p. 198.

réputés favorables s'ils n'interviennent pas dans un délai de trois mois après transmission du projet de schéma. » La saisine du préfet devant intervenir dans le même délai que celui prévu par la loi pour que les collectivités intéressées rendent leurs avis sur le projet de schéma, on peut donc dire que cette saisine du préfet équivaut à un avis défavorable émis sur le projet de schéma . On établit ainsi un lien entre le mécanisme de la clause de sauvegarde et le phénomène consultatif. Certes, l'avis négatif émis par les collectivités concernées présente la particularité d'être destiné à une autorité, le préfet, qui n'est pas l'autorité consultante. Mais cette dernière est directement concernée par l'avis négatif, notamment par la consultation de la commission de conciliation par le préfet. Cette commission, en effet, est en partie composée par des élus désignés par les présidents des EPCI compétents en matière de SCOT, comme le dispose l'article L. 121-6 du Cu.

Le second temps du mécanisme dépend de l'avis rendu par le préfet sur les propositions de modifications du schéma transmises par les collectivités concernées. Si l'avis du préfet est défavorable à ces propositions, les collectivités intéressées ne peuvent envisager un retrait de l'établissement public du schéma. Si l'avis est favorable aux modifications et que l'intercommunalité refuse de modifier le schéma, alors le retrait sera possible. La loi va toutefois encadrer cette faculté de retrait. Comme l'indique la doctrine, « le droit de retrait n'est pas applicable lorsque l'établissement public chargé du schéma est une communauté urbaine, une communauté d'agglomération ou une communauté de communes compétente en matière de SCOT. »[1545] Quoi qu'il en soit, on voit ici que c'est le représentant de l'Etat qui joue un rôle clé. Cette phase du mécanisme de sauvegarde ne nécessite pas que l'on s'y arrête outre mesure.

En conséquence, on retiendra que le mécanisme de la clause de sauvegarde est lancé par l'émission d'avis défavorables sur le projet de schéma à la suite de sa transmission pour avis prévu par l'article L. 122-8 du Cu. Les communes étant consultées au titre de cet article L. 122-8, on peut alors dire que les communes ont la possibilité d'émettre des avis défavorables d'une *nature particulière* sur le projet de schéma. Cette nature particulière découle du fait que ces avis défavorables sont destinés à une autorité qui n'est pas l'autorité consultante et qu'ils peuvent aboutir à un retrait de l'établissement public du schéma, si le préfet y consent au vu de la remise en cause des intérêts essentiels des personnes concernées. Il semble bien que la qualification d'avis défavorable attribuée à la saisine du préfet est juridiquement justifiée par l'alignement des délais pendant lesquels les personnes concernées doivent se prononcer sur le projet de schéma et saisir le préfet en cas de remise en cause de leurs intérêts essentiels. La clause de sauvegarde permet donc l'émission d'avis communaux sur le projet de schéma.

On doit voir maintenant que les vecteurs de la participation communale ne correspondent pas à la notion de codécision de droit.

B) Une participation ne correspondant pas à une codécision de droit

Après avoir mis en exergue les moyens de la participation communale, on doit désormais justifier que concertation (1) et consultation (2) ne correspondent pas à la notion de codécision.

[1545] JACQUOT (H) et PRIET (F) : *Droit de l'urbanisme*, Dalloz, 2008, p. 213.

1) La nécessaire distinction entre la codécision et la concertation

On peut écarter toute identification entre la codécision et la concertation. La théorie de la codécision forgée par le professeur Eisenmann permet de trancher en ce sens, au regard des éléments constitutifs de la qualité de coauteur de droit.

D'une part, pour le professeur Eisenmann, la notion de coauteurs se caractérise par le fait que les interventions des coauteurs présumés doivent être prévues par le droit positif. Une intervention de fait lors de la procédure d'édiction de l'acte ne suffit pas à identifier les coauteurs.[1546]

D'autre part, le professeur Eisenmann précise que la qualité de coauteurs embrasse seulement ceux dont l'accord est nécessaire pour que l'acte en cause entre en vigueur. Les coauteurs sont ceux dont la volonté conditionne l'existence juridique de l'acte.[1547] On retrouve ici une notion essentielle déjà rencontrée lors de l'étude de la mise en place des périmètres de la planification urbaine : la notion de consentement.[1548] Doit être considéré comme l'auteur de l'acte celui qui y consent, celui qui consent à son entrée en vigueur.[1549] Le professeur Eisenmann précise que pour qu'il y ait faculté de consentement, cette dernière doit être mise en œuvre de façon libre par ceux qui la détiennent. On dispose d'un véritable pouvoir de consentement à l'entrée en vigueur d'un acte quand ce pouvoir est mis en branle librement, pour consentir ou refuser de consentir.[1550] En une formule synthétique, le professeur Eisenmann définit les coauteurs d'un acte comme « les individus ou les collèges qui ont la faculté de consentir ou de refuser leur consentement à l'adoption des normes, de se prononcer pour ces normes ou contre ces normes. »[1551]

A partir de ces éléments, on peut dire que le PLU communautaire élaboré de façon concertée avec les communes membres de l'EPCI n'a pas ces communes pour coauteurs. En effet, l'intercommunalité et les communes, dans le cadre de la concertation, émettent des propositions et des avis de façon itérative et réciproque. Or, on a vu que, juridiquement, ces propositions et avis ne peuvent être appréhendés comme l'expression d'un pouvoir de consentement reconnu aux communes. En conséquence, ces dernières ne sont pas des coauteurs de droit de la planification urbaine par la concertation.

[1546] EINSENMANN (C) : *Cours de droit administratif*, Tome 2, LGDJ, 1983, p. 372.

[1547] « L'auteur d'un acte juridique ou ses coauteurs, ce sont, et ce sont exclusivement, les personnes à qui on imputera cet acte, ce sont les personnes qui en auront, en quelque sorte « la paternité juridique ». *Ces personnes-là, ce sont toutes celles dont le consentement aux normes à poser est requis, mais elles seules. On les reconnaîtra à ce que leur opposition, leur volonté contraire, leur refus de consentement empêcheront la « naissance » des normes, leur entrée en vigueur* (souligné par nous). Ce qui caractérise cette définition de l'auteur d'un acte juridique c'est qu'elle ne considère que le vouloir, que la volonté ; elle exclut également les participations simplement matérielles et les participations simplement intellectuelles ; elle ne retient que la participation par volonté, c'est-à-dire par décision relative aux normes. Les auteurs de l'acte, ce sont les vrais détenteurs du pouvoir, du pouvoir juridique, c'est-à-dire normateur, du pouvoir de création du droit. Seuls font partie de l'organe d'édiction des normes ceux dont la volonté est conforme, dont l'accord est nécessaire pour leur entrée en vigueur. » (EINSENMANN (C) : *op. cit.*, p. 197)

[1548] Voir Partie 1, Titre 1, Chapitre 2, Section 1, Paragraphe 2, A), 2).

[1549] Plus précisément, « on peut définir la faculté ou pouvoir de consentement (comme) la faculté, ou pouvoir de concourir ou mettre obstacle à la genèse d'une norme en exécution d'une décision juridiquement libre, arrêtée par soi-même. » (EINSENMANN (C) : *op. cit.*, p. 198)

[1550] « Il faut que cette faculté de concourir ou de s'opposer dépende d'un *choix libre* (souligné par nous) de la part de celui à qui elle est reconnue. Il faut qu'il lui soit permis de décider librement s'il fera l'acte nécessaire pour que la norme entre en vigueur, ou s'il fera, au contraire, l'acte à la suite duquel la norme n'entre pas en vigueur. » (*Ibidem*)

[1551] EINSENMANN (C) : *op. cit.*, p. 520.

2) La nécessaire distinction entre la codécision et la consultation

La consultation doit être absolument différenciée de la codécision. L'impact de cette dissociation est de taille, au regard de la systématisation du recours aux avis communaux, même lorsque les communes ont pris part à l'élaboration concertée du PLU communautaire.

La majorité de ces avis sont des avis obligatoires, c'est-à-dire des avis que la personne consultante est contrainte de prendre mais qu'elle ne doit pas nécessairement suivre.[1552] On exclura de cette approche les avis facultatifs informels d'initiative communale suscités par la notification d'un projet de modification d'un SCOT ou d'un projet de révision simplifiée d'un PLU : ces avis communaux ont une influence neutre comme on l'a vu. L'intercommunalité n'est pas tenue de les recevoir, ni d'en tenir compte pour arrêter le plan ou le schéma.

Au regard de la nature des avis, leurs auteurs ne peuvent absolument pas être considérés comme coauteurs de droit de la norme finalement édictée. Effectivement, les avis communaux peuvent être dépassés et ne pas être suivis ; en conséquence, les communes n'ont pas la faculté juridique de s'opposer à l'approbation du plan et cette approbation ne dépend pas de leur accord. Les communes ne sont pas coauteurs de droit de la planification urbaine du fait de leur consultation systématique, elles ne disposent pas d'un pouvoir de consentement par ce biais.

Si le droit ne reconnaît pas aux communes la qualité de coauteurs de la planification urbaine intercommunale, le fonctionnement interne de l'intercommunalité va contribuer à relativiser sa portée.

Paragraphe 2 : Une participation communale en réalité de nature décisionnelle

La nature réelle de la participation communale ne peut être appréhendée sans tenir compte de la domination communale de l'institution intercommunale. De ce fait, les vecteurs de la participation des communes qui ne sont pas envisagées comme constitutifs d'une codécision de droit sont dotées, *de fait*, d'une force normative renforcée au regard des rapports de force au sein de l'institution intercommunale (A).

En raison de cette force normative renforcée, on pourra voir les communes comme les coauteurs de fait de la planification urbaine intercommunale, dans le cadre juridique antérieur au vote des lois ENE et RCT (B).

A) Une participation dotée d'une force normative renforcée vu le fonctionnement réel de l'intercommunalité

La domination communale de l'institution intercommunale va changer la portée de la participation des communes à la détermination de la planification urbaine. Loin de se borner à une logique consultative, la participation va prendre, du fait du fonctionnement interne de l'intercommunalité, un visage décisionnel. Pour le démontrer, il faut commencer par expliquer que la participation des communes ouvre des phases de négociations avec l'intercommunalité compétente en matière de planification urbaine (1). Cette négociation va s'avérer favorable aux communes du fait de leur primauté dans le fonctionnement intercommunal (2).

[1552] CHAPERON (E) : La participation à l'élaboration de l'acte administratif unilatéral, *in* DUPUIS (G) (coord.) : *Sur la forme et la procédure de l'acte administratif*, Economica, 1978, p. 115.

1) Une participation communale à l'origine d'une négociation entre les acteurs en présence

La participation des communes à l'élaboration des planifications n'est pas désincarnée, elle s'inscrit dans une relation entre acteurs, qui peuvent être des acteurs politiques comme c'est le cas en matière de planification urbaine intercommunale.[1553] Dès lors que plusieurs acteurs locaux sont en cause, on ne peut pas nier qu'une relation s'établit entre eux, une relation dynamique dépassant la simple émission et transmission de propositions et d'avis.

Il faut alors s'intéresser à l'impact de l'émission des propositions et avis découlant de la concertation et de la consultation sur les relations entre l'intercommunalité et les communes. L'hypothèse défendue est que la concertation et la consultation sont synonymes d'ouverture d'un espace de négociation entre les personnes publiques concernées. Les propositions et les avis ne sont pas une fin en soi : elles permettent la mise en place d'un *dialogue*, elles sont le *prétexte* à l'ouverture d'un échange entre les personnes publiques en cause. Ce qui correspond à une fonction du droit mise en avant par le professeur Caillosse, celle « d'apporter sa contribution au réel en rendant possibles les échanges, c'est-à-dire la communication sociale. »[1554]

La concertation et la consultation prévues par le droit en matière d'élaboration de la planification urbaine entrent tout à fait dans le schéma contemporain d'une élaboration de la norme marquée par la recherche de l'adhésion des destinataires à la norme juridique devant être arrêtée.[1555] On imagine mal une proposition ou un avis de la commune de Lyon simplement réceptionné par le Syndicat mixte d'études et de programmation de l'agglomération lyonnaise compétent en matière de SCOT, sans dialogue consécutif à la consultation. On conçoit difficilement qu'une proposition ou un avis de la commune d'Orléans ne donne pas lieu à un échange avec la communauté d'agglomération compétente en matière de PLH. Il ne semble guère réaliste de penser, de manière plus générale, que la participation d'une collectivité sur le territoire de laquelle des projets importants sont envisagés par le projet de plan, par exemple du fait de l'existence de réserves foncières, fera uniquement l'objet d'une bonne réception par l'intercommunalité, sans ouverture de négociations en cas de désaccords. On pourrait multiplier ainsi les exemples. Ils tendent tous à mettre en avant l'idée suivante : la concertation et la consultation lors de l'élaboration de la planification urbaine donnent lieu à une négociation entre les personnes publiques concernées. Ainsi, des procédures juridiques conduisent à des processus politiques de négociation recherchant un consensus quant à l'arrêt de la norme juridique finale.

2) Une négociation favorable aux communes vu leur domination de l'institution intercommunale

La négociation engagée autour de la détermination de la planification n'est pas un dialogue pacifique. Il s'agit d'un rapport de force, ce qu'il faudra démontrer pour la question

[1553] DE BRIANT (V) : *L'action commune en droit des collectivités territoriales*, thèse de droit public, Université Panthéon-Assas (Paris II), 2007, p. 159.
[1554] CAILLOSSE (J) : Faut-il oublier le droit de l'Etat pour penser la crise ? *In* GLEIZAL (J.-J.) (dir.) : *Le retour des préfets ?*, Presses Universitaires de Grenoble, 1995, p. 224.
[1555] CHEVALLIER (J) : *L'Etat post-moderne*, LGDJ, 2003, Paris, p. 1011 ; WEBER (Y) : La fonction consultative et le droit, *in* LANGROD (G) (dir.) : *La consultation dans l'administration contemporaine*, Editions Cujas, Paris, 1972, p. 114.

abordée, comme on l'a fait précédemment relativement à la détermination des périmètres[1556] (a). Ce rapport de force ne peut que tourner en faveur des communes, au regard du fonctionnement interne de l'intercommunalité (b).

a) La négociation comme rapport de force

Négocier implique que des acteurs aux intérêts divergents dialoguent afin de trouver un compromis acceptable pour tous. La recherche d'un tel compromis exige que les acteurs en présence transigent sur leurs intérêts, c'est-à-dire acceptent la remise en cause de certains de leurs intérêts afin que la négociation aboutisse. La réussite d'une négociation, pour un acteur donné, dépendra de la nature des intérêts remis en cause et de la mesure de cette remise en cause. Si les intérêts discutés touchent des domaines peu essentiels ou que leur contestation est marginale, alors la négociation est réussie. Si, à l'inverse, la négociation touche les intérêts fondamentaux d'un acteur et que la discussion implique des concessions importantes, alors la négociation sera un échec. La négociation n'apparaît donc pas comme un processus naturel et pacifique. Au contraire, elle signifie qu'il faut *convaincre* des acteurs déterminés à transiger sur leurs intérêts afin qu'un compromis acceptable se dégage.[1557] Cependant, lorsqu'il est question d'intérêts, on ne négocie et ne convainc pas par des arguments rationnels : il n'existe pas une formule rationnelle de compromis ou, pour le dire autrement, il n'y a pas de compromis d'évidence également satisfaisant pour tous. En fonction des scènes de négociation, en fonction des parties à la négociation, cette dernière variera dans ses modalités et ses résultats. Une constante demeure toutefois : puisque la négociation ne repose pas sur une base rationnelle, c'est bien le rapport de force entre les parties en présence qui va guider la négociation. Dans une négociation, c'est-à-dire dans un échange voyant des acteurs différents s'exprimer sur un ou plusieurs sujets touchant à leurs intérêts, il faut bien avoir à l'esprit que ces différents acteurs défendront avant tout leurs intérêts.[1558] Effectivement, on ne consent jamais à une atteinte à ses intérêts sans y être contraint ; à cet égard, la négociation est le cadre voyant des acteurs donnés se contraignant mutuellement à transiger sur leurs intérêts respectifs pour aboutir à un compromis acceptable par tous.

Dans le rapport de force qui va s'engager au cours de la négociation suivant l'émission des propositions et avis des communes, l'intercommunalité tentera de préserver l'ambition de sa planification, tant du point de vue des objectifs poursuivis que du point de vue des moyens à mettre en œuvre pour les atteindre. De leur côté, les communes chercheront à préserver leur autonomie en limant les dispositions les plus contraignantes de la planification envisagée par l'intercommunalité. Le fonctionnement interne de l'intercommunalité laisse envisager le résultat du rapport de force engagé lors des négociations entre intercommunalité et communes.

b) Une négociation favorable aux communes vu le fonctionnement de l'intercommunalité

Les propositions et avis des communes sont caractérisés par une force normative renforcée du fait de leur origine. On veut dire par là que la participation communale devra être prise en compte par l'intercommunalité dans une mesure autrement plus importante que celle

[1556] Voir Partie 1, Titre 1, Chapitre 2, Section 1, Paragraphe 2, B).
[1557] WEBER (Y) : La fonction consultative et le droit, *in* LANGROD (G) (dir.) : *La consultation dans l'administration contemporaine*, Editions Cujas, Paris, 1972, p. 115.
[1558] AMIOT (M) : Le phénomène consultatif, *in* LANGROD (G) (dir.) : *op. cit.*, p. 46.

prévue par le droit *stricto sensu*. Cette force normative renforcée découle directement des vecteurs de la domination communale de l'institution intercommunale.

D'une part, le fait que les délégués sont les mandataires des communes est essentiel. A ce titre, les délégués reflètent les volontés communales, donc les propositions et avis des communes. Ainsi, en cas de consultation, les avis communaux ne sont pas seulement émis par les communes elles-mêmes après transmission du projet de planification par l'intercommunalité, ils sont également émis par les mandataires des communes, dès que l'organe délibérant de l'intercommunalité réunissant les délégués communaux est saisi. Aussi, lorsqu'il n'y a pas de concertation, on ne peut pas dire que les avis communaux interviennent uniquement en fin de procédure de détermination de la planification urbaine : ces avis se manifestent bien en amont, dès que l'organe délibérant de l'EPCI est saisi.

Cette prise en considération des délégués communautaires comme mandataires des communes a trois conséquences majeures.

D'abord, la qualité de mandataires des communes des délégués tempère la distinction entre la concertation et la consultation. Les avis communaux sont émis dès le début de la procédure de détermination de la planification urbaine.

Ensuite, le fait que les délégués soient les mandataires des communes permet de dire que les communes ont une participation plus forte que ne pouvait laisser croire la simple notion de consultation. Les avis des communes sont connus et défendus durant toute la procédure de détermination de la planification urbaine.

Enfin, l'identification des délégués communautaires comme mandataires des communes a pour effet que la participation communale se manifeste via l'organe délibérant de l'intercommunalité. On ne se situe pas dans l'hypothèse de deux centres décisionnels autonomes défendant leurs intérêts respectifs, d'un côté l'intercommunalité, d'un autre côté les communes. Ces dernières ont la possibilité de faire prendre en compte leurs intérêts fondamentaux respectifs par l'organe délibérant de l'intercommunalité elle-même, par leurs mandataires. La position de l'intercommunalité au cours des négociations est affaiblie car son organe délibérant ne défend pas ses seuls intérêts. Au contraire, l'organe délibérant composé de délégués-mandataires contribue à la mise en avant des intérêts communaux.

D'autre part, les chartes de fonctionnement permettent de garantir une négociation favorable aux intérêts communaux. Avec un bureau forgé pour préserver la prééminence communale, un comité des maires qui aura veillé à fixer un cadre général peu attentatoire aux intérêts communaux et, si besoin est, des règles de majorité renforcées et un droit de veto communal, le pouvoir communal peut s'assurer que les négociations afférentes à la détermination de la planification urbaine seront favorables à ses vues.

La force normative renforcée de la participation communale, du fait de la domination des communes sur l'institution intercommunale, doit modifier l'appréhension du rôle du pouvoir communal lors de la détermination de la planification.

B) Les communes, coauteurs de fait de la planification par leur participation

La force normative renforcée des participations communales permet d'affirmer la qualité de coauteurs de fait des communes (1). Il faudra préciser que cette idée ne remet pas en cause la théorie juridique des coauteurs (2).

1) La reconnaissance de la qualité de coauteurs de fait pour les communes

L'intercommunalité ne peut pas être perçue comme une institution en situation de recevoir les participations communales et de poursuivre le cours de la procédure visant à déterminer la planification urbaine sans en tenir compte. La domination communale de l'institution intercommunale contraint l'intercommunalité à un degré de prise en compte des participations communales que le droit ne prévoit pas. Effectivement, l'intercommunalité n'arrêtera pas un projet de planification qui suscite l'opposition marquée d'institutions disposant du monopole démocratique sur leurs territoires respectifs. Si l'intercommunalité peut mettre en avant une expertise technique lui permettant de justifier le bien-fondé de son projet de planification, cette expertise technique devra céder le pas à la puissance politique communale. La force politique l'emporte devant l'analyse technocratique.[1559]

En conséquence, les propositions et avis des communes sont la manifestation d'un pouvoir de consentement-opposition détenu de fait par les communes. Les propositions et avis manifestent l'adhésion ou l'opposition des communes au projet de planification avancé par l'intercommunalité. En cas d'opposition, la puissance communale contraindra l'intercommunalité à négocier le contenu du plan ou du schéma afin que ce dernier soit modifié dans un sens plus favorable aux intérêts communaux menacés. Aussi, on peut dire des communes qu'elles sont les coauteurs, mais des coauteurs de fait,[1560] de la planification urbaine par l'émission de propositions et d'avis.

2) Une qualification de coauteurs de fait ne conduisant pas une dénaturation de la théorie des coauteurs

La réévaluation de la force normative des participations communales, et la révision corrélative du rôle des communes, ne doit pas être comprise comme une adhésion à l'idée selon laquelle tout participant à l'édiction d'une norme juridique doit être considéré comme son coauteur. On considère bien que seuls doivent être considérés comme des coauteurs de droit de l'acte les personnes dont le consentement librement exprimé est juridiquement nécessaire pour que la norme puisse entrer en vigueur.[1561] Comme l'indique le professeur Eisenmann, « il n'y a de consentement personnel que s'il y a liberté, *en droit*, (souligné par nous) de donner ou refuser son adhésion. »[1562]

Aussi, on propose de bien distinguer la qualification de coauteurs, selon qu'elle soit juridique ou de fait. Ainsi, la théorie juridique conserve sa cohérence interne tout en permettant une excroissance aux vertus épistémologiques indéniables : effectivement, sans

[1559] Un tel écart entre la force normative juridique théorique et la force normative réelle des participations communales n'est pas un phénomène incongru. La doctrine avait pu relever l'existence de telles distorsions lors de l'élaboration du Plan. A ce titre, la doctrine pouvait indiquer qu'« il y a distorsion entre le « réel » constitué par les conseils des planificateurs et la « fiction juridique » de la suprématie du consentement politique. Juridiquement, en effet, on situe la décision dans la sphère du politique, considérée comme exerçant l'hégémonie sur la consultation des planificateurs. Mais selon Y. Weber, c'est l'inverse qui, en fait, se produit. S'il est vrai que la consultation continue à être ratifiée par loi ou par décret, ces notions n'ont plus le même sens qu'auparavant : loi et décret se bornent à prendre acte du conseil. On peut donc parler d'une véritable supériorité de la « décision consultative » sur la « décision juridique ». La force contraignante s'est transférée de la seconde à la première. A la limite, on peut même se passer de la seconde qui n'ajoute plus rien à des conseils qui, pour être exécutés, dépendent d'une adhésion avant tout ''psychologique''. » (AMIOT (M) : Le phénomène consultatif, *in* LANGROD (G) (dir.) : *La consultation dans l'administration contemporaine*, Editions Cujas, Paris, 1972, p. 54)

[1560] De fait car le droit ne prévoit pas de donner un pouvoir de consentement, élément caractéristique de la notion de coauteurs, par le biais des propositions et avis découlant des notions de concertation et de consultation.

[1561] EINSENMANN (C) : *Cours de droit administratif*, Tome 2, LGDJ, 1983, p. 198.

[1562] EINSENMANN (C) : *op. cit.*, p. 383.

cette notion de coauteurs de fait, le rôle réel des communes ne serait pas appréhendé à sa juste valeur, ce qui tromperait l'analyse.

*

La relation très particulière liant l'intercommunalité, les communes et l'urbanisme produit une configuration triangulaire spécifique à l'origine de participations communales à la force normative renforcée en raison de la force politique communale. En reprenant une formule d'Hauriou, on peut dire que ce ne sont pas les propositions et avis des communes, au moment où ils sont produits comme des normes juridiques, qui sont reçus par l'intercommunalité. Ce ne sont même pas les communes en elles-mêmes qui sont écoutées, c'est la légitimité politique au nom de laquelle les communes se prononcent.[1563] Cela suffit pour donner aux participations communales une force normative non prévue par le droit et faire des communes les coauteurs de fait de la planification urbaine.

[1563] La citation originale est la suivante : « ce ne sont pas les commandements du pouvoir, au moment où ils sont produits comme des actes, qui sont acceptés par le peuple. Ce n'est même pas le pouvoir en soi qui est accepté, c'est l'institution politique au nom de laquelle le pouvoir commande. » Cette citation d'Hauriou, tirée de son Précis de droit constitutionnel de 1929 (p. 4), est extraite de COTTA (S) : Eléments d'une phénoménologie de la légitimité, *in* BASTID (P) (dir.) : *L'idée de légitimité*, Annales de philosophie politique tome VII, PUF, 1967, p. 75.

Conclusion du Chapitre 2

Le fonctionnement interne de l'intercommunalité vide de sa substance l'idée d'une mise en avant progressive de l'intercommunalité en matière de planification urbaine.

Le droit applicable avant les lois ENE et RCT fait preuve de modération dans le transfert de la planification urbaine à l'intercommunalité. Si le SCOT relève en principe de l'intercommunalité, le PLU reste d'abord un document communal, qui n'intègre pas les planifications sectorielles quand il relève de la compétence communautaire. On peut penser qu'il s'agit, dans l'esprit du législateur, d'habituer progressivement les communes à l'intervention intercommunale en matière planificatrice et de forger une intercommunalité expérimentée dans l'exercice de cette compétence.

Seulement, pour que les communes acceptent l'enracinement de l'intercommunalité comme autorité compétente s'agissant de la planification et pour qu'elle puisse acquérir de l'expérience dans l'exercice de cette matière, encore faut-il que l'institution intercommunale soit réellement l'autorité décisionnelle. Les apparences juridiques le laissent penser, le principe d'exclusivité s'appliquant faute d'une exception législative propre à cette matière. De ce fait, l'intercommunalité aurait dû exercer seule sa compétence planification.

Cependant, le fonctionnement interne de l'intercommunalité bouleverse tout. Loin de mettre en lumière une intercommunalité bénéficiant d'une sphère d'action autonome, il matérialise la domination communale de l'institution intercommunale. Cette domination communale bouscule le sens des procédures de détermination de la planification établies par la loi. Là où cette dernière envisage une participation communale laissant le dernier mot à l'intercommunalité, la qualité de mandataires des délégués intercommunaux et l'existence de chartes de fonctionnement renversent la perspective en donnant aux communes un rôle décisionnel dominant. Dès lors, bien au-delà des dispositions juridiques, les communes apparaissent comme de véritables coauteurs de la planification urbaine intercommunale, des coauteurs de fait.

Cette situation ne peut manquer d'avoir des incidences sur le contenu de la planification urbaine intercommunale.

Chapitre 3 : Une codécision de fait influant le fond de la planification urbaine

Les objectifs assignés à la planification urbaine et la procédure fixée pour son établissement doivent permettre d'aboutir à une certaine écriture normative des documents. Aussi, si le sens de la procédure de détermination est détourné, il faut logiquement en déduire que l'écriture de la planification urbaine ne correspondra pas totalement aux attentes du législateur. En effet, il y a un lien étroit entre les conditions de détermination de la planification urbaine et son contenu. Le contenu d'une norme juridique révèle toujours l'esprit de son auteur.

En théorie, le législateur cherche à promouvoir une écriture communautarisée de la planification urbaine. Il s'agit d'obtenir des documents qui matérialisent une volonté propre se déployant à une échelle particulière. En d'autres termes, la planification doit révéler une conception de l'urbanisme supra-communale. En cas de compétence syndicale, la finalité recherchée demeure : seulement, il faudra arriver à des compromis entre plusieurs volontés communautaires réunies. Cela reste, malgré tout, un dépassement de l'urbanisme communal. La procédure théorique de confection des documents sert cette ambition, en ne laissant qu'un rôle consultatif aux communes, de surcroît gardées à distance par le principe d'exclusivité. La cohérence de la démarche législative est avérée.

Seulement, on a vu que la procédure d'établissement des planifications ne correspond pas réellement à l'esprit et à la lettre de la loi. La domination communale de l'institution intercommunale marginalise cette dernière. En conséquence, la nécessaire réévaluation du rôle des communes, coauteurs de fait de la planification, aura un impact sur son contenu, ce dernier étant le reflet de l'esprit de ses auteurs. Clairement, on peut parler d'une planification urbaine intercommunale « communalisée », ce qui empêche la cristallisation d'une approche réellement supra-communale de l'urbanisme. De la sorte, on montre que le contenu de la planification urbaine reflète son mode de détermination (Section 1). De toute évidence, cette situation est très insatisfaisante au regard des ambitions du législateur. On peut alors se demander s'il n'est pas possible, en mobilisant d'autres ressources du droit de l'urbanisme, de contrebalancer l'influence communale *après* la détermination de la planification urbaine. Il s'agirait ainsi de corriger, dans un sens favorable aux vues législatives, l'écriture des documents retenue du fait de la prééminence communale. Cependant, on devra souligner l'insuffisance des moyens de contrebalancer ultérieurement le pouvoir communal (Section 2).

Section 1 : Le contenu de la planification urbaine reflétant son mode de détermination

On parle de *la* domination communale de l'institution intercommunale. La formule ne doit pas occulter le caractère spécifique de cette domination, qui réside dans son caractère pluriel. En effet, parler de domination communale revient à souligner la domination *des* communes sur l'institution intercommunale. Cette domination plurielle n'est pas neutre au moment de la détermination de la planification urbaine : cette dernière doit respecter les intérêts de *l'ensemble* des communes concernées par la démarche planificatrice. Effectivement, toutes ces communes en sont les coauteurs de fait. Cela implique que la détermination du contenu de la planification sera consensuelle, c'est-à-dire qu'elle doit recueillir un large assentiment. Ainsi, la codécision de fait à l'œuvre en matière de planification urbaine conduit à une détermination consensuelle de la planification urbaine (Paragraphe 1). On verra ensuite que cette élaboration consensuelle va hypothéquer le contenu de la planification urbaine (Paragraphe 2).

Paragraphe 1 : Une codécision de fait amenant une détermination consensuelle de la planification urbaine

Alors que le droit positif consacre le fait majoritaire comme le mode de détermination de la planification urbaine intercommunale, la domination communale de l'institution intercommunale conduit à en relativiser fortement la portée (A). En réalité, il faut souligner que le fonctionnement de l'intercommunalité conduit à l'avènement du consensus comme mode de détermination de la planification urbaine (B).

A) Une détermination échappant au fait majoritaire

La qualité de coauteurs de fait des communes a pour conséquence que le fait majoritaire ne peut être identifié comme le mode de détermination de la planification urbaine.

Pour le comprendre, il faut souligner que la domination communale de l'institution intercommunale a pour résultat que prime le principe politique de l'égalité souveraine des communes. Chaque municipalité conservant sa souveraineté politique, faute de supériorité intercommunale, elles sont en conséquence toutes égales. Ainsi, leurs rapports ne sont pas fondamentalement structurés selon des clivages partisans ou des rapports hiérarchiques, mais avant tout par des discussions entre pairs.

Aussi, très clairement, dans la perspective d'une codécision exigeant le consentement communal alors que l'on se trouve en présence d'une juxtaposition de volontés communales égales, le mode de prise de décision que constitue le fait majoritaire est d'emblée exclu. Pour que des décisions émergent des procédures de détermination de la planification urbaine, on doit concilier les différentes volontés communales qui présentent la caractéristique d'être égales. Il faut alors un mode de prise de décision ménageant l'ensemble des intérêts communaux. Ces derniers étant égaux, on ne peut y porter atteinte. Or, l'essence même du fait majoritaire est de mettre en présence une majorité accomplissant sa volonté et une minorité s'y soumettant. De ce fait, ce mode de prise de décision ne peut trouver à s'appliquer puisqu'il ne garantit pas *a priori* la préservation des différents intérêts communaux en présence.

En conséquence, « la prégnance irréductible du fait communal consacre une intercommunalité négociée, aux dépens d'une supracommunalité régie par le fait majoritaire. »[1564] Cela débouche sur le « développement de formes de cogestion interpartisane de l'action publique locale »[1565], cette cogestion exigeant « l'institutionnalisation du régime de *grande coalition* (souligné par nous) ».[1566] L'analyse est valable pour les communautés, mais aussi pour les syndicats. On a vu plus haut que les syndicats, du fait de la spécificité de leur nature et de l'application par ricochet des chartes de fonctionnement à leur égard, sont le lieu de la contractualisation de la planification urbaine. Or, « la contractualisation (…) n'est en fait que l'un des avatars du consensus. »[1567] Aussi, *la conciliation des volontés communales politiquement égales ne s'opère pas à travers une procédure juridique mais par l'intermédiaire d'un processus politique : la recherche d'un consensus entre communes*.

Cette situation rappelle très clairement les problématiques afférentes à la prise de décision au niveau international, lorsque l'on se trouve en présence d'Etats également souverains.[1568] La doctrine a bien relevé ce rapprochement entre la prise de décision intéressant des Etats également souverains et des communes politiquement égales : « le fonctionnement (intercommunal) se rapproche de la négociation intergouvernementale (entre intérêts communaux en fait) en huis clos. »[1569]

B) L'avènement du consensus comme mode de détermination de la planification urbaine

Il convient de présenter précisément ce que l'on entend en visant le consensus comme mode de détermination de la planification urbaine (1). Cette présentation faite, on pourra alors mettre en lumière les intérêts du recours au consensus en matière planificatrice pour les communes (2). On terminera en dégageant que le consensus n'est pas une remise en cause de la codécision mise en avant précédemment, en raison de l'articulation réelle entre ces deux notions (3).

1) Signification d'une élaboration consensuelle de la planification urbaine

Par consensus, on entend la « procédure de prise de décision, exclusive du vote, consistant à constater l'absence de toute objection présentée comme étant un obstacle à la décision en cause. »[1570] Le consensus se rapproche de l'unanimité, qui est l'exigence de l'accord de tous, mais sans se confondre avec elle. D'une part, le consensus n'est pas l'unanimité car cette dernière implique une approbation générale *explicite* alors que le consensus peut être constaté par une absence d'opposition. L'unanimité exige une adhésion

[1564] SAVARY (G) : La régulation consensuelle communautaire, facteur d'intégration -désintégration politique – l'exemple de la communauté urbaine de Bordeaux, Politique et Management public, volume 16, n°1, mars 1998, p. 111.
[1565] DESAGE (F) : Un régime de grande coalition permanente ?, Politix 4/2009 (n° 88), p. 138.
[1566] DESAGE (F) : article précité, p. 150.
[1567] HECQUARD-THERON (M) : La contractualisation des actions et des moyens publics d'intervention, AJDA, 1993, p. 451.
[1568] On peut rappeler en effet que « les organisations internationales n'ont pas de souveraineté propre ; elles juxtaposent les souverainetés nationales ; si leur statut prévoit néanmoins la possibilité que des décisions soient prises à la majorité, on hésite à contrarier ouvertement, sur des sujets importants, la souveraineté des Etats. (…) (Il fallait donc trouver un) substitut pragmatique d'une souveraineté absente ou inaccessible. » (RIGAUD (J) : Réflexions sur la notion de consensus, *in* « Le consensus », Pouvoirs, 1978, p. 9)
[1569] Séance 5 du 25 juin 2007, « Démocratie et intercommunalité », *in* PUCA : *L'intercommunalité en débat*, PUCA, 2007.
[1570] DE LACHARRIERE (G) : Essais de définition, *in* « Le consensus », Pouvoirs, 1978, p. 35.

positive, le consensus peut se réaliser négativement par une absence d'opposition. D'autre part, le consensus n'est pas l'unanimité car il peut y avoir consensus alors qu'une personne s'y oppose. Contrairement à l'unanimité, le consensus n'exige pas l'adhésion de tous.[1571]

Ceci étant posé, on peut affirmer que le consensus est le processus par lequel les communes s'accordent entre elles sur le contenu de la planification urbaine. Cet accord ménage les intérêts de toutes les communes car il n'est pas dépendant d'un vote à la majorité. Il découle plutôt d'une négociation visant à dégager la décision susceptible de convenir à tous ou susceptible, *a minima*, de ne pas susciter l'hostilité décisive de certaines des communes membres. Il s'agit ainsi de négocier le contenu de la planification urbaine jusqu'à qu'il n'y ait plus d'opposition à son approbation.[1572] Le professeur Savary a pu souligner que la négociation est faite par les élus, en particulier ceux exerçant des fonctions exécutives, à partir des différents intérêts communaux en présence. Les clivages partisans sont généralement peu prégnants dans cette configuration.[1573]

On le voit, on est loin du vote à la majorité simple prévu par la loi pour la détermination de la planification urbaine. Une telle disposition aurait été réaliste si l'assemblée délibérante était composée d'authentiques représentants de l'intercommunalité, ou, plus justement, si l'organe délibérant avait été réellement pensé comme un représentant. Mais la qualité de délégués attribuée aux membres de l'organe délibérant change fondamentalement la donne : il ne s'agit plus, par un vote à la majorité, de dégager la volonté intercommunale, mais de concilier des intérêts communaux égaux. Le consensus devient alors incontournable. *La procédure juridique du vote à la majorité simple est supplantée par le processus politique de recherche du consensus*.

On a largement pu constater la prégnance du consensus comme mode de prise de décision propre à l'intercommunalité.

En premier lieu, le constat a été fait par la doctrine, dans sa grande diversité. Elle a ainsi pu relever que le consensus apparaît comme une norme de comportement,[1574] car « il est très rare que (les) règles de majorité soient activées tant le mot qui quasiment partout domine est celui de ''consensus''. »[1575] Le fait que le consensus soit « le principe fondateur de l'intercommunalité »[1576] a des conséquences directes sur le fonctionnement de l'organe délibérant puisque « l'assemblée communautaire n'est pas un lieu où l'on délibère (…). C'est le lieu où l'on offre le spectacle de l'unanimité, image qu'il convient de renvoyer aux journalistes locaux présents dans la salle du conseil. (…) La pratique de la négociation et du compromis tend à s'imposer au travail d'assemblée où prévalent les ressources de l'argumentation. »[1577]

[1571] DE LACHARRIERE (G) : Essais de définition, *in* « Le consensus », Pouvoirs, 1978, p. 35.

[1572] Dans cette perspective, « l'idée de consensus marque, non la renonciation aux prérogatives d'une majorité formelle, mais la volonté de leur dépassement. Le consensus est le refus de l'affrontement ; il n'est pas pour autant l'expression d'un irénisme ; loin de nier les oppositions, les clivages, les risques de rupture, il les assume et représente une volonté, non de les résoudre artificiellement ou de les anéantir, mais de les transcender. » (RIGAUD (J) : Réflexions sur la notion de consensus, *in* « Le consensus », Pouvoirs, 1978, p. 9)

[1573] SAVARY (G) : La régulation consensuelle communautaire, facteur d'intégration -désintégration politique – l'exemple de la communauté urbaine de Bordeaux, Politique et Management public, volume 16, n°1, mars 1998, p. 112.

[1574] Séance 3 du 25 janvier 2007, « L'intercommunalité entre nouvelle gouvernance et nouvelle gouvernementalité des territoires », *in* PUCA : *L'intercommunalité en débat*, PUCA, 2007.

[1575] PORTIER (N) : Essai de prospective intercommunale, AJDA 2007, p. 1874.

[1576] LE BRAS (D) : Le conseil d'agglomération : une lecture ethnographique, Pouvoirs Locaux, n°78, III/2008, p. 18.

[1577] LE BRAS (D) : article précité, p. 19.

En second lieu, le constat a été établi par des juridictions. Ainsi, la Cour des Comptes a pu indiquer que son enquête a « fait apparaître que les décisions prises (…) se caractérisaient souvent par la recherche systématique, non pas d'une adhésion majoritaire, mais d'un consensus le plus large possible des communes membres. »[1578]

2) Les intérêts d'une élaboration consensuelle de la planification urbaine pour les communes

La recherche du consensus se distingue comme « la première règle de comportement politique »[1579] au sein des institutions intercommunales.

Evidemment, le consensus ne concerne pas uniquement la détermination de la planification urbaine. Il s'agit d'un mode de prise de décision qui concerne l'ensemble des compétences intercommunales. La recherche du consensus est une règle générale en matière d'intercommunalité.

Toutefois, on peut dire que le consensus trouve un champ particulièrement propice à son expression avec la planification urbaine, en raison de l'importance des enjeux qui y sont attachés. La planification urbaine peut être potentiellement la source de la remise en cause de certains des intérêts fondamentaux des communes. Effectivement, ainsi que les auteurs le mettent en avant, « il est nécessaire de souligner la place centrale qu'occupent les conflits dans la planification urbaine. »[1580] Ces conflits sont d'ordre très divers. D'un côté, ils peuvent être économiques : la régulation de l'espace intercommunal par l'urbanisme a un impact économique indéniable (en privilégiant le développement de tel ou tel secteur par exemple) qui peut susciter des oppositions (d'un secteur s'estimant marginalisé notamment).[1581] D'un autre côté, ils peuvent être politiques : les conflits peuvent naître de tentatives de contrôle de l'intercommunalité, de l'écriture des documents, de face à face partisans ou de clivages territoriaux (ville-centre contre périurbain par exemple).[1582] Aussi, il s'agit de neutraliser ou canaliser ce foyer possible d'atteinte aux intérêts communaux. Le consensus, comme mode décisionnel, apparaît comme le vecteur de régulation communale de la menace potentielle que représente la planification urbaine pour les communes.

Au regard des conflits potentiels auxquels peut donner lieu la planification urbaine, sa régulation par sa détermination consensuelle présente trois intérêts majeurs pour les communes.

D'abord, la détermination consensuelle de la planification urbaine permet aux communes d'éviter les conflits inhérents à l'élaboration de toute planification urbaine, en mettant en place un mode de prise de décision non conflictuel. En d'autres termes, la procédure de détermination de la planification doit neutraliser *a priori* les conflits potentiels attachés au contenu de toute planification. Les communes savent que leur participation à une démarche planificatrice ne sera pas synonyme de remise en cause de leurs intérêts respectifs car chacune d'entre elles conservent un pouvoir décisionnel intact grâce à l'exigence d'une élaboration consensuelle. Les communes ne seront pas dépossédées de leur pouvoir

[1578] COUR DES COMPTES : *L'intercommunalité en France*, Les éditions des Journaux Officiels, novembre 2005, p. 196.
[1579] DORMOIS (R) : Intercommunalité et planification urbaine : une dynamique de stabilisation croisée, *in* LE SAOUT (R) et MADORE (F), (dir.) : *Les effets de l'intercommunalité*, Presses universitaires de Rennes, 2004, p. 146.
[1580] DORMOIS (R) : article précité, p. 149.
[1581] *Ibidem.*
[1582] *Ibidem.*

décisionnel par une assemblée tranchant par des décisions majoritaires. Elles peuvent toujours s'opposer et empêcher ainsi la détermination de la planification. Aussi, la planification urbaine ne peut se faire contre les communes.[1583]

Ensuite, l'élaboration consensuelle de la planification urbaine présente l'intérêt de préparer la phase de la mise en œuvre de la planification et de la prémunir contre les luttes politiques. On l'a dit, la planification urbaine est une norme juridique. Comme toute norme juridique, elle doit être exécutée, mise en œuvre, pour produire ses effets. Or, si le moment de la définition de la planification urbaine a été conflictuel, marqué par l'opposition résolue de certaines communes au contenu de la planification, alors il y a tout lieu de croire que ces dernières chercheront à neutraliser la planification approuvée. Cette neutralisation peut avoir lieu si les communes en question ne mettent pas en œuvre la planification urbaine ou la mettent en œuvre de façon à écarter les dispositions les plus contestées. La planification urbaine étant un système à part entière, on peut penser que la neutralisation totale ou partielle de ses dispositions sur certaines parties du périmètre intercommunal garantira l'échec global de ses dispositions. Dans cette perspective, le consensus comme mode de prise de décision apparaît comme l'assurance d'une mise en œuvre effective de la planification urbaine.[1584]

Enfin, l'élaboration consensuelle de la planification permet aux élus communaux de faire de cette dernière une ressource politique mobilisable au moment des élections. La planification urbaine étant véritablement co-déterminée par les communes, les élus communaux peuvent la mettre en avant, elle et ses effets, comme un élément de bilan en dépit du transfert de la compétence à l'intercommunalité.[1585]

3) L'articulation entre la codécision de fait et la détermination consensuelle de la planification

On peut se demander si le consensus, comme mode de détermination de la planification urbaine, remet en cause l'idée selon laquelle les communes sont « seulement » les coauteurs de fait de la planification urbaine. Effectivement, se pose la question de savoir si le consensus signifie que les communes sont véritablement les seules auteurs de fait de la planification urbaine. On peut répondre par la négative à ces interrogations.

Le consensus n'est pas, en soi, synonyme de suprématie absolue des communes. Certes, les communes participent à la détermination de la planification dans une mesure qui rend le principe d'exclusivité parfaitement illusoire. Toutefois, le consensus ne signifie pas, en soi, que l'on doit passer de la codécision à la décision communale pour caractériser la détermination de la planification urbaine. En effet, l'institution intercommunale n'est pas exclue de l'élaboration de cette planification urbaine. Elle dispose d'atouts certains pour peser sur cette élaboration et ainsi être considérée comme une partie nécessaire à la formation du consensus final. Deux atouts intercommunaux dans la détermination de la planification urbaine peuvent être mis en avant à ce stade de la réflexion.[1586]

Le premier atout est le président de l'institution intercommunale. Ce dernier bénéficie de la détermination consensuelle de la planification urbaine. A ce titre, le président apparaît

---

[1583] DORMOIS (R) : Intercommunalité et planification urbaine : une dynamique de stabilisation croisée, *in* LE SAOUT (R) et MADORE (F), (dir.) : *Les effets de l'intercommunalité*, Presses universitaires de Rennes, 2004, p. 150-151.

[1584] DORMOIS (R) : article précité, p. 151.

[1585] SAVARY (G) : La régulation consensuelle communautaire, facteur d'intégration -désintégration politique – l'exemple de la communauté urbaine de Bordeaux, Politique et Management public, volume 16, n°1, mars 1998, p. 109.

[1586] Atouts dont on approfondira l'analyse plus loin. Ici, il s'agit surtout de dire que le consensus n'est pas, en soi, synonyme du passage de la codécision à la décision communale.

comme celui qui va permettre la cristallisation du consensus. Sa position lui permet de s'adresser à l'ensemble des forces en présence et de mener les négociations croisées. Ses rôles de courtier, modérateur, arbitre valorisent sa position. La place centrale du président de l'institution intercommunale dans le processus de détermination de la planification urbaine lui permet de mettre en avant les intérêts intercommunaux et de les faire prendre en compte lors de la mise en exergue du consensus autour de la planification urbaine.

Le second atout est technique, il réside dans le pouvoir d'expertise intercommunal.[1587] Pour qu'un consensus se forme, encore faut-il qu'il ait un support pour se former, c'est-à-dire un projet préalable, des orientations, des propositions. Le consensus n'est pas synonyme de production *ex-nihilo* de la planification urbaine. Les prémices de la planification sont arrêtées par l'institution intercommunale, en particulier son administration dirigée par le président. En conséquence, l'institution intercommunale a la possibilité d'influencer la forme finale de la planification urbaine en posant des prémices qui seront la base des négociations à l'origine du consensus final. L'intercommunalité peut encadrer le déroulement des négociations en imposant, par les prémices fixées par son administration, les sujets sur lesquels il y aura des négociations. Par son pouvoir d'expertise et son rôle de proposition, l'intercommunalité a la possibilité d'imposer ses priorités.

En dépit de l'existence d'atouts intercommunaux, il ne faut pas se faire d'illusions. Si le consensus n'est pas, en soi, synonyme d'une domination communale absolue, on doit admettre que le consensus, de manière générale, implique que certains en tireront plus profit que d'autres.[1588] Autrement dit, le consensus n'est pas un processus neutre susceptible d'agréer l'ensemble des participants à sa mise en exergue. Entre l'intercommunalité et les communes, une partie à la détermination consensuelle de la planification urbaine sera lésée dans ses intérêts. On considère que c'est l'intercommunalité qui semble être le grand perdant de la détermination consensuelle de la planification urbaine. La doctrine a pu mettre en avant cet aspect des choses, en relevant que le « consensus intercommunal, s'il est bien un accord sur le fonctionnement de l'institution, consiste avant tout pour les acteurs communautaires à s'entendre sur la priorité accordée à la réalisation de leurs objectifs municipaux. »[1589] On est plus en présence d'un « compromis entre formations politiques et entre élus sur la répartition territoriale des ressources de l'institution que d'un accord sur le sens et les fins de l'action publique. »[1590] On est d'autant plus enclin à défendre ce point de vue que la réforme des collectivités territoriales poursuit la remise en cause d'un des atouts intercommunaux, le pouvoir d'expertise, en relativisant l'autonomie de son administration.[1591] Dès lors, une formule frappante a pu justement souligner que le consensus joue *contre* l'intégration intercommunale.[1592]

[1587] SAVARY (G) : La régulation consensuelle communautaire, facteur d'intégration -désintégration politique – l'exemple de la communauté urbaine de Bordeaux, Politique et Management public, volume 16, n°1, mars 1998, p. 112.

[1588] Comme l'indique le professeur Rivero, le consensus « peut prendre des significations variables selon son intensité. Il y a des consensus d'adhésion et des consensus de résignation. » (RIVERO (J) : Consensus et légitimité, *in* « Le consensus », Pouvoirs, 1978, p. 60) De façon plus brutale, Philippe Braud précise que « quel que soit le contenu exact sur lequel porte le consensus, celui-ci reflète nécessairement mieux les intérêts des uns que ceux des autres, mais il doit le dissimuler pour conserver son efficacité. » (BRAUD (P) : Essais de définition, *in* « Le consensus », Pouvoirs, 1978, p. 25)

[1589] LEFEBVRE (R) : Les impensés de la démocratie locale dans le projet de réforme territoriale, Pouvoirs Locaux, n° 84, I/2010, p. 22.

[1590] *Ibidem.*

[1591] Voir Partie 2, Titre 2, Chapitre 2, Section 2, Paragraphe 3, E).

[1592] DESAGE (F) : *Le « consensus » communautaire contre l'intégration intercommunale*, thèse de science politique, Université Lille 2, 2005.

La démonstration faite que le consensus commande l'élaboration de la planification urbaine, il faut maintenant mesurer l'impact de ce mode d'élaboration sur le contenu de la planification urbaine.

Paragraphe 2 : Une élaboration consensuelle hypothéquant le contenu de la planification urbaine

On estime que l'élaboration consensuelle hypothèque le contenu de la planification urbaine. Pour le justifier, il faut commencer par rappeler l'existence d'un lien entre la force de l'auteur d'une norme et la force de la norme édictée (A). Cette présentation faite, on pourra comprendre que le fonctionnement de l'intercommunalité est une véritable menace pour le contenu de la planification urbaine (B). Des enquêtes de terrain semblent accréditer cette position (C).

A) L'existence d'un lien entre la force de l'auteur d'une norme et la force de la norme édictée

Pour expliquer l'idée du lien nécessaire entre l'auteur d'une norme et la force de celle-ci, on peut se référer avantageusement au professeur de Béchillon. Ce dernier a pu rappeler qu' « un des apports décisifs de la théorie anglo-saxonne des actes de langage aura été de faire comprendre que le statut de la personne qui parle joue, dans la conquête de la signification, un rôle aussi important que le sens littéral des mots qu'elle emploie. Autrement dit, la signification d'une phrase dépend à la fois de son *sens* et de la *force* que son auteur lui imprime, en particulier grâce à la situation qu'il occupe dans le contexte où il l'énonce. »[1593] Comme le précise le professeur de Béchillon, « c'est, avant tout, le statut du locuteur qui confère son autorité à un énoncé »[1594] car « tout phénomène de discours comporte une dimension (…) illocutoire d'arrière-plan (la force particulière que le locuteur injecte dans l'acte de dire ces mots). »[1595]

Ainsi, on peut établir une corrélation entre la force de l'auteur d'une norme et la force de la norme édictée. Selon que l'auteur fait montre d'une force plus ou moins grande, la norme qu'il édicte présentera une force normative relativement proportionnelle.

B) Le fonctionnement réel de l'intercommunalité comme menace pour l'ambition de la planification urbaine

L'idée d'un lien entre la force de l'auteur d'une norme et la force de la norme édictée permet de dire que l'ambition de la planification urbaine intercommunale est menacée. La faiblesse de l'autorité intercommunale, que traduit le principe consensuel, est une faiblesse qui se répercute sur le contenu de la planification. Dès lors que l'intercommunalité est supplantée par les communes, alors il faut admettre que c'est une signification communale, ou communalisée, de la planification urbaine qui risque de l'emporter. Effectivement, la planification urbaine, dominée par le consensus, tend à reproduire les logiques communales plus qu'à les transformer et les transcender. La décision consensuelle tend à la reproduction des volontés communales à son origine.[1596] C'est une illustration parfaite de l'idée selon laquelle « le droit, pour reprendre un mot de Danièle Lochak, c'est ''le discours du

[1593] DE BECHILLON (D) : *Qu'est-ce qu'une règle de droit ?*, Editions Odile Jacob, 1997, Paris, p. 167.
[1594] DE BECHILLON (D) : *op. cit.*, p. 168.
[1595] DE BECHILLON (D) : *op. cit.*, p. 183.
[1596] FAVRE (P) : *La décision de majorité*, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1976, p. 104.

pouvoir''. »[1597] En conséquence, la planification urbaine intercommunale ne peut aborder, ou seulement de façon superficielle, les questions conflictuelles, alors qu'elles sont les plus fondamentales, comme en matière sociale ou environnementale par exemple.

Finalement, la dimension instrumentale de la planification urbaine intercommunale, comme instrument de mobilisation sociale organisant les relations entre l'intercommunalité et les communes, semble l'emporter sur sa dimension normative.[1598] Cela conduit à appauvrir le contenu normatif de la planification urbaine intercommunale, pour maintenir intact l'articulation des acteurs.[1599] A ce titre, la cristallisation du consensus nécessite un alignement sur les dénominateurs communs des parties en présence. Ces derniers peuvent être réduits au minimum : dans ce cas, la planification est marquée par de faibles visées. Ainsi, « *l'attention centrale accordée à la procédure d'élaboration et à ses effets en termes de régulation politique a eu comme conséquence de mettre à l'arrière-plan la question du contenu. La priorité donnée à la recherche du consensus fait que le document de planification urbaine n'explicite plus des arbitrages clairs entre logiques d'intérêts contradictoires* (souligné par nous). »[1600] Cela obère l'ambition transformatrice de la planification urbaine intercommunale.

C) L'existence de recherches mettant en avant la faible force normative de la planification urbaine

Il est délicat, pour un chercheur isolé, de réussir une évaluation globale de l'ensemble des planifications urbaines intercommunales. On peut cependant s'appuyer sur des enquêtes menées à propos de telle ou telle planification pour tenter d'obtenir un aperçu de la situation. Il semble que ces recherches convergent pour souligner la faible force normative de la planification urbaine portée par l'intercommunalité.

A propos des SCOT, une enquête menée par le GRIDAUH n'a pas manqué de constater que « les rapports de site relèvent que la plupart des documents d'orientations générales (DOG) des SCOT analysés contiennent, pour l'essentiel, des normes souples, c'est-à-dire des règles dont la vocation instrumentale est plus de servir de support, de guide ou de modèle à l'établissement d'autres actes que de contraindre les auteurs de ces derniers à se plier strictement à l'observation des dispositions contenues dans le SCOT. *Autrement dit, les normes majoritaires au sein de ces DOG ne sont pas des commandements, des lignes-modèles rigides devant être suivies obligatoirement et à la lettre, mais plutôt des normes ayant une ''fonction directive souple'' qui, ainsi, laissent à leurs destinataires le soin de déterminer la mesure des choses qu'il serait souhaitable ou opportun de réaliser* (souligné par nous). Par là même, les intéressés, ceux dont la conduite, les faits et gestes sont dirigés par ces normes, disposent d'une importante marge d'appréciation pour s'y conformer, ''marge d'appréciation qui est au contraire exclue dans le cas des commandements.''»[1601]

S'agissant des PLH, une autre étude conduite par le GRIDAUH met en avant une écriture normative marquée par l'importance des normes non impératives. Ainsi, il a été

[1597] DE BECHILLON (D) : *Qu'est-ce qu'une règle de droit ?*, Editions Odile Jacob, 1997, Paris, p. 248.
[1598] PINSON (G) : Le projet urbain comme instrument d'action publique, *in* LASCOUMES (P) et LE GALES (P), (dir.) : *Gouverner par les instruments*, Presses de Sciences Po, 2004, Paris, p. 209.
[1599] PINSON (G) : article précité, p. 227.
[1600] DORMOIS (R) : Intercommunalité et planification urbaine : une dynamique de stabilisation croisée, *in* LE SAOUT (R) et MADORE (F), (dir.) : *Les effets de l'intercommunalité*, Presses universitaires de Rennes, 2004, p. 158.
[1601] STRUILLOU (J.-F.) : Droit et écriture du document d'orientations générales, *in* LEBRETON (J.-P.) (dir.) : *Evaluation juridique des premiers SCOT*, Les Cahiers du GRIDAUH, 2009, n° 19, p. 198.

indiqué que la « large adhésion au PLH souligne le rôle pédagogique de ce document qui réussit à désamorcer les oppositions en définissant des objectifs *consensuels* (souligné par nous), quitte à ne pas relayer certains éléments de diagnostic. » [1602] Cette situation est due au fait que « l'écriture des objectifs du PLH est en définitive le fruit d'une constante recherche d'équilibre entre des stratégies et des logiques institutionnelles contradictoires. Elle tend à une amélioration de l'intercommunalité ''dans le respect des prérogatives communales'', comme l'indique le PLH de la CASQY (…). Mais ce fragile équilibre ne garantit pas nécessairement la prévalence de l'intérêt communautaire sur les intérêts des communes membres. » [1603] « Quoi qu'il en soit, aucune des intercommunalités étudiées n'échappe à cette tension entre logique communautaire et logiques communales, qui se révèle tout autant dans l'affirmation d'une communauté urbaine (MPM) selon laquelle ''l'adhésion des communes membres est au cœur de la démarche du PLH et constitue le gage de sa réussite'' que dans la décision prise par une communauté de communes (communauté de communes Grand Parc, Yvelines) de soumettre les objectifs de programmation des logements déterminés par le PLH à une contractualisation avec chacune des communes concernées. »[1604] Finalement, l'écriture des PLH s'inscrit bien dans « le respect des logiques communales. »[1605]

Concernant les PDU, les recherches menées sur leur contenu ont pu révéler la domination des normes non impératives et leur cantonnement à une fonction normative non autoritaire, illustrée par une écriture normative peu précise. L'auteur du PDU demeure dans la position d'un émetteur d'idées forces, de buts, de directions qu'il ne peut mettre en œuvre lui-même. La concrétisation des normes non impératives relève du bon vouloir des personnes publiques compétentes en urbanisme *stricto sensu*.[1606] De plus, on a constaté que la phraséologie législative est reprise de façon standardisée, sans adaptation aux réalités locales. On ne trouve guère d'innovations quant aux thématiques abordées, il n'y a pas de renouvellement des référentiels et peu d'indications relatives aux techniques à employer pour réaliser le projet. Ainsi, les documents se concentrent sur le méta-projet sans se soucier outre mesure des problématiques de gestion.[1607] En conséquence, « le PDU apparaît dès lors comme une sorte de réflexion prospective complétée d'un catalogue d'opérations potentielles, au sein duquel il sera loisible de trouver des légitimations ultérieures. (…) En traitant les PDU d'imprécis, velléitaires, frileux et conservateurs, leurs pourfendeurs n'ont globalement pas tort. »[1608]

Pour les PLU communautaires, on ne trouve pas d'études consacrées à leur écriture normative. Certainement car le PLU communautaire, avant la loi ENE, en plus d'être rare, est assez virtuel quand il existe. On a eu l'occasion de dire dans la première partie que le PLU communautaire correspond le plus souvent à une juxtaposition de PLU communaux.[1609] Une étude de la nature de l'écriture proprement communautaire des PLU, dans ces conditions, ne pouvait pas réellement être faite.

[1602] ZITOUNI (F) : L'écriture des objectifs, *in* BROUANT (J-P) (dir.) : *Intercommunalité et habitat : les communautés au milieu du gué ?*, Les Cahiers du GRIDAUH, 2006, n° 16, p. 54.
[1603] *Ibidem.*
[1604] ZITOUNI (F) : article précité, p. 55.
[1605] ZITOUNI (F) : article précité, p. 54.
[1606] OFFNER (J.M) : *Les plans de déplacements urbains*, La Documentation française, Paris, 2006, p. 38.
[1607] OFFNER (J.M) : *op. cit.*, p. 38, 39, 48.
[1608] OFFNER (J.M) : *op. cit.*, p. 39.
[1609] Voir Partie 1, Titre 2, Chapitre 1, Section 1, Paragraphe 1, A).

*

Le fonctionnement de l'intercommunalité conduit au recours au consensus pour la détermination de la planification urbaine. En effet, on a vu que le fonctionnement de l'intercommunalité révèle la domination communale de l'institution, domination qui provoque une réévaluation du rôle des communes, en coauteurs de fait de la planification urbaine. Or, dès lors que l'on se trouve dans une hypothèse de codécision de fait, la nécessité de trouver un moyen d'accorder les acteurs concernés s'impose. Ce moyen, c'est le consensus, un accord ne suscitant les oppositions d'aucune force en présence, même au prix d'un assentiment cristallisé sur des bases très modestes. Cette élaboration consensuelle de la planification se reflète dans son contenu, également consensuel. La force de l'auteur d'une norme juridique se répercutant dans la force de la norme qu'il édicte, l'abaissement intercommunal conduit logiquement à une planification modeste dans sa substance. Cela remet directement en cause la volonté du législateur de mettre en place une planification urbaine réellement conçue dans une perspective communautaire. On le voit, le « fonctionnement parallèle » des communautés conduit à « la pérennisation de l'ordre municipal. »[1610]

On peut alors se demander s'il n'est pas possible de corriger ultérieurement les effets de l'élaboration consensuelle de la planification urbaine sur son contenu. Effectivement, l'écriture des documents ne marque pas le terme de leur existence. Des vecteurs juridiques permettent d'agir sur le contenu de la planification, après son élaboration. Cependant, ces moyens de contrebalancer ultérieurement le pouvoir communal sont insuffisants.

[1610] BOINO (P) : Logique de champ et intercommunalité, *in* BOINO (P) et DESJARDINS (X) (dir.) : *Intercommunalité : politique et territoire*, La documentation française, 2009, p. 31.

Section 2 : L'insuffisance des moyens de contrebalancer ultérieurement le pouvoir communal

Une fois écrite dans le cadre intercommunal, la planification urbaine connaît un certain nombre d'étapes dans son existence juridique. Chacune d'entre elle, potentiellement, peut avoir un impact sur le contenu de la planification, afin de renforcer son ambition. Toutefois, on doit constater que ces moments sont insuffisants pour contrebalancer le pouvoir communal, ultérieurement à l'écriture de la planification. L'analyse est valable pour le contrôle du préfet (Paragraphe 1), les procédures de gestion et de suivi des planifications (Paragraphe 2) et les moyens de leur mise en œuvre (Paragraphe 3).

Paragraphe 1 : L'insuffisance du contrôle du préfet

Lorsque la planification urbaine est juridiquement approuvée par l'organe délibérant de l'intercommunalité compétente, le document fait l'objet d'un contrôle de la part du préfet. Ce contrôle conditionne son entrée en vigueur. On doit relever que ce contrôle préfectoral est insuffisant pour contrebalancer l'écriture consensuelle de la planification urbaine, ce qui se constate à propos de l'ensemble des planifications, SCOT (A), PLU (B), PLH (C), PDU (D) et DAC (E).

A) Un contrôle insuffisant en matière de SCOT

Le préfet dispose de deux contrôles lui permettant d'influencer le contenu consensuel de la planification urbaine, au moment de valider son caractère exécutoire (1) et à l'occasion de la mise en œuvre de la clause de sauvegarde (2). Cependant, l'efficacité de ces contrôles demeure sujette à caution.

1) L'insuffisance du contrôle relatif au caractère exécutoire du SCOT

Après avoir rappelé le principe du contrôle (a), on pourra en voir les limites (b).

a) Le principe du contrôle

On évoque ici l'article L. 122-11 du Cu, dans sa version issue de la loi SRU. D'après cette disposition, le schéma devient exécutoire deux mois après sa transmission au préfet. Toutefois, si dans ce délai le préfet notifie, par lettre motivée, au président de l'établissement public les modifications qu'il estime nécessaire d'apporter au schéma lorsque les dispositions de celui-ci ne sont pas compatibles avec les directives territoriales d'aménagement et, en l'absence de celles-ci, avec les dispositions particulières aux zones de montagne et au littoral mentionnées à l'article L. 111-1-1, ou compromettent gravement les principes énoncés aux articles L. 110 et L. 121-1, le SCOT est exécutoire dès publication et transmission au préfet de la délibération apportant les modifications demandées.

b) Les limites du contrôle

Plusieurs éléments relativisent l'impact de l'article L. 122-11 du Cu pour améliorer l'ambition de la planification urbaine établie de façon consensuelle.

D'abord, le préfet ne peut agir de façon discrétionnaire. Il doit nécessairement s'appuyer sur des fondements juridiques limitativement énumérés pour suspendre le caractère exécutoire du SCOT et demander des modifications.

Ensuite, le recours même aux fondements permettant la suspension du caractère exécutoire du SCOT n'est pas aisé. On constate que le schéma doit être « incompatible » ou « compromettre gravement ». A l'image de ce que l'on a relevé dans la première partie,[1611] ces notions ne sont pas aisément exploitables. La compatibilité suppose de sauvegarder une marge de manœuvre au profit de celui qui y est soumis. Tout écart ne pourra être sanctionné. Il faut alors réussir à justement mesurer la distinction entre ce qui est compatible et ce qui ne l'est pas. S'agissant de la grave compromission évoquée, on constate que le standard législatif, par nature, n'est guère précis. Une difficulté d'emploi naît de l'embarras à identifier aisément les hypothèses de grave compromission.

Par ailleurs, l'appui que constituent les DTA dans le contrôle du préfet est fragile. D'un côté, car les DTA n'ont guère réussi numériquement. On peut relever 7 DTA approuvées ou en cours d'approbation[1612] ; de toute façon, par nature, les DTA ont seulement vocation à couvrir certaines parties du territoire. Elles ne peuvent apparaître comme un mode général de modification des SCOT. D'un autre côté, la substance des DTA rend difficile leur appréhension comme un moyen efficace de faire évoluer des SCOT trop consensuels. Eux-mêmes, principalement, contiennent les orientations générales de l'Etat[1613] et ses objectifs majeurs,[1614] c'est-à-dire des normes marquées par une certaine généralité et imprécision.

De plus, la possibilité de demander des modifications du SCOT en cas d'incompatibilité avec les dispositions particulières aux zones de montagne et au littoral mentionnées à l'article L. 111-1-1 se caractérise par le caractère spécifique des zones concernées. On ne se trouve pas en présence d'une faculté d'application générale. Sa portée en est atteinte.

On peut ajouter que la compromission grave des principes énoncés aux articles L. 110[1615] et L. 121-1[1616] du Cu semble être un vecteur très médiocre pour s'opposer au caractère

---

[1611] Voir Partie 1, Titre 1, Chapitre 2, Section 2, Paragraphe 1, A), 2).

[1612] La DTA des Alpes-Maritimes (décret n° 2003-1169 du 2 décembre 2003) ; la DTA des bassins miniers nord-lorrains (décret n° 2005-918 du 2 août 2005) ; la DTA de l'estuaire de la Seine (décret n° 2006-834 du 10 juillet 2006) ; la DTA de l'estuaire de la Loire (décret n° 2006-884 du 17 juillet 2006) ; la DTA de l'aire métropolitaine lyonnaise (décret n° 2007-45 du 9 janvier 2007) ; la DTA des Bouches-du-Rhône (décret n° 2007-779 du 10 mai 2007) ; la DTA des Alpes du Nord (décret d'approbation non paru).

[1613] En matière d'aménagement et d'équilibre entre les perspectives de développement, de protection et de mise en valeur des territoires.

[1614] En matière de localisation des grandes infrastructures de transport et des grands équipements, ainsi qu'en matière de préservation des espaces naturels, des sites et des paysages.

[1615] « Le territoire français est le patrimoine commun de la nation. Chaque collectivité publique en est le gestionnaire et le garant dans le cadre de ses compétences. Afin d'aménager le cadre de vie, d'assurer sans discrimination aux populations résidentes et futures des conditions d'habitat, d'emploi, de services et de transports répondant à la diversité de ses besoins et de ses ressources, de gérer le sol de façon économe, d'assurer la protection des milieux naturels et des paysages ainsi que la sécurité et la salubrité publiques et de promouvoir l'équilibre entre les populations résidant dans les zones urbaines et rurales et de rationaliser la demande de déplacements, les collectivités publiques harmonisent, dans le respect réciproque de leur autonomie, leurs prévisions et leurs décisions d'utilisation de l'espace. »

[1616] « Les schémas de cohérence territoriale, les plans locaux d'urbanisme et les cartes communales déterminent les conditions permettant d'assurer :

1° L'équilibre entre le renouvellement urbain, un développement urbain maîtrisé, le développement de l'espace rural, d'une part, et la préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières et la protection des espaces naturels et des paysages, d'autre part, en respectant les objectifs du développement durable ;

2° La diversité des fonctions urbaines et la mixité sociale dans l'habitat urbain et dans l'habitat rural, en prévoyant des capacités de construction et de réhabilitation suffisantes pour la satisfaction, sans discrimination, des besoins présents et futurs en matière d'habitat, d'activités économiques, notamment commerciales, d'activités sportives ou culturelles et d'intérêt général ainsi que d'équipements publics, en tenant compte en particulier de l'équilibre entre emploi et habitat ainsi que des moyens de transport et de la gestion des eaux ;

3° Une utilisation économe et équilibrée des espaces naturels, urbains, périurbains et ruraux, la maîtrise des besoins de déplacement et de la circulation automobile, la préservation de la qualité de l'air, de l'eau, du sol et du

exécutoire d'un SCOT sous réserve de modifications. Ces principes se caractérisent par une très grande généralité. Cette dernière va avoir pour effet que « le volontarisme législatif risque fort de se heurter à la jurisprudence du Conseil constitutionnel qui considère qu'en raison de l'imprécision des objectifs mentionnés, les dispositions (…) ''doivent être interprétées comme imposant seulement aux auteurs des documents d'urbanisme d'y faire figurer des mesures touchant à la réalisation des objectifs qu'elles énoncent ; qu'en conséquence, il appartient au juge administratif d'exercer un simple contrôle de compatibilité''. »[1617] [1618] De plus, les principes en cause mettent en avant de valeurs que personne ne conteste réellement. Il sera délicat de trouver des SCOT nier la nécessité d'une gestion économe des sols ou l'exigence de mixité sociale. De ce point de vue, les priorités législatives ont bien été intégrées par les planificateurs. Ces derniers prennent seulement garde de rédiger les documents de telle sorte que les résultats de l'adhésion à leur énoncé respectent les intérêts communaux en cause.

Enfin, on peut revenir sur un élément précédemment évoqué,[1619] la répugnance du préfet à user des moyens coercitifs dans son dialogue avec les collectivités locales.

Finalement, on constate que le contrôle du préfet est insuffisant pour assurer un contrepoids à une rédaction consensuelle des SCOT. A cet égard, on a relevé en pratique que « dans l'ensemble, si des préfets ont pu, dans les avis donnés sur certains projets de SCOT (Nantes Saint-Nazaire et Marennes-Oléron), faire des observations sur l'insuffisante intégration de normes supérieures, au final, pour tous les documents approuvés, aucun problème de respect de hiérarchie des normes n'a été relevé. »[1620]

2) L'insuffisance du contrôle relatif à la clause de sauvegarde

On a présenté plus haut le principe de la clause de sauvegarde.[1621] Grâce à cette dernière, le préfet dispose de la possibilité de donner un avis motivé sur une demande de modification du SCOT formée par un membre de l'établissement public compétent qui estime que le schéma compromet un ou plusieurs de ses intérêts essentiels. Le préfet exerce un contrôle sur la pertinence de la demande, la justesse de la remise en cause d'intérêts essentiels et l'intérêt des modifications demandées. Potentiellement, cet élément prévu par l'article L. 122-9 du Cu permet au préfet de manifester, si besoin est, son souhait d'une modification du SCOT, dans un sens plus ambitieux.

Cependant, le contrôle du préfet s'avère bien insuffisant pour en faire un moyen général de modification des SCOT dont l'écriture serait trop marquée par leur origine consensuelle.

D'abord, le contrôle préfectoral n'aboutit pas toujours au constat de la pertinence de la demande de modification du schéma.

Ensuite, le contrôle préfectoral, lorsqu'il aboutit à constater la pertinence de la demande de modification, n'est pas contraignant. Comme l'indique le code, le représentant de l'Etat énonce un avis. Cet avis peut être surmonté par l'établissement porteur du SCOT, qui

---

sous-sol, des écosystèmes, des espaces verts, des milieux, sites et paysages naturels ou urbains, la réduction des nuisances sonores, la sauvegarde des ensembles urbains remarquables et du patrimoine bâti, la prévention des risques naturels prévisibles, des risques technologiques, des pollutions et des nuisances de toute nature. »

[1617] JACQUOT (H), LEBRETON (J.-P.) : La réforme du PLU, AJDA 2010, p. 1698.

[1618] Conseil constitutionnel, 7 décembre 2001, n° 2000-436 DC, D, 2001. SC. 1840, obs. L. Favoreu.

[1619] Voir Partie 1, Titre 1, Chapitre 2, Section 1, Paragraphe 3, C), 1).

[1620] LEROUSSEAU (N), MANSON (C) : L'inscription du SCOT dans le système de pilotage territorial, *in* LEBRETON (J.-P.) (dir.) : *Evaluation juridique des premiers SCOT*, Les Cahiers du GRIDAUH, 2009, n° 19, p. 221.

[1621] Voir Partie 2, Titre 1, Chapitre 2, Section 2, Paragraphe 1, A), 2), c).

peut refuser de modifier son schéma. Dans ce cas, le préfet ne peut que constater l'éventuel retrait de la collectivité qui voit un ou plusieurs de ses intérêts essentiels remis en cause par le schéma, les dispositions de ce dernier applicables à son égard étant abrogées.

Par ailleurs, *fondamentalement*, on peut douter que la demande de modification du SCOT présentée par une collectivité membre de son établissement porteur vise à rendre le schéma plus ambitieux. Bien au contraire, on peut estimer que le recours à cette procédure concerne les cas où, précisément, le SCOT a voulu être trop ambitieux. Paradoxalement, l'article L. 122-9 donne un rôle pivot au préfet pour neutraliser des dispositions qui, pour une fois, ne sont pas consensuelles.

Enfin, on doit bien relever que cette procédure de l'article L. 122-9 est exceptionnelle, il ne saurait être question d'en faire un vecteur ordinaire de modification des SCOT.

B) Un contrôle insuffisant en matière de PLU communautaire

L'article L. 123-18 du Cu, dans sa rédaction issue de la loi SRU, ne prévoit pas un régime particulier pour le caractère exécutoire du PLU communautaire. Les dispositions applicables à ce dernier sont donc les mêmes que celles valables pour les PLU communaux. Or, l'article L. 123-12 du Cu distingue selon que le PLU est surplombé d'un SCOT (1), ou non (2).

1) L'insuffisance du contrôle en cas de PLU communautaire surplombé d'un SCOT

L'article L. 123-12 du Cu vise expressément le cas d'un PLU non surplombé d'un SCOT. *A contrario*, cela signifie que le caractère exécutoire d'un PLU surplombé d'un SCOT obéit aux règles habituelles applicables en cas de transmission de l'acte d'une collectivité locale en préfecture. En clair, le PLU est exécutoire après sa transmission au préfet. Ce dernier, pour contester l'acte, ne peut que former un déféré devant le juge administratif.

Le recours au déféré est un moyen insuffisant pour contrebalancer la détermination consensuelle de la planification urbaine.

D'une part, le déféré peut parfaitement ne pas porter sur des questions de fond et certaines irrégularités peuvent être corrigées sans remettre en cause réellement la substance du document. On a pu mettre en avant cet aspect des choses au moment d'évoquer les risques contentieux attachés à la formule du PLU communautaire.[1622]

D'autre part, en pratique, on a déjà souligné auparavant la faiblesse du recours au déféré par le préfet. Les propos tenus lors de l'analyse de la détermination des périmètres des planifications peuvent, sur ce point, parfaitement s'appliquer à la réflexion sur la détermination de leur contenu.[1623]

2) L'insuffisance du contrôle en cas de PLU communautaire non surplombé d'un SCOT

Après avoir rappelé le principe du contrôle (a), on pourra en voir les limites (b).

[1622] Voir Partie 1, Titre 2, Chapitre 3, Section 1, Paragraphe 3, B), 3), b).
[1623] Voir Partie 1, Titre 1, Chapitre 2, Section 2, Paragraphe 1, A).

a) Le principe du contrôle

L'article L. 123-12 du Cu, dans sa rédaction issue de la loi SRU, pose le principe que le PLU non surplombé d'un SCOT est exécutoire dans un délai d'un mois après sa transmission au préfet. Ainsi, la loi retarde le moment où s'affirme le caractère exécutoire de l'acte. Implicitement, cela signifie que, dans ce délai d'un mois, le préfet a la possibilité de demander des modifications du PLU. S'il en va ainsi, la loi permet la suspension du caractère exécutoire du PLU jusqu'à publication et transmission au préfet de la délibération approuvant les modifications demandées.

Cette faculté de suspension et de modification n'est pas générale, elle intervient dans un certain nombre d'hypothèses limitativement énumérées.

Premièrement, quand les dispositions du PLU ne sont pas compatibles avec les DTA ou avec les prescriptions particulières prévues par le III de l'article L. 145-7 et, en l'absence de celles-ci, avec les dispositions particulières aux zones de montagne et au littoral mentionnées à l'article L. 111-1-1.

Deuxièmement, lorsque les dispositions du PLU compromettent gravement les principes énoncés aux articles L. 110 et L. 121-1.

Troisièmement, dans l'hypothèse où les dispositions des PLU font apparaître des incompatibilités manifestes avec l'utilisation ou l'affectation des sols des communes voisines.

Quatrièmement, quand les dispositions des PLU sont de nature à compromettre la réalisation d'une DTA, d'un SCOT, d'un schéma de secteur ou d'un schéma de mise en valeur de la mer en cours d'établissement.

b) Les limites du contrôle

Les deux premières hypothèses autorisant la suspension du caractère exécutoire du PLU sont semblables à celles rencontrées pour le SCOT. Elles peuvent être critiquées de la même façon.

La troisième hypothèse de suspension du caractère exécutoire du PLU présente trois faiblesses.

D'abord, le recours à un standard législatif qui rend son appréhension délicate. L'exigence d'une « incompatibilité manifeste » n'est guère évidente à identifier.

Ensuite, l'exigence d'une incompatibilité « manifeste » signifie que l'hypothèse a tout de même vocation à rester exceptionnelle. Il ne s'agit pas d'un moyen habituel visant à contrebalancer la détermination consensuelle du PLU.

Enfin, on peut considérer l'objet de cette hypothèse trop restreint. Finalement, il ne s'agit que de rétablir une compatibilité avec l'utilisation ou l'affectation des sols des communes voisines. En conséquence, les modifications demandées ne pourront pas porter sur l'ensemble du PLU, seulement sur des dispositions particulières ayant un impact sur les communes voisines. On ne peut considérer ce vecteur comme un moyen de pousser à la réécriture complète du plan.

La quatrième hypothèse de suspension du caractère exécutoire peut également être discutée, en ce sens qu'elle n'apparaît clairement pas comme un moyen efficace de corriger la détermination consensuelle du PLU. Plusieurs justifications sont possibles.

Avant toute chose, ce n'est pas l'objet de cette hypothèse. On est plus ici en présence d'une mesure conservatoire des planifications énumérées que d'un moyen de corriger un PLU mal rédigé, car trop évanescent.

Puis, dans l'optique d'une instrumentalisation de la disposition dans un sens non prévu par la loi, il faut constater que certaines planifications visées ne sont pas très fréquentes. La DTA, le schéma de secteur, le schéma de mise en valeur de la mer[1624] ne sont pas des planifications pouvant exciper d'une couverture importante du territoire national. Leur intérêt, pour contrebalancer l'écriture consensuelle des PLU, en est corrélativement réduit.

Enfin, on peut considérer que la large diffusion du *discours législatif*, particulièrement sur ce que doivent être les priorités des planificateurs, rend peu fréquente la situation d'un PLU communautaire qui se heurterait frontalement à une planification en cours d'établissement, au point de sembler paraître empêcher sa concrétisation future. D'autant que la planification en cours d'établissement devra elle-même faire montre d'une avancée suffisante pour avoir une quelconque influence sur la procédure.

C) Un contrôle insuffisant en matière de PLH

Il faut commencer par souligner que le contrôle préfectoral en matière de PLH monte en puissance (1). Cependant, il faudra constater son insuffisance pour compenser un programme rédigé de façon consensuelle (2).

1) Un contrôle montant en puissance

Le contrôle préfectoral du PLH, après la loi MOLLE de 2009, connaît un renforcement majeur. En effet, la loi MOLLE transpose en matière de PLH la prérogative reconnue au préfet quant au SCOT et au PLU, à l'article L. 300-2 du CCH.

Désormais, la délibération publiée approuvant le programme devient exécutoire deux mois après sa transmission au représentant de l'Etat. Si, dans ce délai, le représentant de l'Etat notifie au président de l'EPCI des demandes de modifications qu'il estime nécessaire d'apporter au programme, le PLH ne devient exécutoire qu'à compter de la publication et de la transmission au représentant de l'Etat de la délibération apportant les modifications demandées. Ainsi, le préfet acquiert un pouvoir de suspension du caractère exécutoire du PLH et il peut conditionner son entrée en vigueur au respect des modifications qu'il demande.

Le préfet peut user de sa nouvelle prérogative dans deux hypothèses. D'une part, s'il estime que le projet de PLH ne répond pas aux objectifs de répartition équilibrée et diversifiée de l'offre de logements, de renouvellement du parc immobilier et d'accroissement du nombre de logements et de places d'hébergement nécessaires. D'autre part, en cas d'avis défavorable ou de réserves émises par le comité régional de l'habitat sur le projet de PLH.

Pour conforter la nouvelle position de l'Etat, l'article L. 301-5-1 du CCH dispose que le représentant de l'Etat peut refuser de conclure ou de renouveler une convention de délégation des aides à la pierre.[1625] Il peut même dénoncer une telle convention[1626] si

---

[1624] On a souligné qu'« il n'y avait que deux SMVM approuvé selon cette procédure et une dizaine en cours d'étude. Il faut y ajouter les schémas d'aménagement des régions d'outre-mer et le schéma d'aménagement de la Corse (en attendant l'établissement du PADD), qui valent schéma de mise en valeur de la mer pour leurs dispositions qui concernant la protection, l'aménagement, le développement et l'exploitation du littoral et qui doivent être individualisées dans un chapitre distinct du document. » (JACQUOT (H) et PRIET (F) : *Droit de l'urbanisme*, Dalloz, 2008, p. 386)

[1625] D'après l'alinéa 11 de l'article L. 301-5-1 du CCH, « La convention ne peut pas être conclue ou renouvelée avec un établissement public de coopération intercommunale lorsque le représentant de l'Etat estime que les demandes motivées de modifications mentionnées aux cinquième et sixième alinéas de l'article L. 302-2 n'ont pas suffisamment été prises en compte par l'établissement public de coopération intercommunale. »

l'établissement public compétent refuse de prendre suffisamment en compte les demandes de modification du PLH formulées par le préfet ou si le document fait l'objet d'une exécution ne correspondant pas aux objectifs définis dans la convention.

De toute évidence, le contrôle préfectoral change de dimension et gagne en intensité, à propos d'une politique tout à fait sensible. Toutefois, on peut douter du fait que ce contrôle permette de contrebalancer totalement une mauvaise écriture initiale du document, du fait de la primauté des intérêts communaux.

2) Un contrôle insuffisant pour compenser une écriture consensuelle du PLH

D'abord, il faut souligner que le préfet peut suspendre l'entrée en vigueur du PLH si ce dernier ne répond pas à un certain nombre d' « objectifs ». La texture normative de l'objectif est souple, dès lors qu'on ne se trouve pas en présence d'objectifs chiffrés. De plus, on a dit que les documents ne s'opposent jamais frontalement aux objectifs législatifs, bien au contraire le discours du législateur est systématiquement repris. Face à des documents en apparence dans la ligne fixée par le législateur et seulement habilité à s'appuyer sur des objectifs, par essence généraux et nécessairement d'une appréhension distincte selon les territoires, la marge de manœuvre du préfet sera parfois très étroite pour estimer que le programme contrôlé doit voir son entrée en vigueur suspendue.

Ensuite, on doit indiquer que le comité régional de l'habitat n'est pas totalement coupé de l'influence communale. En effet, l'article R. 362-3 du CCH prévoit que le comité dispose d'un collège, sur trois, composé de représentants des collectivités territoriales et de leurs groupements. L'article R. 362-5 précise que siègent, notamment, dans le collège les présidents des CU, des CA et des CC ayant conclu une convention de délégation de compétence avec l'Etat en application de l'article L. 301-5-1 du CCH, ou leur représentant. On peut imaginer, après la loi RCT, que les présidents des métropoles seront ajoutés quand le décret du 23 mars 2005[1627] à l'origine de ces dispositions sera modifié. Au regard du fonctionnement intercommunal, quand il est dominé par les communes, on peut s'attendre à ce que ces présidents défendent les consensus formés dans les EPCI-FP.

Par ailleurs, on peut rappeler la réticence du préfet à heurter frontalement de façon systématique les élus.

Enfin, fondamentalement, il semble que les nouvelles prérogatives préfectorales ne soient pas en mesure de faire face à une situation où les acteurs communaux feraient usage de force d'inertie en matière de logements. Comme l'a relevé le professeur Jégouzo, « ne souhaitant pas en construire, ils ne seront guère sensibles à la sanction brandie, à savoir le gel de la décentralisation des aides à la pierre. Autrement dit, la loi MOLLE permet d'encadrer l'action des collectivités qui construisent, mais on ne voit guère comment elle obligera certaines communes résidentielles à dégager de l'offre foncière supplémentaire. Pour qu'il en aille autrement, il aurait fallu que le législateur donne à l'Etat un véritable pouvoir de substitution lui permettant d'élaborer un PLH ou de le modifier en cas de carence. Il n'a pas

[1626] D'après l'alinéa 12 de l'article L. 301-5-1 du CCH, « La convention peut être dénoncée par le représentant de l'Etat lorsque les résultats du bilan triennal d'exécution du programme local de l'habitat mentionné au deuxième alinéa de l'article L. 302-3 sont manifestement insuffisants par rapport aux objectifs définis dans la convention. »

[1627] Décret n°2005-260 du 23 mars 2005 - art. 1 JORF 24 mars 2005.

osé aller jusque-là. »[1628] Or, précisément, on se place dans la perspective de programmes rédigés de façon consensuelle. Aussi, on peut dire que si des PLH, ici et là, peuvent être modifiés par le préfet, il semble que l'on ne doit pas s'attendre à une réécriture généralisée des programmes par les représentants de l'Etat.

D) Un contrôle insuffisant en matière de PDU

D'après l'article 28-2 de la LOTI, dans sa rédaction antérieure à 2010, le PDU est approuvé par l'organe délibérant de l'autorité organisatrice des transports. L'absence de précisions indique implicitement que le caractère exécutoire du plan est acquis dans les conditions de droit commun, en l'occurrence sa transmission à la préfecture. Aussi, le préfet ne dispose pas d'un pouvoir de suspension du caractère exécutoire du PDU et il ne peut imposer des modifications. Seule la voie du déféré contre le document est possible, mais on a vu ses limites. Le contrôle préfectoral ne peut donc pas contrebalancer la rédaction consensuelle du PDU.

E) Un contrôle insuffisant en matière de DAC

Lorsque, en vertu de l'article L. 752-1-II du code de commerce, le DAC est intégré dans le SCOT, le contrôle préfectoral exercé correspond à celui mis en avant pour ce schéma. En effet, en fonction de l'impact du DAC sur l'économie générale du PADD du SCOT, il faudra procéder à la modification ou à la révision du schéma.

En l'absence de SCOT, le DAC provisoire qui peut être élaboré par une intercommunalité ne donne pas lieu à une procédure très précise.[1629] Tout au plus peut-on constater qu'une réponse ministérielle conditionne l'opposabilité du DAC à la réalisation d'une enquête publique.[1630] Rien n'est spécifié quant au contrôle préfectoral, cela signifie que l'on ne reconnaît pas au préfet la prérogative de suspendre le caractère exécutoire du document jusqu'à transmission de la délibération approuvant les modifications demandées.

Si le contrôle préfectoral suivant immédiatement la détermination des documents s'avère insuffisant pour contrebalancer le pouvoir communal, on peut se demander si de meilleurs résultats sont possibles grâce aux procédures de gestion et de suivi.

Paragraphe 2 : L'insuffisance des procédures de gestion et de suivi des planifications

Après le contrôle préfectoral commandant leur caractère exécutoire, les planifications urbaines peuvent encore évoluer, grâce à des procédures de gestion et de suivi. Cependant, on ne peut guère présenter ces procédures comme des palliatifs efficaces de l'écriture consensuelle des planifications. On pourra le montrer à propos des SCOT (A), PLU communautaires (B), PLH (C), PDU (D) et DAC (E).

A) Une insuffisance constatée pour le SCOT

Au regard du fonctionnement de l'intercommunalité, on peut d'emblée écarter les procédures s'inscrivant dans le seul cadre intercommunal et qui ménage l'expression du pouvoir communal. En effet, ces procédures prennent place dans un contexte identique à celui

[1628] JEGOUZO (Y) : La loi du 25 mars 2009 sur le logement et la réaffirmation du rôle de l'Etat, AJDA 2009, p. 1286.
[1629] MORENO (D) : Quand l'urbanisme redécouvre le commerce, BJDU, 2010, n° 4, p. 248.
[1630] Réponse Ministérielle La Verpillère, n° 68705, JO AN, 3 août 2010, p. 8549.

observé au moment de la détermination des documents. Ainsi, on ne revient pas sur les procédures de révision et de modification précédemment évoquées.[1631] De même, on peut ne pas s'attarder sur l'obligation, sous peine de caducité, d'évaluation périodique du SCOT prévu par l'article L. 122-14 du Cu, dans sa version issue de la loi SRU. Effectivement, c'est l'organe délibérant de l'établissement public qui assure cette évaluation, au plus tard dix ans après la détermination ou la révision du schéma, et qui en tire les conséquences sur son devenir, entre le maintien en vigueur et la révision.

En conséquence, il semble que seules les procédures de gestion et de suivi s'inscrivant dans un cadre plus large que le cadre intercommunal peuvent présenter un intérêt, du fait de l'implication de l'Etat et d'autres autorités publiques. Dans cette perspective, il existe deux vecteurs juridiques permettant de faire évoluer le contenu d'un SCOT, la DUP et la déclaration de projet. Ces dernières permettent de faire évoluer le contenu d'un SCOT lorsque ce dernier est incompatible avec une opération.[1632] La DUP et la déclaration de projet emporte approbation des nouvelles dispositions du SCOT, soit directement en cas de DUP, soit après mise en compatibilité du schéma par l'établissement public porteur ou arrêté préfectoral en cas de désaccord. L'Etat a ainsi la possibilité de modifier le schéma.

Cependant, DUP et déclaration de projet ne sont guère efficaces pour prétendre corriger le contenu consensuel d'une planification. Tout en renvoyant aux développements antérieurs sur ce point,[1633] on peut indiquer trois explications.

D'abord, les communes ne sont jamais totalement exclues : l'article L. 122-15 énonce clairement que l'acte déclaratif d'utilité publique ou la déclaration de projet fait l'objet d'un examen conjoint impliquant l'établissement public du SCOT, dont l'assemblée est composée de mandataires des communes, et que les communes sont consultées. Le pouvoir communal peut toujours se manifester. Il se manifestera d'autant lorsque l'intercommunalité peut jouer un rôle décisionnel en matière de déclaration de projet, comme on l'a vu dans la première partie.[1634] Au regard du fonctionnement interne de l'intercommunalité, les logiques autoritaires semblent devoir lui échapper.

Ensuite, ces dispositifs ne sont pas fréquemment utilisés en l'absence de consensus sur leur emploi, dans le souci de ne pas créer un contexte conflictuel avec les élus locaux ou entre les élus locaux, par exemple lorsque la déclaration de projet concerne une opération réalisée par l'Etat, une collectivité territoriale ou un établissement public autre que l'EPCI compétent en matière planificatrice.

Enfin, ces mécanismes ne peuvent efficacement pallier l'écriture consensuelle du schéma : on ne peut imaginer une réécriture du schéma projet par projet.[1635]

B) Une insuffisance constatée pour le PLU communautaire

De la même façon que pour le SCOT, on choisit d'écarter les procédures internes à l'intercommunalité et conservant la puissance communale. En effet, le déroulement de ces procédures sera surdéterminé par le fonctionnement interne de l'intercommunalité. Autrement dit, elles seront menées dans le même climat consensuel que lors de l'écriture du document. Aussi, on ne revient pas sur la révision, révision simplifiée et modification, procédures

[1631] Voir Partie 2, Titre 1, Chapitre 2, Section 2, Paragraphe 1, A), 2), a) et b).
[1632] Voir Partie 1, Titre 2, Chapitre 3, Section 1, A), 2).
[1633] *Ibidem.*
[1634] *Ibidem.*
[1635] *Ibidem.*

précédemment présentées.[1636] On met également de côté l'article L. 123-12-1 du Cu qui prévoit l'organisation d'un débat au sein de l'organe délibérant de l'EPCI sur les résultats de l'application du plan, à propos de thématiques limitativement énumérées, trois ans au plus tard après la délibération portant approbation du PLU ou la dernière délibération portant révision de ce plan. La loi ajoute que ce débat est organisé tous les trois ans dès lors que le plan n'a pas été mis en révision. Cette mise à l'écart se justifie par le fait que cette procédure de suivi s'inscrit dans l'enceinte intercommunale, dominée par les communes.

On doit, comme précédemment, envisager l'impact des procédures qui dépassent la seule scène intercommunale, avec l'idée que l'implication d'autres acteurs, au premier titre desquels figure l'Etat, peuvent changer la situation. Deux éléments peuvent être mis en avant.

D'une part, on peut revenir brièvement sur la DUP et la déclaration de projet emportant mise en compatibilité. Ces procédures s'appliquent de la même façon en matière de SCOT et de PLU communautaire. Aussi, les critiques précédemment énoncées s'appliquent également.

D'autre part, la procédure de modification ou de révision imposée par l'Etat doit être abordée, selon les deux temps prévus par l'article L. 123-14 du Cu.

D'un côté, l'article L. 123-14 du Cu prévoit que le PLU peut être révisé ou modifié pour être rendu compatible avec les DTA ou les dispositions particulières aux zones de montagne et au littoral ou encore pour permettre la réalisation d'un PIG. En l'absence de consentement de l'auteur du PLU ou en l'absence d'évolution concrète du document en dépit d'un consentement donné, le préfet peut engager et approuver la révision ou la modification du plan. La procédure est forte, cependant sa portée peut être discutée. On peut renvoyer aux propos tenus relativement aux limites d'une procédure autoritaire s'appuyant sur les DTA et les dispositions propres aux zones de montagne et au littoral.[1637] Quant au PIG, ses critères d'identification énumérés à l'article R. 121-3 du Cu en rendent la caractérisation relativement exceptionnelle. Effectivement, le projet doit concerner un ouvrage, des travaux ou la protection, il doit présenter un caractère d'utilité publique, il doit être destiné à des finalités précisément énumérées[1638] et doit avoir donné lieu à une décision précisant le projet[1639] ou être inscrit dans une planification.[1640] Clairement, le PIG n'apparaît pas comme un outil permettant régulièrement de faire évoluer le PLU communautaire afin d'en corriger l'écriture consensuelle initiale.

D'un autre côté, l'article L. 123-14 du Cu prévoit que le PLU peut être révisé ou modifié pour être rendu compatible avec les orientations d'un SCOT, d'un schéma de secteur, d'une charte de parc naturel régional ou de parc national, d'un PDU ou d'un PLH. La procédure est identique à celle vue précédemment, le préfet peut, *in fine*, imposer la révision ou la modification du PLU. La disposition est très intéressante car, par son intermédiaire, le préfet peut ouvrir le PLU à des problématiques urbaines le touchant particulièrement et qu'il a pu mésestimer lors de son élaboration consensuelle. Les questions politiques sensibles

[1636] Voir Partie 2, Titre 1, Chapitre 2, Section 2, Paragraphe 1, A), 2), a) et b).
[1637] Voir Partie 2, Titre 1, Chapitre 3, Section 2, Paragraphe 1, A), 1), b).
[1638] Il doit être destiné à la réalisation d'une opération d'aménagement ou d'équipement, au fonctionnement d'un service public, à l'accueil et au logement des personnes défavorisées ou de ressources modestes, à la protection du patrimoine naturel ou culturel, à la prévention des risques, à la mise en valeur des ressources naturelles ou à l'aménagement agricole et rural.
[1639] C'est-à-dire une délibération ou d'une décision d'une personne ayant la capacité d'exproprier, arrêtant le principe et les conditions de réalisation du projet, et mise à la disposition du public.
[1640] Il s'agit d'une inscription dans un des documents de planification prévus par les lois et règlements, approuvé par l'autorité compétente et ayant fait l'objet d'une publication.

souvent occultées, comme le logement social ou la maîtrise de l'étalement des infrastructures de transport, peuvent être mises en avant. Cependant, trois grandes difficultés se présentent.

D'abord, la disposition n'est pas d'un usage très aisé. A ce titre, on a pu voir que c'est l'ensemble des planifications urbaines intercommunales qui est frappé par une écriture consensuelle découlant du fonctionnement de l'intercommunalité. Aussi, il peut s'avérer délicat de modifier ou réviser le PLU communautaire à partir de SCOT, PLH, PDU eux-mêmes rédigés souplement.[1641] La relative indétermination des documents rend difficilement praticable l'idée d'une articulation hiérarchique garantie par une procédure autoritaire.

Par ailleurs, dans l'hypothèse d'une incompatibilité devant être corrigée, on peut se demander si le préfet va systématiquement recourir à la procédure. L'impact politique de dispositions afférentes au logement ou aux transports, notamment, peut lui faire préférer une mobilisation politique locale, qu'il accompagnerait, à la contrainte juridique.

Enfin, il faut constater que la loi ne prévoit pas une mise en compatibilité immédiate : c'est seulement au terme d'un délai de trois ans que le préfet peut modifier ou réviser de façon autoritaire le PLU communautaire incompatible avec les planifications précitées, parce qu'elles seraient entrées en vigueur postérieurement à son approbation. Ce délai est potentiellement problématique. On l'a dit, « on peut (…) s'interroger sur la pertinence de sa durée. Car les programmes locaux de l'habitat constituent, eux, des documents temporaires, d'une durée minimale de six ans. Le risque d'un décalage temporel, pouvant donc atteindre la moitié de la période de validité d'un PLH, est avéré. Il est de nature à compromettre la réalisation des politiques intercommunales de l'habitat. »[1642] Le constat peut être étendu au SCOT et au PDU, qui doivent être respectivement évalués dans un délai de dix et cinq ans.[1643]

La procédure ne semble donc pas être optimale pour compenser l'écriture consensuelle des PLU communautaires.

C) Une insuffisance constatée pour le PLH

La gestion et le suivi du PLH semblent clairement insuffisants.

On écarte les procédures de gestion faisant évoluer le PLH, précédemment rencontrées,[1644] qui ne permettent pas de neutraliser l'influence communale.

S'agissant de la procédure de suivi, elle ne suffit pas. La procédure prévue par l'article L. 302-3 du CCH prévoit que l'EPCI délibère au moins une fois par an sur l'état de réalisation du PLH et son adaptation à l'évolution de la situation sociale ou démographique. Le fonctionnement intercommunal conduira à des évaluations consensuelles. Quant au préfet, il ne dispose pas d'un moyen autoritaire lui permettant d'imposer la prise en compte d'éléments nouveaux dans le document. En effet, la loi MOLLE complète l'article L. 302-3 en énonçant que l'EPCI communique pour avis au représentant de l'Etat, et au comité régional de l'habitat, un bilan de la réalisation du PLH trois ans après son adoption, ainsi qu'à l'issue de la période mentionnée au troisième alinéa de l'article L. 302-1. L'Etat peut seulement donner son avis. Avec l'article L. 302-3, on n'est clairement pas en présence d'un vecteur permettant de corriger l'écriture consensuelle de la planification.

[1641] Le schéma de secteur étant rare, comme on a eu l'occasion de le voir précédemment : voir SUPRA.

[1642] NOURY (A) : La mise en œuvre des politiques intercommunales de l'habitat, *in* BROUANT (J-P) (dir.) : *Intercommunalité et habitat : les communautés au milieu du gué ?*, Les Cahiers du GRIDAUH, 2006, n° 16, p. 63.

[1643] Article 28-2 de la LOTI.

[1644] Voir Partie 2, Titre 1, Chapitre 2, Section 2, Paragraphe 1, A), 2), b), b-2).

D) Une insuffisance constatée pour le PDU

On ne revient pas sur les procédures de gestion, qui n'écartent jamais l'influence communale, comme on l'a vu.[1645]

Pour la procédure de suivi, elle semble bien faible. Comme indiqué précédemment, l'article 28-2 de la LOTI dispose qu'au terme d'une période de cinq ans, le PDU fait l'objet d'une évaluation et est révisé le cas échéant. Comme pour le PLH, l'obligation d'évaluation a une faible portée dans le contexte intercommunal et le préfet est dépourvu de moyens coercitifs pour corriger, le cas échéant, l'écriture du document.

E) Une insuffisance constatée pour le DAC

Le DAC intégré au SCOT relève des procédures de gestion et de suivi propres au SCOT. Quant au DAC provisoire, il ne s'inscrit pas dans le temps : soit il rejoint un SCOT approuvé dans un délai de deux ans, auquel cas il relèvera de ce document pour sa gestion et son suivi, soit il devient caduc au terme de ce délai. Une écriture insatisfaisante du document ne saurait être corrigée en dehors du contentieux.

Le contrôle du préfet et les procédures de gestion et de suivi s'avérant peu efficaces pour tempérer l'écriture consensuelle de la planification urbaine, on peut se demander si la phase de mise en œuvre des documents peut se montrer plus efficace à cet égard. Il semble que non.

Paragraphe 3 : L'insuffisance des moyens intercommunaux de mise en œuvre de la planification urbaine

La mise en œuvre de la planification urbaine peut s'avérer être un moyen pour influencer sa détermination. On pourra justifier cette idée en apparence paradoxale (A). Seulement, on devra constater que *le transfert* des moyens de mise en œuvre de la planification dépend de la volonté des communes (B). On verra également que *l'exercice* des moyens de mise en œuvre relève dans une large part de la volonté des communes (C). On constatera alors la maîtrise communale de la mise œuvre de la planification intercommunale.

A) La mise en œuvre de la planification comme possible vecteur d'influence intercommunale sur sa détermination

Enoncer l'existence d'une relation entre la mise en œuvre de la planification intercommunale et la détermination de cette planification peut sembler paradoxal. Comment la mise en œuvre, moment survenant *après* la détermination de la planification, peut-elle avoir un impact sur cette détermination ? En réalité, cette division entre la détermination d'une norme et sa mise en œuvre correspond à une approche théorique qui ne tient pas compte des réalités. Plus précisément, de la réalité de la détermination d'une norme. Les recherches ont pu mettre en exergue que la division entre détermination et mise en œuvre est largement factice.

Le lien entre détermination et mise en œuvre d'une norme peut être établi dans deux perspectives distinctes.

[1645] Voir Partie 2, Titre 1, Chapitre 2, Section 2, Paragraphe 1, A), 2), b), b-3).

D'une part, dans les faits, anticipant sur le moment de la mise en œuvre, la personne chargée de la détermination d'une norme va tenir compte des obstacles à sa concrétisation et orienter cette détermination de telle sorte que sa réalisation demeure possible. En d'autres termes, la mise en œuvre de la planification va influencer sa détermination ; la détermination de la planification va tendre à éviter ce qui pourrait empêcher sa mise en œuvre. [1646]

D'autre part, l'orientation de la détermination en fonction des exigences de la mise en œuvre peut provenir de la personne qui en est chargée car elle va chercher à influencer le pouvoir normateur.[1647]

Par là, on constate qu'il est théoriquement possible d'influencer l'écriture des documents grâce à leur mise en œuvre. Les personnes compétentes pour cette mise en œuvre[1648] peuvent tenter de faire pression sur les auteurs des planifications afin que ces dernières aient un contenu respectant leurs intérêts propres. Le moyen de pression des personnes chargées de la mise en œuvre réside précisément dans leurs compétences en la matière : elles peuvent ainsi conditionner leur exercice à un contenu des planifications acceptable.

La stratégie consistant à miser sur la mise en œuvre de la planification pour influencer la détermination de son contenu est subtile. Historiquement cependant, elle est un échec. En effet, les études réalisées après la loi ATR ont relevé le caractère décevant de l'implication intercommunale dans la mise en œuvre. Ainsi, une étude du Ministère de l'Intérieur « sur les compétences des communautés de communes en 1993, dans le domaine de l'aménagement de l'espace » révèle « que l'élaboration d'un schéma directeur concerne 30 % des compétences transférées, la constitution de ZAC 11 % et la gestion de POS 2 %, ''les communes étant toujours réticentes à délaisser la totalité de leurs prérogatives dans les droits d'utilisation des sols.'' »[1649]

On doit maintenant relever que la stratégie demeure toujours inopérante après les lois Chevènement et SRU, au regard de la force des communes sur cette question de la mise en œuvre de la planification urbaine intercommunale. Effectivement, les communes maîtrisent le *transfert* et *l'exercice* des moyens de mise en œuvre de la planification urbaine.

B) Le transfert des moyens de mise en œuvre dépendant de la volonté des communes

La mise en œuvre de la planification urbaine intercommunale peut passer par des vecteurs extrêmement nombreux. Beaucoup trop nombreux pour que l'on envisage de les aborder tous ici. Aussi, on fait le choix de se concentrer sur les vecteurs de mise en œuvre de la planification urbaine intercommunale suivants : PLU, droit de préemption urbain (DPU), zone d'aménagement concerté (ZAC), réserves foncière, autorisations d'urbanisme (AU). On écarte volontairement les instruments de maîtrise foncière de droit commun (comme le contrat d'achat-vente de droit commun) et les instruments de droit public très spécifiques (comme le BEA) pour se focaliser sur les outils classiques du droit de l'urbanisme.

On aurait pu concevoir que la mise en œuvre de la planification intercommunale conduise au transfert automatique et exclusif des compétences nécessaires à l'intercommunalité. Seulement, tel n'est pas le cas.

[1646] BLANKENBURG (E) : La recherche de l'efficacité de la loi. Réflexions sur l'étude de la mise en œuvre (le concept « d'implémentation »), Droit et Société, 1986, n° 2, p. 75.
[1647] BLANKENBURG (E) : article précité, p. 77.
[1648] BLANKENBURG (E) : article précité, p. 84 et 88.
[1649] DELEGLISE (C) : Compétences foncières des communautés de villes et de communes, Etudes foncières n°64, septembre 1994, p. 4.

D'abord, le transfert de plein droit, que l'on pourrait appréhender instinctivement comme le transfert automatique d'une compétence par la loi, sans intermédiation communale, est trompeur. En réalité, même en cas de transfert de plein droit d'une compétence, il arrive le plus souvent que les communes jouent un rôle clé dans le transfert de la compétence en cause (1).

Ensuite, le transfert de plein droit n'est pas la seule modalité par laquelle une intercommunalité peut prétendre exercer une compétence permettant la mise en œuvre de la planification urbaine intercommunale : il existe des transferts purement communaux, c'est-à-dire des transferts découlant de l'expression des seules volontés communales (2).

Enfin, le « transfert » *stricto sensu* n'est pas la seule modalité permettant à une intercommunalité d'accéder à une compétence de mise en œuvre de la planification urbaine : la délégation tient une place non négligeable (3).

1) La préservation de la volonté des communes lors des transferts de compétences dits « de plein droit »

La volonté des communes est préservée car elles sont impliquées dans la définition de l'intérêt communautaire commandant le transfert de certaines compétences (a) et dans les cumuls de compétences parfois exigés pour le transfert d'autres compétences (b).

a) Des transferts dépendant majoritairement de la définition d'un intérêt communautaire impliquant les communes

L'intérêt communautaire est important pour déterminer les conditions de la mise en œuvre de la planification (a-1). Or, il est souvent défini de façon imprécise (a-2). Cette situation est problématique, comme on peut l'illustrer en matière de ZAC (a-3).

a-1) L'importance de l'intérêt communautaire pour la mise en œuvre de la planification urbaine

Beaucoup de compétences permettant la mise en œuvre de la planification urbaine intercommunale sont des compétences transférées de plein droit, sous réserve d'une définition de l'intérêt communautaire permettant effectivement le transfert. Cela signifie que si la loi reconnaît que l'intercommunalité peut exercer la compétence en cause, elle ne peut toutefois le faire que dans les conditions fixées par les communes, directement ou non, pour un tel exercice. En effet, la compétence visée ne peut être exercée que pour l'intérêt communautaire et un tel intérêt est défini localement, pas par la loi. On a pu indiquer précédemment une définition précise de cette notion d'intérêt communautaire, ainsi que ses implications juridiques.[1650] Au titre de ces compétences transférées de plein droit sous réserve de la définition de l'intérêt communautaire, on peut évoquer la ZAC.[1651]

a-2) Un intérêt communautaire souvent défini de façon imprécise

Les recherches menées sur les modalités de définition de l'intérêt communautaire confirment que cette notion ne contribue pas à la constitution d'un véritable domaine réservé

[1650] Voir Partie 2, Titre 1, Chapitre 1, Section 2, Paragraphe 2, A), 2), a).

[1651] Ainsi, l'article L. 5215-20-2°- a du CGCT dispose que la communauté urbaine est compétente de plein droit, à la place des communes, pour « la création et la réalisation de ZAC d'intérêt communautaire. » De la même façon, l'article L. 5216-5-I-2° du CGCT dispose que la communauté d'agglomération est compétente de plein droit, à la place des communes, pour la « création et la réalisation de ZAC d'intérêt communautaire. »

de compétences au profit de l'intercommunalité.[1652] A cet égard, une étude des statuts et délibérations de 49 CA montrent que les communes ont opté pour une définition de l'intérêt communautaire *a minima* et en termes vagues.

On a relevé une première catégorie de définitions de l'intérêt communautaire se focalisant sur la définition des compétences plutôt que sur la ligne de leur partage entre communauté et communes.

Une deuxième catégorie fixe les critères de l'intérêt communautaire, mais des critères tellement généraux qu'en réalité il reste indéterminé.

Une troisième catégorie fait figurer au titre de l'intérêt communautaire des actions ponctuelles.

Il ressort de cette étude que l'intérêt communautaire n'est généralement pas appréhendé comme la ligne de partage au sein d'une compétence.[1653] En conséquence, on ne peut que s'inquiéter des possibilités pour l'intercommunalité de disposer des compétences nécessaires pour mettre en œuvre la planification urbaine lorsqu'elles sont suspendues à une définition idoine de l'intérêt communautaire.

On ne doit pas attendre un secours de l'Etat pour améliorer les choses. L'Etat a renoncé à préciser par la loi le contenu de cet intérêt communautaire. Le caractère insaisissable de la notion empêche une définition générale et absolue.[1654] Tout au plus essaie-t-il d'influencer les choix locaux, notamment par le biais de sa doctrine. [1655]

De la même façon, il apparaît que la jurisprudence ne sera pas non plus d'une grande aide pour inciter à la définition d'intérêts communautaires plus précis. D'après un commissaire du gouvernement, le fait « que les critères (…) soient rédigés en des termes très vagues et laissent ainsi une large place à l'interprétation, voire à l'improvisation, ne constitue pas une illégalité susceptible d'entraîner l'annulation de la délibération attaquée. »[1656] Ces conclusions seront suivies par le juge, selon lequel « la circonstance que certains des critères adoptés par la délibération attaquée manquent de précision, pour regrettable qu'elle soit, n'est pas de nature à les rendre contraires à l'intérêt communautaire ou au principe à valeur constitutionnelle d'intelligibilité de la norme. »[1657] Or, plus la définition de l'intérêt communautaire est peu encadrée, plus les communes pourront en forger les contours et la substance. Avec la conséquence que l'intérêt communautaire sera ce que les communes

---

[1652] Voir Partie 2, Titre 1, Chapitre 1, Section 2, Paragraphe 2, A), 2), a).

[1653] BENCHENDIKH (F) : L'intérêt communautaire dans les agglomérations en pratique, AJDA 2002, p. 1329-1330.

[1654] BENCHENDIKH (F) : article précité, p. 1327.

[1655] Par exemple, la réponse ministérielle Paillé, n° 37155, JOAN, 28 février 2000, p. 1329 : « l'intérêt communautaire paraît donc plutôt devoir être défini au moyen de critères objectifs permettant de fixer une ligne de partage stable entre les compétences communautaires et celles qui demeurent de nature communale, qu'il s'agisse d'opérations, zones et équipements existants ou futurs. Les critères précités peuvent être de nature financière (seuils) ou reposer sur des éléments physiques (superficie, nombre de lots ou de logements, etc.), voire géographiques sous réserve d'une définition précise de la localisation retenue. Ils peuvent également être d'ordre qualitatif, sous réserve d'un énoncé objectif et précis (fréquentation d'une infrastructure en nombre de véhicules par jour, fréquentation d'un équipement en nombre d'entrées par semaine ou par mois, etc.). Il appartient au représentant de l'Etat d'apprécier, dans le cadre du contrôle de légalité, si les critères retenus, de quelque nature qu'ils soient, correspondent bien à l'intérêt communautaire au sens de la loi, eu égard à la taille de l'EPCI, à ses perspectives de développement et, plus généralement, aux enjeux économiques et sociaux s'y rapportant. »

[1656] DIEU (F) : Définition de l'intérêt communautaire, Conclusions sur le jugement du Tribunal administratif de Nice du 7 avril 2006, Commune de Saint – Jean – Cap – Ferrat contre Communauté d'agglomération Nice Côte – d'Azur AJDA, 2006, p. 1335.

[1657] *Ibidem.*

voudront. Le risque alors patent est celui d'un intérêt communautaire défini de façon vague, laissant aux communes d'importantes possibilités d'action.

a-3) Les conséquences de l'imprécision de l'intérêt communautaire sur les ZAC

Si l'on transpose les propos précédents au cas particulier des ZAC, on peut dire qu'un intérêt communautaire aux mains des communes peut conduire à deux conséquences négatives.

En premier lieu, un intérêt communautaire en réalité dépendant du fait communal peut avoir pour conséquence qu'il ne sera pas déterminé « en fonction de critères généraux, tenant à l'objet de l'opération, à sa taille, etc. En fait, les élus opteront bien plus sûrement pour une reconnaissance au cas par cas, ce qui en pratique risque de priver de toute portée le mécanisme de délégation prévu par la loi. »[1658] La communauté sera compétente pour des ZAC limitativement énumérées, ce qui vide de toute substance l'idée d'un transfert de plein droit.

En second lieu, un intérêt communautaire soumis à la volonté communale peut conduire au transfert vers l'intercommunalité des ZAC dont les communes ne veulent plus, notamment en raison des charges et contraintes de l'opération. Les conditions de définition de l'intérêt communautaire vont alors « permettre à l'institution de base de se départir, selon les circonstances, des compétences dont elles ne souhaitent plus assumer la mise en œuvre »[1659], par exemple une ZAC connaissant des difficultés financières.[1660]

Finalement, il semble bien que la nature fondamentalement indéterminée de l'intérêt communautaire contribue à conserver les marges de manœuvre communales. L'idée selon laquelle les communes jouent un rôle second s'agissant du transfert de la ZAC d'intérêt communautaire vers la CU et la CA, car il s'agit d'un transfert de plein droit et que l'intérêt communautaire est défini par l'organe délibérant de ces communautés, est fausse. La domination politique des communes va avoir pour effet une écriture vague de l'intérêt communautaire. Cette définition imprécise permet aux communes de transférer à la communauté ce qu'elles souhaitent, voire de cantonner la communauté à des ZAC limitativement énumérées ou présentant des difficultés particulières. En tout état de cause, le transfert de la compétence création et réalisation de ZAC apparaît très clairement sous l'empire communal.

b) Des transferts exigeant parfois un cumul de compétences impliquant les communes

Les situations juridiques exigeant un cumul de compétences profitent à l'influence communale. Pour le démontrer, on va retenir l'exemple du droit de préemption urbain (DPU) comme compétence dont le transfert découle d'un cumul de compétences (b-1). On verra ensuite que les compétences en cause sont transférées selon les volontés communales, en l'occurrence le SCOT/PLU (b-2) et la ZAC (b-3). On constate même que le transfert, quand il a lieu, peut être encadré par les communes (b-4).

[1658] PRIET (F) : Intercommunalité et urbanisme après la loi n°99-586 du 12 juillet 1999, AFDUH 2000, p. 101.
[1659] BENCHENDIKH (F) : L'intérêt communautaire dans les agglomérations en pratique, AJDA 2002, p. 1331.
[1660] BENCHENDIKH (F) : Les compétences de développement économique et d'aménagement du territoire des intercommunalités à fiscalité propre, *in* LCL : *L'intercommunalité en pratique. La détermination de l'intérêt communautaire*, Cahiers du Laboratoire collectivités locales, série Droit, n° 3, 2005, p. 69.

b-1) Le DPU comme compétence découlant d'un cumul de compétences

S'agissant de sa signification, « la compétence DPU revêt deux aspects très différents qu'il faut tout d'abord clairement distinguer : le premier, c'est la faculté pour une collectivité d'instaurer, de supprimer ou de modifier le DPU – cette faculté est directement liée à la maîtrise du droit des sols ; le second, c'est la faculté d'exercer le DPU. Dire d'une collectivité qu'elle est pleinement compétente en matière de DPU signifie qu'elle dispose des facultés d'instaurer le DPU ainsi que de l'exercer. »[1661]

La compétence DPU est qualifiée par Jean-Philippe Brouant de compétence par ricochet. Effectivement, « c'est la réunion de deux compétences qui va, par ricochet, entraîner l'apparition d'une nouvelle compétence. »[1662] Cela découle de l'article L. 211-2 alinéa 2 du Cu selon lequel « lorsqu'un EPCI est compétent, de par la loi ou ses statuts, pour l'élaboration des documents d'urbanisme et la réalisation de ZAC, cet établissement est compétent de plein droit en matière de DPU. »

Ce transfert ménage les marges de manœuvre communale.

b-2) Un transfert du SCOT et du PLU dépendant des volontés communales

La compétence pour élaborer des documents d'urbanisme doit être comprise comme la compétence de l'intercommunalité pour élaborer le SCOT *et* le PLU. L'avis du Conseil d'Etat du 2 février 1988 pose cette exigence d'une compétence intercommunale étendue au SCOT et au PLU pour pouvoir prétendre à la compétence DPU.[1663]

Or, les structures intercommunales ne sont pas toutes automatiquement compétentes pour élaborer un SCOT et un PLU.

Il apparaît que seule la CU possède automatiquement cette double compétence sur le fondement de l'article L. 5215-20-I-2°-a du CGCT.[1664]

Par contre, les CA et les CC ne sont jamais automatiquement compétentes en matière de SCOT et de PLU.

S'agissant de la CA, l'article L. 5216-5-I-2° évoque la compétence SCOT, mais pas la compétence PLU. C'est aux communes de choisir de faire figurer la compétence en matière de planification réglementaire dans les statuts.

Pour les CC, l'article L. 5214-16-I du CGCT exige que l'ensemble des compétences transférées le soient pour la conduite d'actions d'intérêt communautaire. Cette disposition implique une écriture de l'intérêt communautaire marquant clairement que les communes transfèrent la compétence d'élaboration du SCOT et du PLU à la communauté. Cette exigence se justifie d'autant que l'article L. 5214-16-I-1° dispose que la CC exerce de plein droit la compétence « aménagement de l'espace » sans plus de précisions. Ce flou législatif induit *de facto* que ce sont les communes elles-mêmes qui doivent préciser dans les statuts que la communauté possède la double compétence SCOT-PLU lui permettant d'envisager l'exercice de la compétence DPU. Effectivement, l'absence de définition du contenu de la compétence

[1661] DAGNOGO (C) et BROUANT (J.-P.) : Les instruments de la maîtrise foncière intercommunale, EF, n°108, mars-avril 2004, p. 24.
[1662] BROUANT (J-P) : Intercommunalité et transfert de compétences, *in* BOINO (P), DESJARDINS (X) (dir.) : *Intercommunalité : politique et territoire*, La Documentation française, 2009, p. 90.
[1663] Avis du Conseil d'Etat du 2 février 1988 (n°343.338 ; EDCE 1988 p. 301).
[1664] L'article dispose que la communauté urbaine exerce de plein droit, en lieu et place des communes membres les compétences « SCOT (…), PLU et documents d'urbanisme en tenant lieu. »

« aménagement de l'espace » « permet aux conseils municipaux de déléguer éventuellement le minimum, par exemple la compétence en matière d'études d'aménagement. »[1665] Or, on a pu relever que « la jurisprudence administrative est (…) très stricte, exigeant une mention expresse et sans ambigüité des compétences attribuées à l'établissement. Le Conseil d'Etat a ainsi jugé que le district de Reims ne pouvait se prévaloir du transfert de compétence en matière d'urbanisme, résultant de la loi du 7 janvier 1983, dans la mesure où l'article 3 de ses statuts ne lui attribue de compétence que pour ''l'étude des plans directeurs de l'agglomération et du groupement d'urbanisme et des plans de détail et, en général, toutes études d'urbanisme (études socio-démographiques de grands périmètres, plan de masse…)''. »[1666] Les communes sont donc incontournables. D'autant plus incontournables que l'intérêt communautaire des compétences exercées au titre de l'aménagement est déterminé à la majorité qualifiée requise pour la création de la communauté. Comme le dispose l'article L. 5214-16-IV du CGCT, cela implique une majorité réunissant les deux tiers au moins des conseils municipaux des communes intéressées représentant plus de la moitié de la population totale de celle-ci ou la moitié au moins des conseils municipaux des communes représentant les deux tiers de la population. Contrairement aux CU et aux CA, ce ne sont pas les organes délibérants des établissements publics qui sont juridiquement en première ligne, ce sont les conseils municipaux.

Le sort des CC à DGF bonifiée est assez proche. Elles ne sont pas automatiquement compétentes en matière de DPU car elles ne le sont pas pour le PLU : l'article L. 5214-23-1 du CGCT n'évoque pas le PLU dans le groupe de compétences « aménagement de l'espace communautaire ». Cela implique, *a contrario*, que si la CC à DGF bonifiée souhaite exercer la compétence PLU, il faudra que les communes le décident et l'inscrivent dans les statuts. Par ailleurs, il faut préciser que le SCOT n'est pas non plus automatiquement dévolu à cette catégorie de CC. Une CC à DGF bonifiée doit exercer quatre des sept groupes de compétences prévues par l'article L. 5214-23-1 du CGCT. Il n'est donc pas nécessaire que le groupe aménagement de l'espace communautaire dont relève le SCOT soit transféré.

b-3) Un transfert de la ZAC dépendant des volontés communales

On a vu plus haut, pour les CU et les CA, que le transfert de la compétence ZAC dépend de la définition de l'intérêt communautaire, définition elle-même assurée par les communes du fait de leur primauté politique.

A propos des CU, on peut évoquer, en sus, une disposition particulière, l'article L. 5215-20-1-I, dernier alinéa, du CGCT. Cet article vise les CU existant avant la loi Chevènement et énonce « que les compétences déléguées de plein droit peuvent ne pas inclure tout ou partie des compétences mentionnées, notamment, au 2° ''pour les équipements ou opérations principalement destinées aux habitants d'une commune, s'il en a été décidé ainsi lors de la création de la communauté ou postérieurement à celle-ci.'' Parmi ces compétences figurent la création et la réalisation de ZAC, ce qui signifie que si cette faculté d'exclusion a joué, la communauté urbaine ne bénéficiera pas du second alinéa de l'article L. 211-2. »[1667] Ainsi, une CU existant avant la loi Chevènement peut ne pas détenir la compétence ZAC : si tel est le cas, elle ne pourra se voir transférer la compétence DPU.

S'agissant des CC, l'imprécision de l'article L. 5214-16-I-1° du CGCT implique que la compétence ZAC n'est jamais dévolue d'emblée ; il faut que les communes l'inscrivent

[1665] PRIET (F) : Intercommunalité et urbanisme après la loi n°99-586 du 12 juillet 1999, AFDUH 2000, p. 104.
[1666] MAILLOT (J.-L.) : Communautés de communes et aménagement de l'espace, LPA, 18 juin 1993, n° 73, p. 24.
[1667] PRIET (F) : article précité, p. 101.

dans les statuts de la communauté selon la règle de majorité contraignante que nous avons évoquée.

En ce qui concerne les CC à DGF bonifiée, la loi dispose que la compétence peut leur échoir, mais pas nécessairement. Il faut en effet que la communauté exerce le groupe de compétences « aménagement de l'espace communautaire », qui vise explicitement les ZAC d'intérêt communautaire. Or, ce groupe n'est pas transféré automatiquement, il n'est que l'un des sept groupes de compétences proposés parmi lesquels la communauté doit en retenir quatre. Il est donc possible qu'il ne soit pas retenu. S'il est transféré à la communauté, c'est parce que les communes en auront décidé ainsi.

b-4) Le champ de la compétence DPU contraint par les volontés communales

Une fois transférée effectivement à l'intercommunalité, l'EPCI peut être contraint dans l'exercice de sa compétence DPU, que la contrainte soit substantielle ou territoriale. La doctrine l'a relevé, la communauté peut se voir limiter son « exercice à la seule poursuite d'un objectif déclaré d'intérêt communautaire d'une part, et sur le territoire limité aux zones reconnues d'intérêt communautaire d'autre part. Les communautés sont en effet réglées par un principe de spécialité, et toute décision d'usage du DPU à des fins non communautaires pourrait se voir entachée d'illégalité. »[1668]

Le contournement des communes n'est pas possible pour une déclinaison spécifique de la compétence DPU, celle relative à la politique communautaire d'équilibre social de l'habitat, exception faite des CU.

L'article L. 5216-5-II bis du CGCT dispose très clairement que « la communauté d'agglomération est titulaire du droit de préemption urbain dans les périmètres fixés, *après délibération concordante de la ou des communes concernées* (souligné par nous), par le conseil de communauté pour la mise en œuvre de la politique communautaire d'équilibre social de l'habitat. » Il faut que la ou les communes en cause *consentent* à l'exercice de cette forme particulière de DPU pour que ce dernier soit exercé par la communauté.

Quant aux CC, elles sont visées par l'article L. 5214-16-VI du CGCT. Cet article dispose que « la communauté de communes, lorsqu'elle est dotée d'une compétence dans ce domaine, peut exercer le DPU dans les périmètres fixés, *après délibération concordante de la ou des communes concernées* (souligné par nous), par le conseil de communauté pour la mise en œuvre de la politique communautaire d'équilibre social de l'habitat. » Là encore, comme pour les CA, le consentement préalable des communes est nécessaire. Par ailleurs, il faut que la CC soit dotée d'une compétence dans le domaine de l'équilibre social de l'habitat. Ce domaine est visé par l'article L. 5214-16-II-2° « politique du logement et du cadre de vie. » Or, ce domaine n'est pas automatiquement dévolu à la communauté puisqu'il n'est que l'un des six groupes de compétences. Six groupes alors que la communauté n'a juridiquement l'obligation d'investir qu'un seul d'entre eux. Autant dire que les communes peuvent ne pas faire le choix de transférer à la communauté ce domaine d'intervention.

Finalement, on le constate, les compétences par ricochet ménagent très largement les marges de manœuvre communales. Cela se traduit dans les statistiques : on a ainsi relevé que « 66 % des communautés déclarent n'avoir jamais opéré de préemption. » [1669] Cela s'explique par le fait que « dans la majorité des cas (90 % en moyenne) (les communautés) ne sont pas

[1668] DAGNOGO (C) et BROUANT (J.-P.) : Les instruments de la maîtrise foncière intercommunale, EF, n°108, mars-avril 2004, p. 24.

[1669] SCHMIT (P) : Les communautés et l'intervention foncière, Etudes foncières, Janvier-Février 2009, n° 137, p. 25.

titulaires du DPU et le reçoive par délégation des communes membres au cas par cas (pour 23 % d'entre elles). »[1670] [1671] Les volontés des communes sont donc décisives s'agissant de la configuration de la mise en œuvre de la planification urbaine intercommunale.

2) La possibilité de transferts dépendant de la seule volonté des communes

Il convient de présenter ce que signifie ce mode de transfert (a), avant d'en examiner le champ matériel (b) et les modalités procédurales (c). On pourra finir en examinant ce qu'il en est des transferts dépendant de la seule volonté des communes quand il existe une structure syndicale (d).

a) Signification de ce mode de transfert

Dans de nombreuses hypothèses, le sort de la compétence dépend uniquement de la volonté des communes de la transférer. Dans ce cas, il n'y a pas de données juridiques susceptibles d'incliner au transfert de la compétence concernée à l'intercommunalité, comme l'intérêt communautaire ou l'existence d'un transfert par ricochet.

En effet, l'intérêt communautaire, dont la définition est obligatoire sous peine de voir l'intégralité de la compétence transférée à l'intercommunalité, va fixer un cadre à la volonté des communes. Si ces dernières, *in fine*, décident bien de la portée qu'elles entendent donner à l'intérêt communautaire, elles doivent toutefois admettre le transfert vers l'intercommunalité de ce qui sera défini comme étant d'intérêt communautaire.

De la même façon, le mécanisme du transfert par ricochet incite, certes avec des résultats mitigés, les personnes concernées à orienter le jeu des transferts de compétences si elles souhaitent que l'intercommunalité exerce une compétence particulière.

Ici, on se place dans une hypothèse distincte, celle où il n'existe aucune incitation juridique au transfert d'une compétence donnée. Ce transfert dépend uniquement de la volonté des communes, dans son initiative et son orientation.

b) Le champ des compétences pouvant être concernées par ce mode de transfert

On peut évoquer le PLU (b-1), les AU (b-2) et les réserves foncières (b-3) pour illustrer les compétences pouvant être concernées par un transfert dépendant de la seule volonté des communes.

b-1) Le PLU

Au titre des compétences dont le transfert dépend de la seule volonté communale, on peut évoquer le PLU. A part la CU (en vertu de l'article L. 5215-20-I-2°-a), le PLU n'est pas détenu de plein droit par la CA, la CC de droit commun ou la CC à DGF bonifiée. La compétence PLU ne peut être obtenue à la suite de la définition de l'intérêt communautaire ou à la suite d'un transfert par ricochet. La compétence PLU ne peut être transférée que si les communes en prennent l'initiative et l'inscrivent dans les statuts. Une étude de l'ADCF montre que les pratiques ne vont guère en ce sens, en mettant en exergue que seules 10 % des

[1670] SCHMIT (P) : Les communautés et l'intervention foncière, Etudes foncières, Janvier-Février 2009, n° 137, p. 25.

[1671] Cette situation conduit Jean-Philippe Brouant à plaider pour « une dissociation entre la détention de la compétence DPU et la compétence PLU », afin que les communautés puissent être compétentes de plein droit en la matière, sans exigence du transfert du PLU : BROUANT (J.-P.) : Compétence foncière et intercommunalités, Etudes foncières, Janvier-Février 2009, n° 137, p. 32.

communautés sont compétentes en matière de PLU,[1672] avec les réserves que l'on peut avoir sur la façon dont cette compétence est exercée.[1673]

b-2) Les autorisations d'urbanisme

Comme l'a clairement relevé la doctrine, s'agissant des autorisations d'urbanisme, il n'y a « aucun transfert de compétences de plein droit »[1674] prévu par la loi. Ici, toutes les communautés sont à égalité pour ne rien obtenir par la loi. En conséquence, ce sont les communes qui doivent prendre l'initiative de procéder au transfert de compétences par une écriture idoine des statuts.

b-3) Les réserves foncières

S'agissant des CU, l'article L. 5215-20-I-2°-a du CGCT indique que la constitution de réserves foncières d'intérêt communautaire relève des compétences exercées de plein droit par la communauté. Toutefois, cette mention ne suffit pas. Comme l'a relevé la doctrine, « la loi subordonne curieusement le transfert aux communautés urbaines de la compétence relative à la constitution de réserves foncières à *l'avis* des conseils municipaux. »[1675] On se trouve alors devant un article L. 5215-20-I-2°-a du CGCT bien paradoxal, affirmant que le transfert s'effectue de plein droit, mais après l'avis préalable des communes. Or, on a pu voir que la force normative des avis était parfois plus importante que celle prévue par la théorie juridique. Si l'avis-norme juridique dispose d'une faible force normative du point de vue du droit, l'avis-norme politique dispose d'une force normative accrue selon le poids politique de son émetteur. Une CU pourrait-elle constituer des réserves foncières alors que l'avis de la commune-centre serait défavorable ? Ce n'est pas certain. De plus, il ne faut pas oublier que l'on ne vise ici que les réserves foncières d'*intérêt communautaire*. Au vu des développements précédents sur cette notion, on peut suivre la doctrine lorsqu'elle énonce qu'« il ne faut pas compter sur les nouvelles structurations de coopération intercommunale pour jouer le rôle de chef d'orchestre sur le plan foncier. »[1676] La situation des CU, en apparence claire, s'obscurcit.

Concernant les CC et les CA, on ne trouve par contre aucune mention des réserves foncières. On doit en déduire que ce sont les communes membres qui font le choix de procéder au transfert de la compétence à la communauté. Il y a donc nécessité que les communes consentent à l'inscription de cette compétence dans les statuts. Il existe une exception au fait que les CA ne peuvent constituer de réserves foncières que si les communes y consentent : en effet, l'article L. 5216-5-I-3° précise que les CA sont compétentes de plein droit afin de constituer des réserves foncières pour la mise en œuvre de la politique communautaire d'équilibre social de l'habitat. Toutefois, il faut tempérer cette faculté de constitution de réserves foncières : cette dernière n'est pas générale, elle est bien limitée à l'équilibre social de l'habitat et, donc, à l'existence effective d'une telle politique.

c) Modalités de ce mode de transfert

L'article L. 5211-17 du CGCT indique les modalités de transfert des compétences dépendant de la seule volonté des communes. D'après le texte, « les communes membres d'un

[1672] ADCF : Les communautés et l'urbanisme, octobre 2008, p. 13.
[1673] Voir Partie 1, Titre 2, Chapitre 1, Section 1, Paragraphe 1.
[1674] PRIET (F) : Intercommunalité et urbanisme après la loi n°99-586 du 12 juillet 1999, AFDUH 2000, p. 102.
[1675] PRIET (F) : article précité, p. 103.
[1676] *Ibidem.*

EPCI peuvent à tout moment transférer, en tout ou partie, à ce dernier, certaines de leurs compétences dont le transfert n'est pas prévu par la loi ou par la décision institutive (…). *Ces transferts sont décidés par délibérations concordantes de l'organe délibérant et des conseils municipaux se prononçant dans les conditions de majorité requise pour la création de l'EPCI* (souligné par nous). Le conseil municipal de chaque commune membre dispose d'un délai de trois mois, à compter de la notification au maire de la commune de la délibération de l'organe délibérant de l'EPCI, pour se prononcer sur les transferts proposés. A défaut de délibération dans ce délai, sa décision est réputée favorable. » En d'autres termes, les communes doivent *consentir* au transfert de la compétence vers l'EPCI selon des conditions de majorité très contraignantes. Les intérêts communaux sont ainsi bien protégés.

d) Le rôle des syndicats

L'article L. 5211-17 du CGCT précédemment évoqué permet d'aborder la question des syndicats. Effectivement, on doit relever que le CGCT ne transfère pas de compétences permettant la mise en œuvre de la planification urbaine intercommunale à des syndicats, il vise systématiquement les communautés. Toutefois, les transferts de compétences peuvent bénéficier aux syndicats.

D'une part, il peut s'agir des syndicats de communes, c'est à dire d'EPCI exclusivement composés de communes. L'article L. 5212-1 du CGCT dispose à cet égard que « le syndicat de communes est un EPCI associant des communes en vue d'œuvres ou de services d'intérêt intercommunal. » La définition très large de l'objet du syndicat permet d'y faire figurer les compétences afférentes à la mise en œuvre de la planification urbaine.

D'autre part, il peut s'agir des syndicats mixtes fermés, c'est à dire les établissements publics « constitués exclusivement de communes et d'EPCI et ceux composés uniquement d'EPCI » comme le dispose l'article L. 5711-1 du CGCT. La doctrine a pu relever que, « sous réserve de deux dispositions intéressant la désignation des délégués des communes et EPCI au comité syndical, le régime de ce syndicat est emprunté totalement à celui du syndicat de communes. »[1677] En conséquence, l'article L. 5212-1 du CGCT relatif aux syndicats de communes trouve à s'appliquer en matière de syndicats mixtes : cela implique que l'on peut transférer à un syndicat mixte fermé des compétences afférentes à la mise en œuvre de la planification urbaine intercommunale.

L'idée selon laquelle les communes peuvent librement transférer à un syndicat mixte fermé des compétences afférentes à la mise en œuvre de la planification urbaine intercommunale ne semble pas poser de difficultés. Il s'agit de transposer ici le principe applicable en matière de syndicats de communes. Toutefois, la situation se complique lorsque la question est de savoir si une communauté peut transférer à un syndicat mixte des compétences permettant la mise en œuvre de la planification urbaine.

On peut répondre positivement pour la CU, l'article L. 5215-20-II disposant qu'elle « peut transférer certaines de ses compétences à un syndicat mixte dont le périmètre inclut en totalité le périmètre communautaire après création du syndicat ou adhésion de la communauté. »

On peut également répondre positivement s'agissant de la CA, l'article L. 5216-5-IV énonçant de la même façon qu'elle « peut transférer certaines de ses compétences à un syndicat mixte dont le périmètre inclut en totalité le périmètre communautaire après création du syndicat ou adhésion de la communauté. »

[1677] LEBRETON (J.-P.) : Syndicats mixtes et politiques intercommunales, AJDA 2004, p. 912.

Les difficultés se nouent s'agissant des facultés de transferts d'une CC ou d'un syndicat de communes. Comme l'indique la doctrine, « le transfert par les communes directement au syndicat ne soulève pas de difficulté, dans la mesure où il est bien prévu par la loi. En revanche, le transfert au syndicat mixte de compétences qu'un EPCI tient déjà d'un transfert des communes membres suppose que cet EPCI en dispose bien. Même si comparaison n'est pas raison, cela ressemble bien à une subdélégation que le droit administratif n'admet normalement que sur la base d'un texte. Le CGCT envisage bien le cas du transfert de compétences d'une communauté urbaine et d'une communauté d'agglomération à un syndicat mixte (articles L. 5215-20-II et L. 5216-5-IV), mais pas celui d'un autre EPCI, syndicat de communes ou communauté de communes notamment. Cela ne manque pas de soulever, à tout le moins, une certaine perplexité. »[1678]

En tout état de cause, il semble bien que les communes continuent de jouer un rôle majeur dans le transfert des compétences non détenues de plein droit par l'intercommunalité, en permettant l'inscription de ces compétences dans les statuts des communautés ou des syndicats (syndicats de communes ou syndicats mixtes fermés).

3) La faculté pour les communes de procéder à de simples délégations de compétences

Après avoir cerné ce qu'il faut entendre par la délégation de compétences (a), on pourra examiner ce mode de répartition des compétences à l'aune de deux exemples concrets, le DPU (b) et les autorisations d'urbanisme (c).

a) Signification et particularités de la délégation de compétences

Les communes peuvent, pour certaines compétences, éviter de procéder à leur transfert vers l'intercommunalité pour se contenter de délégations. On doit préciser que, par délégation, on vise l'hypothèse où « l'organe titulaire d'une compétence prend l'initiative de décider qu'un autre organe disposera pour un certain temps de cette compétence sans que soit pour autant régulièrement abrogée la règle initiale ; l'investiture de compétence qui en résulte (…) présente un caractère exceptionnel, en ce qu'elle se présente comme une dérogation à l'ordre normal des compétences, et (…) en ce qu'elle crée une compétence au bénéfice de l'organe délégataire sans que soit annulé le titre de compétence du délégant. »[1679]

Même si « la délégation investit le délégataire de la plénitude de compétence du délégant (et) lui est subsisté dans son pouvoir d'agir et en use dans les mêmes conditions, »[1680] la délégation de compétence doit être rigoureusement différenciée du transfert de compétence.

Dans un premier temps, il faut relever que la délégation de compétence présente un caractère temporaire alors que le transfert de compétence est définitif, sauf hypothèses très particulières.[1681] En effet, « toute délégation opère un transfert de compétence, accorde au

[1678] LEBRETON (J.-P.) : Syndicats mixtes et politiques intercommunales, AJDA 2004, p. 914.
[1679] GROSHENS (J.-C.) : La délégation administrative de compétences, Dalloz, 1958, Chronique XXVIII, p. 197.
[1680] GROSHENS (J.-C.) : article précité, p. 202.
[1681] Ces hypothèses très particulières sont celles visées par l'article 5211-25-1 du CGCT à savoir le retrait d'une commune de l'établissement public ou la reprise par l'ensemble des communes d'une compétence optionnelle ou supplémentaire transférée. Sur cette question, BROUANT (J-P) : Intercommunalité et transfert de compétences, *in* BOINO (P), DESJARDINS (X) (dir.) : *Intercommunalité : politique et territoire*, La Documentation française, 2009, p. 90.

délégataire la compétence que possédait le délégant, sans que soit pour autant abrogée la règle initiale de compétence. »[1682] Certes, « le délégataire va disposer d'une compétence de même nature que celle du délégant et usera du pouvoir qui lui a été délégué comme s'il s'agissait d'un ''pouvoir propre,'' »[1683] mais le seul titulaire juridique de la compétence restera le délégant.

Dans un second temps, il faut noter que délégation et transfert se distingue s'agissant de l'influence communale. En théorie, le transfert de compétence d'une commune à l'intercommunalité ne permet pas à la commune d'encadrer le futur exercice de la compétence par l'établissement public. La délégation s'inscrit dans un autre cadre conceptuel de ce point de vue. Effectivement, « l'acte d'habilitation détermine les conditions auxquelles doit répondre la délégation qu'il autorise tant en ce qui concerne son objet que les circonstances dans lesquelles elle peut intervenir. »[1684] A cette fin, « l'acte d'habilitation peut préciser les circonstances dans lesquelles la délégation pourra intervenir ou la période de temps pour laquelle le délégant peut la consentir. »[1685]

b) La délégation du DPU

Mises à part les hypothèses du transfert par ricochet et du transfert du DPU spécifique à la politique communautaire d'équilibre social de l'habitat, la compétence DPU peut faire l'objet d'une délégation. A cet égard, en pratique, on a relevé plus haut que, le plus souvent, les communautés sont destinataires d'une délégation du DPU par les communes membres, au cas par cas.[1686] De ce point de vue, l'article L. 211-2 alinéa 1 du Cu dispose que « lorsque la commune fait partie d'un EPCI y ayant vocation, elle peut, en accord avec cet établissement, lui déléguer tout ou partie des compétences qui lui sont attribuées par le présent chapitre. »

La lettre de la loi interroge sur la nature d'un établissement public y ayant vocation. D'après les auteurs, « si le code de l'urbanisme ne donne aucune précision sur la ''vocation'' correspondante, il est permis de penser que les CU, CA et CC à DGF bonifiée disposant toutes d'une compétence obligatoire en matière de planification stratégique ont logiquement vocation à user d'un tel outil de maîtrise foncière. »[1687] Ainsi, peuvent bénéficier de la délégation de la compétence DPU les établissements publics compétents en matière de planification urbaine intercommunale. De la sorte, ils peuvent potentiellement bénéficier d'un vecteur de mise en œuvre de cette planification. Comme l'a relevé la doctrine, « le système de la délégation entre communes et communauté reste le plus spontanément utilisé. Il présente en effet le double avantage de la souplesse et de moindres incertitudes juridiques »[1688] ; ce que l'on comprend aisément après avoir vu les conditions pour que les communautés puissent bénéficier d'un transfert par ricochet de la compétence DPU. Il est plus aisé de procéder à une délégation de compétence que de cumuler l'élaboration du SCOT et du PLU avec la réalisation des ZAC.

L'écriture de la loi implique également de revenir sur l'idée que la compétence peut être transférée en « tout ou partie ». La distinction précédemment rappelée entre l'instauration du DPU et son exercice prend alors tout son intérêt : on comprend, au vu de l'article L. 211-2

[1682] GROSHENS (J.-C.) : La délégation administrative de compétences, Dalloz, 1958, Chronique XXVIII, p. 199.
[1683] GROSHENS (J.-C.) : article précité, p. 202.
[1684] GROSHENS (J.-C.) : article précité, p. 200.
[1685] *Ibidem.*
[1686] SCHMIT (P) : Les communautés et l'intervention foncière, Etudes foncières, Janvier-Février 2009, n° 137, p. 25.
[1687] DAGNOGO (C) et BROUANT (J.-P.) : Les instruments de la maîtrise foncière intercommunale, EF, n°108, mars-avril 2004, p. 25.
[1688] *Ibidem.*

alinéa 1 du Cu, qu'une commune peut choisir de transférer à l'intercommunalité la possibilité d'instaurer *et* exercer le DPU ou uniquement l'un de ces deux aspects de la compétence. Ainsi, cette dernière peut n'être déléguée que s'agissant de l'instauration du DPU. Dans cette hypothèse, « la délégation de compétence peut concerner le pouvoir d'instaurer, de supprimer ou de modifier le DPU. Rien ne semble s'opposer, par ailleurs, à des délégations de DPU ''par objectifs'', les communes déléguant leur droit à l'EPCI pour la mise en œuvre de certaines de ses compétences (…). »[1689]

La délégation de la compétence DPU n'a pas pour seul fondement juridique l'article L. 211-2 alinéa 1 du Cu. On doit également évoquer l'article L. 213-3 du Cu qui prévoit que « le titulaire du droit de préemption peut déléguer son droit à l'Etat, à une collectivité locale, à un établissement public y ayant vocation, au concessionnaire d'une opération d'aménagement. Cette délégation peut porter sur une ou plusieurs parties des zones concernées ou être accordées à l'occasion de l'aliénation d'un bien. Les biens ainsi acquis entrent dans le patrimoine du délégataire. » Par rapport à l'article L. 211-2 alinéa 1 du Cu, il semble que cet article prévoit une délégation plus spécifique : d'abord, il apparaît que la délégation concerne uniquement l'exercice du DPU, les zones en cause étant déjà délimitées par exemple. Ensuite, cette délégation de l'exercice du DPU appréhende strictement l'objet de cet exercice.

c) La délégation en matière d'autorisations d'urbanisme

Les communes peuvent déléguer leur compétence en matière d'autorisations d'urbanisme. La délégation est d'ailleurs la seule hypothèse visée par la loi. Aucune communauté n'est compétente par la loi en matière d'autorisations d'urbanisme, même les CU. L'article L. 422-3 du Cu dispose à cet égard que « lorsqu'une commune fait partie d'un EPCI, elle peut, en accord avec cet établissement, lui déléguer la compétence prévue au a de l'article L. 422-1 qui est alors exercée par le président de l'établissement public au nom de l'établissement. » En cas de délégation à l'EPCI, le président de ce dernier pourra donc délivrer le permis de construire, d'aménager ou de démolir et se prononcer sur un projet faisant l'objet d'une déclaration préalable.

Par principe, la délégation est temporaire et l'acte d'habilitation, comme on l'a vu, peut prévoir le terme de cette délégation. Malgré cela, le législateur a pris soin de préciser, à l'alinéa 2 de l'article L. 422-3 du Cu, que « la délégation doit être confirmée dans les mêmes formes après chaque renouvellement du conseil municipal ou après l'élection d'un nouveau président de l'établissement public. » Autrement dit, les conditions de la délégation sont rendues plus restrictives : non seulement l'acte d'habilitation peut prévoir le terme de la délégation, mais en plus cette dernière doit être confirmée à des intervalles réguliers qui sont autant d'échéances politiques. Tout se passe comme s'il agissait de rassurer les communes sur le fait que la compétence relative aux autorisations d'urbanisme était bien déléguée à l'intercommunalité et non transférée. Finalement, il apparaît très clairement que les délégations de compétences sont soumises à la volonté communale : ce sont bien les communes qui décident de leur opportunité, de leur ampleur et de leur durée.

En pratique, les chiffres de l'ADCF présentés en octobre 2008 semblent peu encourageants quant au succès de la formule, en relevant « que la délégation du pouvoir de délivrance au président de la communauté reste extrêmement marginale (moins de cinq cas recensés). »[1690]

[1689] DAGNOGO (C) et BROUANT (J.-P.) : Les instruments de la maîtrise foncière intercommunale, EF, n°108, mars-avril 2004, p. 25.
[1690] ADCF : Les communautés et l'urbanisme, octobre 2008, p. 33.

C) L'exercice des moyens de mise en œuvre dépendant de la volonté des communes

On a vu que les communes contrôlent *les transferts* vers l'intercommunalité des compétences nécessaires à la mise en œuvre de la planification urbaine intercommunale. On va maintenant observer comment les communes contrôlent *l'exercice* de ces compétences transférées. Même lorsque le transfert a eu lieu, quelle que soit sa forme, les communes continuent de jouer un rôle clé s'agissant de son exercice effectif par l'établissement public. Cette préservation de la volonté communale passe par un contrôle de l'exercice par l'intercommunalité des compétences transférées, contrôle prévu par les dispositions des chartes de fonctionnement (1), mais également par des dispositions législatives (2), les règles afférentes à la délégation de compétence (3) et aux services (4).

1) Un contrôle communal prévu par les chartes de fonctionnement

Les chartes de fonctionnement vont avoir un impact sur l'exercice des compétences nécessaires à la mise en œuvre de la planification urbaine intercommunale. En effet, ces chartes garantissent aux communes un contrôle de l'exercice des compétences de mise en œuvre de la planification par l'intercommunalité. Pour le dire autrement, les chartes de fonctionnement assurent aux communes que l'intercommunalité n'usera pas des compétences afférentes à la mise en œuvre de la planification urbaine intercommunale contre la volonté communale.

Ce rôle des chartes de fonctionnement peut être illustré.

On peut d'abord évoquer la charte de fonctionnement de la CU de Marseille qui reconnaît un droit de veto aux communes s'agissant de deux compétences essentielles pour la mise en œuvre de la planification urbaine intercommunale, la compétence PLU et celle relative à la délivrance des autorisations d'urbanisme. La CU reconnaît aux communes le droit de s'opposer à l'exercice de ces compétences si elles le considèrent comme contraire à leurs intérêts.[1691]

La situation est très proche à Nantes où la charte dispose que la CU ne peut mettre en œuvre sur le territoire d'une commune un projet que cette dernière aurait refusé. De la sorte, la CU soumet clairement la mise en œuvre de la planification urbaine intercommunale à la volonté communale.[1692]

[1691] Tout part d'un engagement politique de Jean-Claude Gaudin, maire de la commune de Marseille et ancien président de la communauté urbaine. Ce dernier « a garanti aux communes qu'aucun permis de construire ne serait attribué à leur insu, et qu'aucune révision des PLU ne serait engagée sans leur accord préalable. Le principe a été publiquement affirmé à maintes reprises, dans les assemblées locales ou dans les entretiens accordées à la presse. Il a surtout été consigné dans la charte de la MPM, où l'on peut lire, très clairement, que ''tout projet d'adoption, de modification ou de révision du POS applicable sur le territoire de l'une des communes membres, sera préalablement soumis pour avis à la commune concernée.'' Et le texte d'ajouter que ''la communauté urbaine s'engage à respecter cet avis et s'interdit par avance de passer outre.'' » (CENTRE NANTAIS DE SOCIOLOGIE : Le transfert de personnels des communes vers les EPCI, rapport présenté dans le cadre de l'ACI Travail – MENRT, mars 2003, site internet du GRALE, p. 86)

[1692] En effet, « pour éviter que des résistances municipales ne bloquent la construction de la communauté, les élus communautaires ont voté en décembre 2000 une charte de fonctionnement qui précise que la communauté ne mettra pas en œuvre sur le territoire d'une commune un projet que cette dernière aurait refusé. Par ailleurs, elle s'engage également, dans l'attente de la définition des schémas directeurs, à ne pas approuver un document d'urbanisme qui s'opposerait aux enjeux communaux exprimés par les municipalités. Autrement dit, dans les premières années de la communauté, couvrant le temps nécessaire pour définir et fixer les procédures en matière de planification spatiale, les maires disposent toujours d'un pouvoir discrétionnaire relativement important. » (*Ibidem*)

Il ne faudrait pas penser que ces dispositions offrant aux communes un droit de veto en matière de mise en œuvre seraient réservées aux CU. A cet égard, on peut évoquer la CA du Val D'Orge régie par une charte énonçant l'impossibilité de réaliser un projet sur le territoire d'une commune s'y opposant. Plus précisément, la charte du district de Limours dispose que l'implantation d'un équipement ou la création d'une ZAC ou d'une ZAE ne peuvent se faire contre l'avis de la commune ou des communes concernées par ces projets.[1693]

Il semble que les chartes de fonctionnement garantissent ainsi aux communes un droit de veto s'agissant de la mise en œuvre de la planification urbaine intercommunale. Cette dernière est neutralisée quand les communes ne consentent pas à sa mise en œuvre sur leur territoire. Certaines situations semblent encore plus favorables aux communes, par exemple au sein du « district de Montargis (qui) entérine nombre de décisions prises par les municipalités. Les documents d'urbanisme ratifient les options communales. »[1694]

On le voit, les chartes de fonctionnement peuvent assez aisément gripper la complexe mécanique des transferts de compétences de mise en œuvre de la planification urbaine vers l'intercommunalité.

2) Un contrôle communal prévu par la loi

La loi donne aux communes les moyens de contrôler l'exercice d'une compétence intercommunale de mise en œuvre de la planification urbaine. Ainsi, la loi rend possible la nécessité d'obtenir le consentement communal pour l'exercice de la compétence intercommunale (a), le refus communal d'exercer une compétence nécessaire à la mise en œuvre de la compétence intercommunale (b), l'instrumentalisation communale des ressources nécessaires à l'exercice de la compétence intercommunale (c), la mise en œuvre par les communes de compétences concurrentes à la compétence intercommunale (d) et l'instrumentalisation communale des procédures prévues en cas de décisions ne concernant qu'une seule des communes membres (e).

a) La possible nécessité d'obtenir le consentement communal pour l'exercice de la compétence intercommunale

La loi permet aux communes de contrôler l'exercice effectif des compétences permettant la mise en œuvre de la planification urbaine par l'intercommunalité.

On trouve de nombreuses possibilités de contrôle de l'exercice effectif de la compétence intercommunale en matière de DPU.

Ainsi, d'un point de vue procédural, on a pu mettre en exergue que l'inaction communale peut paralyser la mise en œuvre intercommunale. Effectivement, la doctrine a pu rappeler que « le titulaire du droit de préemption doit se prononcer dans un délai de deux mois

[1693] La « déclaration des six maires de la communauté d'agglomération du Val d'Orge indique qu'ils s'engagent à ce ''qu'aucun projet nouveau ne soit réalisé sur le territoire d'une commune dont le conseil municipal s'y opposerait.'' » Dans une formulation très proche, quoique plus précise, on peut citer l'exemple des « élus du district de Limours (qui) disposent (…) dans une délibération portant sur l' ''engagement préalable à la transformation en communauté de communes'' qu'aucun équipement ne pourra être implanté dans une commune contre l'avis de cette dernière. La délibération indique que cette interdiction porte notamment sur la création de zones d'activités ou de ZAC car ''elles impliquent les plus lourdes conséquences pour la vie communale.'' » (*In* TOUZET (A) : *L'établissement public de coopération intercommunale et ses communes membres*, thèse de droit public, Université Panthéon-Assas (Paris II), 2005, p. 140)

[1694] TOUZET (A) : *op. cit.*, p. 141.

à compter du dépôt de la déclaration d'intention d'aliéner et (…) son silence, passé ce délai, vaut renonciation à l'exercice du DPU. Ce délai très contraignant paraît inadapté dans le cadre de l'intercommunalité. C'est en effet la date de réception de la DIA en mairie qui va faire courir le délai de deux mois, quelle que soit la date de sa transmission au titulaire du DPU ; tout retard pris dans la transmission de la DIA à l'EPCI pénalisera ce dernier. Par ailleurs, l'obligation qu'a l'EPCI titulaire du DPU de se prononcer dans le délai de deux mois doit se combiner avec l'article L. 5211-57 du CGCT qui offre à la commune concernée la possibilité de faire échec à l'initiative communautaire. »[1695]

S'agissant du DPU transféré pour la mise en œuvre de la politique communautaire d'équilibre social de l'habitat, la loi reconnaît là encore à la commune la faculté de consentir à l'exercice de la compétence. A ce titre, l'article L. 5216-5-II bis dispose que la CA est compétente de plein droit pour le DPU tendant à la mise en œuvre de la politique communautaire d'équilibre social de l'habitat, « dans les périmètres fixés après délibération concordante de la ou des communes concernées. » Comme l'indique la doctrine, « les périmètres doivent recevoir l'aval des communes : ce qui signifie qu'une commune peut s'opposer à un périmètre et donc bloquer l'exercice de la compétence de l'EPCI. »[1696]

On retrouve une faculté communale de contrôle de l'exercice intercommunal des compétences de mise en œuvre de la planification urbaine en matière d'AU. En effet, l'alinéa 3 de l'article L. 422-3 du Cu dispose que « le maire adresse au président de l'établissement public son avis sur chaque demande de permis et sur chaque déclaration préalable. » Or, le fonctionnement de l'intercommunalité a pour conséquence que l'avis dispose d'une force normative renforcée par rapport au droit administratif général. En clair, l'avis simple du maire prévu par la loi peut parfois devenir un avis conforme en pratique. On peut s'inspirer, pour le comprendre, des dispositions de la charte de fonctionnement de Marseille qui matérialise cet inconscient des rapports entre intercommunalité et communes membres.

b) Le possible refus communal d'exercer une compétence nécessaire à la mise en œuvre de la compétence intercommunale

Le contrôle communal de l'utilisation par l'intercommunalité de ses compétences peut être indirect. Il peut passer par le refus de la commune d'exercer une compétence nécessaire à la mise en œuvre effective de la compétence intercommunale. Se pose alors le problème des compétences intercommunales qui ne peuvent être concrétisées qu'à travers des compétences qui, elles, ne relèvent pas de l'intercommunalité.

On peut donner une première illustration de cette hypothèse avec le cas d'une intercommunalité compétente en matière d'habitat mais qui ne dispose pas de la compétence ZAC.

Tel pourrait être le cas pour les CC de droit commun puisque l'article L. 5214-16-I-1° du CGCT ne transfère pas de plein droit la compétence à ces communautés et que les communes peuvent refuser un tel transfert. Si une CC souhaite recourir à la ZAC pour exercer sa compétence en matière d'habitat, elle devra donc demander aux communes de créer et réaliser les ZAC nécessaires. Les communes pourront librement refuser ou accepter, au vu de la négociation avec l'établissement public et de la préservation de leurs intérêts.

Le cas de figure peut se reproduire avec une CU ou une CA compétente de plein droit en matière de création et réalisation de ZAC d'intérêt communautaire. Il est possible que la

[1695] DAGNOGO (C) et BROUANT (J.-P.) : Les instruments de la maîtrise foncière intercommunale, EF, n°108, mars-avril 2004, p. 25.
[1696] DAGNOGO (C) et BROUANT (J.-P.) : article précité, p. 26.

définition de l'intérêt communautaire (trop restrictive ou trop vague) ne permette pas à la communauté de recourir à la compétence ZAC pour mettre en œuvre un projet déterminé relevant de ses compétences propres, par exemple en matière d'habitat. En cas de mauvaise rédaction de l'intérêt communautaire, il peut arriver que la communauté ne puisse recourir à sa compétence ZAC d'intérêt communautaire pour créer et réaliser sa propre ZAC. Dans ce cas, la communauté devra demander aux communes concernées qu'elles consentent à créer et réaliser des ZAC permettant la mise en œuvre d'une compétence lui revenant.

Une autre illustration est possible à partir du problème de la dissociation entre la détention de la compétence PLU et celle de la compétence aménagement.

On peut imaginer un PLU communal et une ZAC communautaire. Pour que la ZAC communautaire puisse être créée et réalisée, il faut procéder à la modification ou à la révision du PLU. Or, il n'existe aucun mécanisme juridique contraignant une commune à modifier son PLU pour permettre une ZAC communautaire. L'article L. 123-15 du Cu prévoit seulement qu'une commune souhaitant élaborer, modifier ou réviser son PLU de telle sorte que les règles d'urbanisme à l'intérieur d'une ZAC seront modifiées doit préalablement obtenir l'« avis favorable de cet établissement public. » En d'autres termes, le législateur protège les ZAC communautaires contre leur remise en cause *a posteriori* par les communes. Par contre, il ne prévoit pas de dispositions spécifiques pour éviter une neutralisation communale *a priori*, avant leur création, du fait de l'immobilisme communal. Il semble alors que le recours à l'article L. 123-16 du Cu relatif à la déclaration d'utilité publique ou de projet portant mise en compatibilité du PLU est inévitable. Ce sont les seuls vecteurs juridiques permettant d'éviter que la création et la réalisation de la ZAC soient bloquées par le refus d'une commune de faire évoluer son PLU. Toutefois, ces procédures sont très complexes, n'écartent jamais totalement les communes et demeurent exceptionnelles. [1697] En effet, on conçoit mal une intercommunalité s'opposer de façon frontale à ses communes membres à propos du contenu de leurs PLU. On peut supposer, au vu des rapports de force locaux, que l'intercommunalité n'aura pas le poids politique suffisant pour prétendre contraindre une commune à modifier son PLU contre son gré.

c) La possible instrumentalisation communale des ressources nécessaires à l'exercice de la compétence intercommunale

Le contrôle communal des compétences intercommunales de mise en œuvre de la planification urbaine peut passer par des vecteurs financiers et matériels.

On peut évoquer rapidement la question des fonds de concours, précédemment présentée.[1698] A ce titre, les communes disposent d'une faculté non négligeable de financement de l'équipement potentiellement nécessaire à la mise en œuvre de la planification.

Ensuite, l'article L. 5211-5-III du CGCT peut être mis en avant. Il dispose que « lorsque l'EPCI est compétent en matière de zones d'activité économique, les conditions financières et patrimoniales du transfert des biens immobiliers nécessaires à l'exercice de cette compétence sont décidées dans les conditions de majorité qualifiée requise au II. Il en va de même lorsque l'établissement public est compétent en matière de zones d'aménagement concerté. » Ainsi, les conditions financières et patrimoniales des biens immobiliers nécessaires à l'exercice de la compétence ZAC sont arrêtées aux deux tiers au moins des conseils municipaux des communes intéressées représentant plus de la moitié de la population totale de celles-ci, ou par la moitié au moins des conseils municipaux des communes

[1697] Voir Partie 1, Titre 2, Chapitre 3, Section 2, Paragraphe 1, A), 1), c).
[1698] Voir Partie 2, Titre 1, Chapitre 1, Section 2, Paragraphe 2, A), 2), b).

représentant les deux tiers de la population. Cette condition de majorité contraignante permet aux communes de contrôler l'exercice de la compétence ZAC par l'intercommunalité : si l'établissement public s'oriente vers un exercice non désiré par les communes, ces dernières ont la possibilité de le bloquer en empêchant la structure intercommunale de détenir les moyens de cet exercice.

Enfin, il convient de citer « l'article L. 2252-5 du CGCT issu de la loi Libertés et responsabilités locales du 13 août 2004 (qui) dispose que la commune conserve la possibilité de contribuer au financement du logement locatif social ''nonobstant le transfert, volontaire ou de plein droit, de tout ou partie de ses compétences en matière de politique du logement ou d'habitat à un EPCI. »[1699]

d) La possible mise en œuvre par les communes de compétences concurrentes à la compétence intercommunale

On peut présenter comme une faculté de contrôle des compétences intercommunales de mise en œuvre de la planification le maintien régulier d'une compétence communale concurrente.

Une compétence communale concurrente est par exemple constituée lorsque l'intercommunalité est compétente pour les ZAC d'intérêt communautaire et que la commune demeure compétente pour les ZAC d'intérêt communal.

On peut également parler de compétence communale concurrente lorsque l'établissement public est compétent s'agissant du DPU pour la mise en œuvre de la politique communautaire d'équilibre social de l'habitat alors que la commune demeure compétente pour le DPU « de droit commun ».

De même, on peut évoquer une compétence concurrente lorsque la commune exerce, de façon générale, une compétence d'aménagement, sans que cette dernière soit nécessairement celle exercée par l'intercommunalité. Comme l'a relevé la doctrine, « les communes adhérentes d'une communauté de villes pourront toujours réaliser des opérations d'aménagement pourvu qu'elles utilisent d'autres procédures que la ZAC (par exemple lotissement ou le programme d'aménagement d'ensemble), la loi calibrant le champ des compétences des communautés de communes sur l'hypothèse où l'opération se fait selon le seul procédé juridique de la ZAC. »[1700]

Que se passe-t-il lorsque, sur un même périmètre donné, on trouve deux ZAC aux objets contradictoires ou deux DPU instaurés et exercés de façon opposée, sachant que ce sont une commune et un EPCI qui se font face ?

La question est complexe et ne semble pas, à notre connaissance, avoir fait l'objet d'un traitement juridictionnel.

On trouve toutefois une indication de ce que pourrait être la position du juge administratif avec deux arrêts du Conseil d'Etat du 3 juillet 1998, Préfet du département des Yvelines et Département des Yvelines.[1701] En l'espèce, sur un même périmètre, on trouvait une zone de préemption en vue de la protection et de l'ouverture au public d'espaces naturels sensibles, instaurée par le département, *et* une zone d'aménagement différé, instaurée par

[1699] BROUANT (J-P) : Intercommunalité et transfert de compétences, *in* BOINO (P), DESJARDINS (X) (dir.) : *Intercommunalité : politique et territoire*, La Documentation française, 2009, p. 92.

[1700] JEGOUZO (Y) : Les communautés de communes et les communautés de villes : révolution, innovation ou redondance ?, RFDA, janvier-février 1993, p. 10.

[1701] LAMY (F) : Etat et département peuvent-ils organiser deux droits de préemptions sur le même territoire ? Conclusions sur les arrêts du Conseil d'Etat du 3 juillet 1998, Préfet du département des Yvelines, BJDU, 1998, n° 6, p. 440.

l'Etat. On le voit, il s'agissait de deux compétences concurrentes s'exerçant sur un même périmètre, mais pour des objets contradictoires. D'après le Conseil d'Etat, aucune disposition législative n'empêche un tel cumul. Il peut donc y avoir superposition. La Haute Juridiction ne se prononce toutefois pas sur une éventuelle priorité de l'Etat ou du département. Les conclusions du commissaire du gouvernement évoquent différentes possibilités, comme établir une hiérarchisation des personnes et procédures en cause ou encore donner la priorité à la compétence exercée la première d'un point de vue chronologique.[1702]

Si l'on transpose les apports de ces jurisprudences à la présente recherche, alors on doit admettre que l'exercice concurrent et contradictoire de deux compétences intercommunale et communale sur un même périmètre est possible. La loi n'a pas formellement prohibé ce cas de figure. De plus, il faut reconnaître qu'il n'y a pas de solution arrêtée face à un tel exercice concurrent et contradictoire. Plus précisément, il n'y a pas une solution jurisprudentielle qui privilégierait *a priori* l'intercommunalité. En conséquence, les communes peuvent tenter de contrôler l'exercice intercommunal de la mise en œuvre de la planification urbaine en mettant en branle leurs propres compétences de façon concurrente et opposée, afin de neutraliser l'intercommunalité. La loi n'interdit pas explicitement cette configuration.

e) La possible instrumentalisation communale des procédures prévues en cas de décisions ne concernant qu'une seule des communes membres

On est ici en présence d'une faculté de contrôle concernant seulement les communautés. L'article L. 5211-57 du CGCT permet de l'affirmer. Selon lui, « les décisions d'un EPCI à fiscalité propre dont les effets ne concernent qu'une seule des communes membres ne peuvent être prises qu'après avis du conseil municipal de cette commune. (…) Lorsque cet avis est défavorable, la décision est prise à la majorité des deux tiers des membres du conseil de l'EPCI. »

On pourrait penser que cette condition de majorité n'est guère contraignante, s'il s'agit uniquement d'imposer une décision donnée à *une* commune. Toutefois, une commune n'est jamais totalement isolée. On a souligné que le fonctionnement de l'intercommunalité s'apparente à un régime de grande coalition. Au sein de cette dernière, il existe toujours des coalitions particulières[1703], dont la base peut être politique ou géographique. Aussi, lorsqu'il faut imposer une décision à une commune, il faut assez souvent l'imposer à la coalition de communes à laquelle elle appartient. Quand on prend en compte ce phénomènes des coalitions, on comprend mieux que l'avis défavorable de la commune, *a priori* doté d'une faible force normative et toujours contournable, devient brusquement une norme à la force normative renforcée et donc plus difficilement renversable. Cela permet le cas échéant de bloquer la mise en œuvre de la planification.

3) Un contrôle communal prévu par les règles afférentes à la délégation de compétence

La commune n'est pas, en droit, le supérieur hiérarchique de l'intercommunalité : à ce titre, elle ne peut prétendre exercer un pouvoir hiérarchique en contrôlant l'exercice de la

[1702] LAMY (F) : Etat et département peuvent-ils organiser deux droits de préemptions sur le même territoire ? Conclusions sur les arrêts du Conseil d'Etat du 3 juillet 1998, Préfet du département des Yvelines, BJDU, 1998, n° 6, p. 445.

[1703] BISSON (F), BONNET (J), LEPELLEY (D) : Pouvoir et coalitions au sein des structures intercommunales : l'éclairage de la théorie des jeux coopératifs, communication lors du XXXVIIIe Colloque de l'Association de Science Régionale de Langue Française, Trois-Rivières, Québec, 21-22-23 août 2002, Ressource internet.

délégation de compétence. Aussi, la commune ne peut invoquer les prérogatives détenues par un supérieur hiérarchique contrôlant les actes du délégataire, comme « suspendre l'application d'une décision du délégataire, l'annuler ou la modifier. »[1704]

Pour autant, la commune exerce un contrôle sur l'exercice de la compétence déléguée à l'intercommunalité. La délégation de compétence, on l'a dit, n'est pas un transfert de compétence : elle n'a jamais un caractère général et permanent, elle est étroitement définie par l'acte d'habilitation, dans sa substance et sa durée. Sur ce fondement, le délégant peut contrôler que les conditions en vertu desquelles la délégation est effectuée sont bien respectées par le délégataire. Le cas inverse, il peut mettre fin à la délégation. Comme l'indique la doctrine, « si, en règle générale, les délégations ''subsistent tant qu'elles ne sont pas retirées'', elles deviennent pourtant automatiquement caduques dès lors que les conditions requises pour leur validité ne sont plus remplies, que ces conditions soient relatives aux circonstances dans lesquelles ou à la période pour laquelle le délégant peut l'accorder. Il en est de même de l'aptitude de l'organe délégataire à en bénéficier. »[1705] Ainsi, le délégant peut toujours mettre un terme à une délégation de compétence « s'il juge que le délégataire n'est pas la personne la plus appropriée ou que les conditions qui avaient motivé sa délégation ont changé. »[1706] A cet égard, les auteurs précisent que le délégant « possède le pouvoir d'annuler en toutes circonstances ce transfert de compétence, (…) il reste en toute hypothèse maître de l'abrogation comme de l'octroi d'une délégation. »[1707] Pour ce faire, le délégant doit prendre un acte contraire « qui modifie ou neutralise l'acte primitif. »[1708] On le voit, en gardant une faculté pleine et entière de révoquer la délégation de compétence, la commune peut exercer un contrôle très étroit de l'exercice des compétences de mise en œuvre de la planification urbaine intercommunale. On peut avancer que la compétence déléguée à l'intercommunalité ne sera pas exercée dans un sens opposé aux intérêts de la commune délégataire.

4) Un contrôle communal par les dispositifs relatifs aux services

Les services, en tant que composantes essentielles du pouvoir d'expertise, sont incontournables pour concrétiser les dispositions de la planification urbaine. Aussi, ils constituent un enjeu majeur : l'acteur qui les dominera sera en position favorable pour influencer la phase de la mise en œuvre. Or, il semble, avant la loi RCT, que l'on peut relever un contrôle communal relativement à ses services, par la mise à disposition (a), la sollicitation (b) et l'origine des personnels (c).

a) La mise à disposition

Le législateur a fait montre de souplesse en rendant possible de nombreuses hypothèses de mise à disposition de services.

Ainsi, le législateur a admis que les services d'une communauté peuvent être en tout ou partie mis à disposition d'une ou plusieurs communes membres, pour l'exercice de leurs compétences, lorsque cette mise à disposition présente un intérêt dans le cadre d'une bonne organisation des services. Une convention conclue entre l'établissement et les communes

[1704] MAISL (H) : *Recherche sur la notion de délégation de compétence en droit public*, thèse de droit public, Paris II, 1972, p. 415.
[1705] GROSHENS (J.-C.) : La délégation administrative de compétences, Dalloz, 1958, Chronique XXVIII, p. 201.
[1706] MAISL (H) : *op. cit.*, p. 429.
[1707] GROSHENS (J.-C.) : article précité, p. 203.
[1708] MAISL (H) : *op. cit.*, p. 429

intéressées fixe alors les modalités de cette mise à disposition. Cette convention prévoit notamment les conditions de remboursement par la commune des frais de fonctionnement du service.

A l'inverse, les services d'une commune membre peuvent être en tout ou partie mis à disposition d'un EPCI pour l'exercice de ses compétences, lorsque cette mise à disposition présente un intérêt dans le cadre d'une bonne organisation des services. Cette faculté concerne les CU, les CA et les CC, en vertu de l'article L. 5211-4-1-II du CGCT.

Cette mise à disposition ascendante et descendante concerne également les syndicats mixtes. A cet égard, l'article L. 5721-9 du CGCT énonce clairement que « les services d'un syndicat mixte associant exclusivement des collectivités territoriales ou des collectivités territoriales et des EPCI peuvent être en tout ou partie mis à disposition de ses collectivités ou établissement membres, pour l'exercice de leurs compétences. Une convention conclue entre le syndicat et les collectivités territoriales ou les établissements intéressés fixe alors les modalités de cette mise à disposition. Cette convention prévoit notamment les conditions de remboursement par la collectivité ou l'établissement des frais de fonctionnement du service. Dans les mêmes conditions, par dérogation à l'article L. 5721-6-1, les services d'une collectivité territoriale ou d'un EPCI membre peuvent être en tout ou partie mis à disposition du syndicat mixte pour l'exercice de ses compétences. »

La mise à disposition présente plusieurs intérêts majeurs pour les communes.

D'abord, c'est l'intérêt le plus évident, la mise à disposition des services de l'intercommunalité vers les communes permet à ces dernières de bénéficier d'une assistance technique pour mener leurs projets.

Ensuite, la mise à disposition des services intercommunaux permet aux communes de bénéficier d'un pouvoir d'expertise pouvant concurrencer celui de l'Etat. Ce dernier peut toujours faire valoir ses vues lors des procédures de détermination de la planification urbaine intercommunale. En profitant de l'expertise intercommunale, les communes conservent le moyen d'avoir leurs propres vues sur le devenir d'un territoire.

Par ailleurs, en pouvant bénéficier de la mise à disposition des services de l'intercommunalité, les communes s'assurent le moyen de contrer les vues intercommunales et de poser un référentiel favorable à leurs intérêts. Il s'agit de neutraliser l'intercommunalité en obtenant la mise à disposition de ses services. Une telle stratégie est possible car le maire adresse directement au chef de service mis à disposition les instructions nécessaires à l'exécution des tâches confiées à ce service et il contrôle l'exécution de ces tâches.

De plus, la mise à disposition des services communaux à l'intercommunalité évite que l'intercommunalité puisse forger son propre pouvoir d'expertise, susceptible de devenir l'instrument d'une tutelle technique intercommunale.

Enfin, la mise à disposition des services communaux à l'intercommunalité apparaît comme un vecteur d'influence communale. Une telle mise à disposition ne peut provenir que des grandes communes constituant l'intercommunalité. En général, la mise à disposition vient de la ville-centre. Par exemple, tel fut longtemps le cas pour le syndicat de communes de l'agglomération chambérienne : « le syndicat reste durant de nombreuses années une institution sans administration, une institution administrativement hétéronome. Faute de services propres, faute également de gestion par l'Etat des premières infrastructures (…), c'est l'organisation municipale de la ville centre qui va ''héberger'' les services syndicaux et qui assure les tâches administratives correspondantes. »[1709] Ainsi, la mise à disposition peut apparaître comme le moyen pour les grandes communes, en général les villes-centre, de

[1709] GUERANGER (D) : L'intercommunalité, créature de l'Etat. Analyse socio-historique de la coopération intercommunale ? Le cas du bassin chambérien, RFSP, Volume 58, numéro 4, août 2008, p. 598.

garder une maîtrise technique entière et de diffuser leur influence, par un biais administratif, sur tout le périmètre intercommunal.

La mise à disposition est un moyen d'autant plus intéressant qu'il est désormais juridiquement garanti. En effet, la Commission européenne s'est d'abord opposée à la mise à disposition ascendante, estimant que la convention voyant une commune mettre à disposition de la communauté à laquelle elle appartient un ou plusieurs de ses services doit être qualifiée de marché public, d'où la nécessaire mise en œuvre d'une procédure de publicité et de mise en concurrence.[1710] Toutefois, la CJCE a remis en cause cette interprétation dans les jurisprudences Coditel Brabant et Commission contre Allemagne. Dans ces arrêts, la Cour estime que les mises à disposition descendante[1711] et ascendante[1712] sont des prestations qui échappent à l'exigence de mise en concurrence. Dans l'arrêt Coditel Brabant, le juge justifie sa position en recourant à la qualification de prestations *in house*, [1713] mettant ainsi en avant les liens spécifiques entre les parties en présence. Dans l'arrêt Commission contre Allemagne, le juge, dans l'impossibilité de caractériser une prestation *in house*, met plutôt en exergue la spécificité de l'objet poursuivi, puisqu'il s'agit d'assurer la mise en œuvre d'une mission de service public commune aux personnes morales de droit public considérées.[1714]

b) La sollicitation

La sollicitation est l'acte par lequel une personne publique demande au service d'une autre personne publique de traiter une procédure relevant d'une de ses compétences, tout en décidant librement d'y recourir et en gardant le contrôle effectif de la compétence en cause. Par là, les communes ont un nouveau moyen de contrôler la mise en œuvre de la planification.

Le mécanisme de la sollicitation de service trouve un champ fertile avec le droit de l'urbanisme.

A cet égard, on peut évoquer l'article R. 423-15 du Cu. Selon cet article, lorsque l'autorité compétente pour délivrer une autorisation d'urbanisme est le maire ou le président de l'EPCI, cette autorité peut charger des actes d'instruction les services de la commune ou un groupement de collectivités. En d'autres termes, si le maire est l'autorité compétente pour délivrer des autorisations d'urbanisme, il pourra confier l'instruction des demandes à l'intercommunalité. A l'inverse, si l'autorité compétente pour la délivrance des autorisations d'urbanisme est le président de l'EPCI, il pourra confier l'instruction des demandes aux communes concernées.

[1710] Avis motivé de la Commission européenne du 27 juin 2007.

[1711] CJCE, 13 novembre 2008, Coditel Brabant SA contre commune d'Uccle, C 324/07.

[1712] CJCE, 9 juin 2009, Commission contre Allemagne, C-480/06.

[1713] Il est frappant de constater que le critère du contrôle analogue, nécessaire pour caractériser la prestation intégrée, peut être identifié à propos du rapport EPCI-communes ; les services intercommunaux semblent apparaître comme les propres services des communes. Sur cette question, on peut voir, notamment : DELVOLVE (P) : Marchés publics : les critères des « contrats maisons », RDUE 2002-1, p. 53 ; TERNEYRE (P) : Vade-mecum sur les marchés publics « in house », D. 2002, p. 669 ; GUILLOU (Y-R.) : L'exonération des relations « in house » du régime des marchés publics, CP-ACCP 2004, n° 32, p. 72 ; LINDITCH (F) : Le « in house » finalement sauvé par la Cour de justice des communautés européennes ?, JCP-A, n° 23, 5 juin 2006, n° 1125 ; DE FENOYL : Le « in house » dans tous ses états : le pluri contrôle public appliqué à l'intercommunalité, JCP-A, n° 24, 11 juin 2007, n° 2151 ; RAPP (L) : Quasi-régie, quasi-régime, AJDA 2010, p. 588.

[1714] Sur l'impact des arrêts Coditel Brabant et Commission contre Allemagne, on peut voir : BENCHENDIKH (F) : Le recours à la mutualisation par les intercommunalités à fiscalité propre : remède à la crise ou complexification de l'action publique locale ?, DA, mars 2011, spécialement p. 22-23.

Cette faculté de sollicitation des services en matière d'instruction est quasiment la seule porte d'entrée de l'intercommunalité dans le champ des autorisations d'urbanisme qui reste largement sous l'empire communal.

La montée en puissance de cette instruction communautaire des autorisations d'urbanisme délivrées par les maires a pu être mise en lumière par une étude de l'ADCF. Cette dernière relève que « si la délégation du pouvoir de délivrance au président de la communauté reste extrêmement marginale (moins de cinq cas recensés), l'organisation d'un service mutualisé d'instruction à l'échelle de la communauté pour le compte des maires (qui conservent toute autorité en matière de délivrance) est en fort développement. L'enquête place à 10, 66 % (55 % des CU ; 27 % des CA ; 6 % des CC) la part des communautés qui opèrent aujourd'hui l'instruction des autorisations d'urbanisme pour le compte des communes. »[1715] Les chiffres inclinent toutefois à relativiser la portée de cette montée en puissance.

Par la sollicitation de service, les communes compensent le désengagement des services de l'Etat tout en réalisant des économies d'échelle. Toutefois, qu'il s'agisse de l'instruction ou des études, on doit relever également que l'intercommunalité est d'abord perçue comme un appui technique relativement exclu de la phase décisionnelle.

c) L'origine des personnels

Les personnels intercommunaux potentiellement chargés de la mise en œuvre de la planification urbaine intercommunale sont majoritairement issus des communes. Selon les études, « on enregistre trois fois plus de départs que d'arrivées dans les communes et deux fois plus d'arrivées que de départs dans les EPCI. Le peuplement professionnel des agglomérations s'est donc réalisé pour l'essentiel avec des fonctionnaires venant des communes (dont beaucoup ont accédé à cette occasion à des fonctions de direction) et avec de jeunes collègues issus des concours ou recrutés sur des emplois contractuels. »[1716]

Or, « les points de vue des équipes chargées de la mise en œuvre conditionnent largement la manière de concevoir les problèmes et de les résoudre. »[1717] Ainsi, l'origine des agents chargés de la mise en œuvre n'est pas neutre, s'agissant des référentiels notamment. Il apparaît que ces derniers sont souvent communaux, ce qui a un impact certain sur la mise en œuvre, en ce sens qu'elle se réalise dans le respect du fait communal.

*

L'examen des vecteurs permettant la mise en œuvre de la planification urbaine intercommunale laisse clairement apparaître que les communes continuent de jouer un rôle central. Il semble même que l'on peut parler de maîtrise communale des compétences intercommunales permettant la mise en œuvre de la planification. Cette maîtrise s'exerce sur les mécanismes de dévolution et d'exercice des compétences de mise en œuvre. Ces mécanismes apparaissent comme autant de « dispositifs (qui) évitent de subordonner définitivement le pouvoir municipal au pouvoir intercommunal, en maintenant des formes de pouvoir relativement déterminantes d'un point de vue politique au sein des

[1715] ADCF : Les communautés et l'urbanisme, octobre 2008, p. 33.
[1716] BACHELET (F) : Les hauts fonctionnaires intercommunaux, Les annales de la recherche urbaine, 2005, n° 99, p. 121.
[1717] BLANKENBURG (E) : La recherche de l'efficacité de la loi. Réflexions sur l'étude de la mise en œuvre (le concept « d'implémentation »), Droit et Société, 1986, n° 2, p. 83.

municipalités. »[1718] On peut donc, avec la doctrine, estimer que l'intercommunalité ne pèsera pas beaucoup en ce qui concerne la mise en œuvre de la planification urbaine. « Même si rien n'empêche les communes membres de l'EPCI d'étendre le champ des transferts de compétences, l'expérience montre que les compétences prévues par la loi constituent bien souvent le maximum de ce dont les conseils municipaux sont disposés à se dessaisir. »[1719]

Cette relative absence de l'intercommunalité pour la mise en œuvre de la planification n'est évidemment pas neutre quant au devenir de son contenu. On peut l'illustrer avec le logement. Ce dernier est au centre des attentions du législateur avec les lois ENL et MOLLE, notamment. Le législateur semble avoir fait le choix de l'intercommunalité pour porter les ambitions nationales en termes de logement. Dans cette perspective, il semble évident que « la réalisation des politiques intercommunales suppose le plus souvent que des terrains soient rendus disponibles pour ce faire, notamment lorsque sont envisagées des opérations de logement social. Une maîtrise foncière est alors une condition *sine qua non* de la mise en œuvre des politiques intercommunales de l'habitat. »[1720] Or, « ne disposant guère de réserves foncières, les communautés sont en effet dans l'incapacité d'engager immédiatement leurs propres opérations, qu'il s'agisse de ZAC ou de lotissements intercommunaux. »[1721] D'où, en conséquence, l'idée selon laquelle « la mise en œuvre des politiques intercommunales de l'habitat est donc affectée par une profonde incertitude. »[1722]

[1718] LE SAOUT (R) : Contours et limites d'une compétence partagée. L'urbanisme à la communauté urbaine de Nantes, *in* LE SAOUT (R) et MADORE (F), (dir.) : *Les effets de l'intercommunalité*, Presses universitaires de Rennes, 2004, p. 98.

[1719] PRIET (F) : Intercommunalité et urbanisme après la loi n°99-586 du 12 juillet 1999, AFDUH 2000, p. 103.

[1720] NOURY (A) : La mise en œuvre des politiques intercommunales de l'habitat, *in* BROUANT (J-P) (dir.) : *Intercommunalité et habitat : les communautés au milieu du gué ?*, Les Cahiers du GRIDAUH, 2006, n° 16, p. 74.

[1721] *Ibidem.*

[1722] *Ibidem.*

Conclusion du Chapitre 3

Le contenu de la planification urbaine reflète les modalités de sa détermination. Certes, dans une certaine mesure, le législateur prédétermine le contenu de la planification : il fixe des valeurs, des thématiques, des objectifs qui ne peuvent être écartés au moment où la substance de la planification est matérialisée. Seulement, l'encadrement législatif est marqué par une grande généralité : en devant énoncer des principes valables nationalement, il laisse *de facto* une grande latitude aux autorités locales pour traduire le discours législatif dans la planification urbaine. Dès lors, les conditions de l'écriture des documents apparaissent comme *le* moment clé pour envisager leur contenu propre aux différents périmètres, le contenu qui permettra effectivement de façonner le devenir des territoires.

C'est ainsi que la primauté des communes, lors de l'élaboration de la planification, conduit à la primauté de la préservation des intérêts communaux dans le contenu final des documents. Ces derniers, tout en s'inscrivant pleinement, au niveau du discours, dans les priorités fixées par la loi, font en sorte que ces priorités ne remettent pas en cause les intérêts fondamentaux des communes. Le mécanisme est logique : une norme juridique n'est autre que la projection matérialisée de la volonté de son auteur. Dès lors que les communes sont les auteurs dominants, leur volonté ne peut qu'incliner à la préservation de leurs positions respectives.

Le problème fondamental est que les priorités législatives exigent précisément une remise en cause des intérêts des communes, plus exactement elles nécessitent de les transcender. Aussi, le maintien de l'acteur communal comme acteur décisif de la planification conduit, par l'écriture communalisée qu'il implique, à une neutralisation des ambitions législatives, du fait du contenu consensuel des planifications.

Le fait que la planification urbaine soit l'énoncé de la volonté des communes rend difficile sa correction via les contrôles du préfet et les mécanismes de gestion et de suivi. Les contrôles préfectoraux peuvent ponctuellement faire évoluer les planifications dans un sens plus favorable aux vues législatives. Seulement, quand le contrôle qui lui est reconnu est potentiellement efficace, ce qui n'est pas toujours le cas, on sait que le préfet n'est lui-même pas en mesure d'imposer systématiquement sa volonté. Les contrôles du préfet ne peuvent apparaître comme un moyen de dépasser l'écriture communalisée des planifications. Si ces contrôles peuvent, le cas échéant, corriger des limites manifestes, ils ne sauraient permettre au préfet de réécrire les planifications. Les procédures de gestion et de suivi présentent les mêmes faiblesses. Soit elles préservent le pouvoir communal et, auquel cas, elles ne peuvent guère modifier le sens de l'écriture des documents, soit elles permettent, au cas par cas, de faire évoluer leur contenu. Ces évolutions casuistiques ne peuvent être appréhendées comme une façon de réécrire les planifications, il s'agit seulement d'éviter qu'elles ne fassent obstacles à d'autres éléments.

La mise en œuvre de la planification urbaine confirme la puissance communale et interdit de considérer cette phase de concrétisation des documents comme un moyen d'influencer l'écriture des plans et schémas. On ne peut espérer que l'intercommunalité use de son contrôle de la mise en œuvre de la planification pour que ses intérêts soient pris en compte lors de l'écriture des documents. En effet, très clairement, la mise en œuvre est un moment dominé par les communes, qui maîtrisent le sort des compétences nécessaires pour qu'elle soit menée.

En général, les partisans d'une immixtion communale en matière de planification mettent en avant une forme de division du travail avec l'intercommunalité. Par exemple, à Nantes, il y a « une conception dominante de l'intervention intercommunale en matière d'urbanisme : à la communauté revient la définition des grandes orientations relatives à l'aménagement de l'espace, aux municipalités est laissé le pouvoir de maîtriser, dans le cadre

fixé par ces orientations, la gestion de leur sol, la délivrance des permis de construire relevant toujours du pouvoir du maire. »[1723] Le modèle a sa cohérence. Toutefois, il est vicié par le fait que les fameuses grandes orientations relatives à l'aménagement de l'espace ne découlent pas vraiment de la volonté politique autonome de l'intercommunalité mais, plutôt, de celle du pouvoir communal.

[1723] LE SAOUT (R) : Contours et limites d'une compétence partagée. L'urbanisme à la communauté urbaine de Nantes, *in* LE SAOUT (R) et MADORE (F), (dir.) : *Les effets de l'intercommunalité*, Presses universitaires de Rennes, 2004, p. 98.

Conclusion du Titre 1

La détermination de la planification urbaine, examinée à l'aune du fonctionnement de l'intercommunalité, remet spectaculairement en cause toutes les attentes.

En effet, le recours à l'intercommunalité pour déterminer le contenu de la planification urbaine présente clairement deux avantages théoriques. D'une part, les communes ne sont pas frontalement écartées ou placées sous l'empire du principe hiérarchique : l'intercommunalité demeure un établissement public alors que les communes conservent leur statut de collectivités territoriales. Un climat apaisé semble alors instauré pour l'écriture des documents. D'autre part, la technique de l'établissement public suffit pour assurer une écriture autonome de la planification par l'intercommunalité, du fait du principe d'exclusivité impliqué par cette qualification.

Seulement, le fonctionnement interne de l'intercommunalité neutralise ce principe d'exclusivité et manifeste une vraie domination communale de l'institution intercommunale. Cette domination, pour se matérialiser, peut passer par le contournement de la loi ou son instrumentalisation pour conserver l'influence communale dans une mesure non envisagée par les textes. Par exemple, on a pu mettre en exergue les chartes de fonctionnement, normes politiques qui révèlent une véritable marche parallèle de l'intercommunalité par rapport aux dispositions juridiques. Il semble ainsi que l'intercommunalité est gouvernée par un régime de grande coalition des communes membres, interpartisane et reposant sur une négociation pacifiée permanente.[1724]

La prééminence communale se reflète dans l'écriture, la gestion et le suivi de la planification, ainsi que lors de sa mise en œuvre. Toutes ces phases sont orientées dans le sens de la préservation des intérêts communaux. Cette garantie des intérêts des communes passe par le consensus comme principe directeur des négociations entre communes. Le préfet semble seulement en mesure d'intervenir au cas par cas pour obtenir des évolutions ponctuelles du contenu des documents. Il ne peut contrebalancer généralement l'écriture communalisée des planifications. Ces dernières sont la représentation de la volonté des acteurs qui dominent leur création.

Les raisons profondes de cette situation tiennent à l'enjeu politique majeur que constituent les compétences afférentes à la détermination de la planification et à sa mise en œuvre. Tout s'explique par le fait que « l'urbanisme constitue une compétence qui touche au premier chef les projets politiques des communes (habitat, développement économique, environnement). »[1725] L'importance fondamentale du contrôle de l'urbanisme conduit au fait que « la gestion du sol (apparaît comme) un bastion communal bien gardé. »[1726]

En conséquence, l'ambition de *transformation* des territoires portée par la planification urbaine est neutralisée par la recherche de *conservation* des souverainetés municipales par le consensus. Il semble ainsi que le recours à l'intercommunalité, cohérent juridiquement, a sous-estimé le fait que l'urbanisme est une compétence politique dont le contrôle est un enjeu essentiel. Dans un tel contexte, des établissements publics ne peuvent guère imposer leur vision transcendante de la planification urbaine à des communes dominatrices décidées à préserver leurs intérêts. Conscient des menaces d'une écriture de la planification urbaine respectant les intérêts communaux, alors qu'un dépassement des logiques communales est attendu, le législateur va tenter, avec les lois ENE et RCT, de faire évoluer la situation.

[1724] DESAGE (F) : Un régime de grande coalition permanente ?, Politix 4/2009 (n° 88), p. 133.
[1725] JEGOUZO (Y) : La décentralisation de l'urbanisme, AJDA, 1993, p. 174.
[1726] BENECH (A) : La singularité des transferts de compétences en matière d'urbanisme, Gazette du Palais, dimanche 9 au mardi 11 avril 2006, 126e année, n°99 à 101, p. 11.

Titre 2 : La recherche de contrepoids aux communes par les lois ENE et RCT

La force normative très relative de la planification urbaine, visant à préserver les intérêts communaux, ne peut manquer d'interroger sur la pertinence de l'outil pour assurer la régulation juridique des territoires attendue par la loi.

Toutefois, en 2010, le législateur ne fait pas le choix d'abandonner la planification comme moyen privilégié pour assurer la prévision et la réglementation du devenir des sols en fonction des objectifs législatifs. Signe de l'enracinement du recours à la technique de la planification, la loi enrichit les objectifs qui lui sont assignés. A cet égard, on a pu mettre en exergue la richesse accrue de l'article L. 121-1 du Cu énumérant les objectifs assignés aux documents d'urbanisme.[1727] L'intégration nécessaire des DAC dans les SCOT et des PLH et PDU dans le PLU-CM contribuent également à diversifier les thématiques constituant le champ matériel des planifications urbaines intercommunales. Au regard de la lettre de la loi, les attentes pesant sur elles sont immenses. Autre signe de l'attachement à la technique de la planification, la loi contribue à refonder son régime juridique afin d'améliorer son efficacité, parfois très profondément comme on l'a vu pour le PLU-CM. On a pu le souligner, « le volet planification de la loi est considérablement développé. »[1728]

Dans cette perspective, il aurait été irréaliste de se limiter à développer le contenu potentiel des planifications, sans chercher à faire évoluer les conditions de la détermination des documents. Clairement, les mêmes causes produisant généralement les mêmes effets, une domination communale préservée conduirait immanquablement à la détermination de planifications consensuelles, cette écriture normative étant inconciliable avec les ambitions transformatrices du législateur. Mais ce dernier va précisément tenter de renouveler la détermination des planifications, en cherchant à instaurer des contrepoids aux communes. Par ces moyens, le législateur cherche à poser les conditions pour que l'évolution des planifications en vigueur et l'écriture des nouveaux documents soient renouvelées par rapport à la période 2000-2010, le consensus dominé par les communes devant laisser place à une meilleure manifestation de la volonté intercommunale. Si seule l'expérience pourra instruire de la réussite effective des contrepoids crées par la loi, l'analyse de leurs régimes peut laisser entrevoir leur avenir. Ces contrepoids, dont on verra qu'ils sont de valeur inégale, sont au nombre de deux : d'une part, un pouvoir normateur intercommunal renforcé (Chapitre 1), d'autre part, un pouvoir politique de l'intercommunalité à fiscalité propre accru (Chapitre 2).

[1727] Voir Partie 1, Titre 1, Chapitre 1, Section 1.
[1728] JEGOUZO (Y) : L'ambitieuse loi portant engagement national pour l'environnement, AJDA, 2010, p. 1683.

Chapitre 1 : Le renforcement du pouvoir normateur de l'intercommunalité

Le renforcement du pouvoir normateur de l'intercommunalité est avant tout le résultat de la loi ENE du 12 juillet 2010, même si des prémices ne peuvent être écartées. En effet, cette loi vise à accroître sensiblement le pouvoir de création de normes locales d'urbanisme de l'intercommunalité, en augmentant la force normative de ces dernières. Ainsi, le législateur cherche à fortifier la position de l'intercommunalité face aux communes en améliorant son pouvoir de création de normes, désormais potentiellement plus contraignant à leur égard. On le constate, si le législateur étend le champ des normes d'urbanisme intercommunales, il rend également possible qu'elles soient dotées d'une force normative renforcée relativement au pouvoir communal. C'est en ce sens que l'on peut parler d'un contrepoids aux communes. Cette stratégie se dessine nettement à travers la tendance au renforcement de l'impérativité de la planification urbaine (Section 1).

Cependant, on peut avoir quelques doutes sur l'efficacité de cette stratégie. Effectivement, on a constaté que l'échec de l'intercommunalité n'est pas dû à la nature des normes juridiques qu'elle édicte mais au déroulement du processus de leur édiction, marqué par la domination communale. En conséquence, on estime que le renforcement du pouvoir normateur est destiné à être vain sans accroissement du pouvoir politique intercommunal (Section 2).

Section 1 : Une tendance au renforcement de l'impérativité de la planification intercommunale

Le renforcement de l'impérativité de la planification urbaine intercommunale vise à dépasser le sort habituel de cette dernière, cantonnée principalement à l'énoncé de normes non impératives (Paragraphe 1).

Avant la loi ENE, il faut souligner que la jurisprudence a contribué au développement du caractère impératif de la planification urbaine (Paragraphe 2).

Cependant, c'est bien la loi ENE qui consacre de façon importante le développement des normes impératives dans la planification urbaine (Paragraphe 3).

Paragraphe 1 : Un renforcement pour rompre avec la présence dominante de normes non impératives

Pour le législateur, il semble que la faible force normative de la planification intercommunale découle de la nature des normes juridiques contenues dans cette dernière. Effectivement, habituellement, on trouve principalement dans la planification intercommunale des normes non impératives. Avant de le montrer, il faut identifier la notion même de norme non impérative (A), avant d'examiner les formes possibles que prend cette norme dans la planification urbaine intercommunale (B). On pourra en déduire le caractère résiduel des normes impératives (C).

A) Identification de la notion de norme non impérative

Les normes non impératives sont les normes relevant d'une direction juridique non autoritaire des conduites. [1729] On les définira comme des normes obligatoires, c'est-à-dire des normes dont il faut nécessairement tenir compte, sans être impératives, ce qui signifie qu'elles peuvent ne pas être pleinement exécutées. Il est obligatoire de tendre à les réaliser, il n'est pas impératif d'y parvenir.

La technique du droit non impératif a connu un développement certain dans le domaine juridique[1730], en particulier en matière de planification urbaine, suscitant des réactions contrastées.

Depuis longtemps déjà, la doctrine a pu relever que « ce qui réunit des mécanismes comme celui des schémas directeurs et celui des plans de déplacements urbains, c'est le fait qu'ils dessinent des orientations très générales, sans en déduire des prescriptions précises. L'administration contemporaine fait un usage très courant de cette technique des actes ''prospectifs'' (…). »[1731]

En visant à *provoque*r des comportements en *recommandant* des modèles pour agir, des « modèles proposés à côté des modèles imposés du droit dur »[1732], la norme non impérative suscite toutefois une crainte, celle qu'elle « puisse rendre le droit (…) incapable de remplir les fonctions qui, depuis son origine, sont les siennes. »[1733]

[1729] CHEVALLIER (J) : La normativité, Les Cahiers du Conseil Constitutionnel, 2006, n° 21, p. 57.
[1730] WEIL (P) : Vers une normativité relative en droit international ?, RGDIP, 1982, p. 8 ; LIBCHABER (R) : Qu'est ce qu'une loi ?, RTD civ., 1999, janvier-mars, p. 244.
[1731] AUBY (J.-B.) : Prescription juridique et production juridique, RDP, 1988, p. 676.
[1732] THIBIERGE (C) : Le droit souple. Réflexion sur les textures du droit, RTD civ., 2003, octobre-décembre, p. 622.
[1733] WEIL (P) : article précité, p. 44.

A l'inverse, pour ses défenseurs, la norme non impérative est tout à fait susceptible de remplir les fonctions qui sont assignées à la norme juridique : le fait de ne pas être contraignante, de sauvegarder une marge de manœuvre à ses destinataires aurait pour effet de susciter une adhésion à même d'accroître son respect.[1734]

B) Formes de la norme non impérative

On peut identifier comme des normes non impératives les principes (1), objectifs (2) et orientations (3).

1) Les principes

On trouve mention à de nombreuses reprises des « principes » devant être énoncés par la planification urbaine intercommunale.[1735]

Si on vise souvent les « principes », leur signification est cependant difficilement déterminable. D'une part, les juristes se sont peu souciés d'en fixer le sens,[1736] d'où un succès éclatant reposant sur le déficit de l'analyse, ce qui éclipse son essence véritable.[1737] D'autre part, au-delà des analyses insuffisantes, il faut bien relever que, substantiellement, la notion de « principe » est difficilement saisissable. On peut indiquer l'existence de sens multiples à la notion de « principe », entendue dans sa dimension juridique. On n'entrera pas ici profondément dans les débats afférents à la définition des principes juridiques, on souhaite uniquement mettre en avant la polysémie du terme.[1738]

Les principes seront ici appréhendés comme des « propositions d'une généralité très étendue auxquelles se trouvent subordonnées des séries de solutions positives ».[1739] En d'autres termes, il s'agit des « propositions directrices qui ordonnent et inspirent l'ensemble de normes qui en font partie. »[1740] Ces définitions interpellent sur les questions de la substance et de la fonction du principe.

D'un côté, les définitions des professeurs Jeammaud et Jégouzo mettent en avant la spécificité de la « substance » du principe. Ce dernier est une proposition d'une généralité très

---

[1734] THIBIERGE (C) : Le droit souple. Réflexion sur les textures du droit, RTD civ., 2003, octobre-décembre 613 ; CHAMPEIL-DESPLATS (V) : N'est pas normatif qui peut. L'exigence de normativité dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel, Les Cahiers du Conseil Constitutionnel, 2006, n° 21, p. 67.

[1735] On peut l'illustrer. D'abord, l'alinéa 9 de l'article L. 122-1 du Cu dispose qu' « en zone de montagne, les SCOT définissent la localisation, la consistance et la capacité globale d'accueil et d'équipement des unités touristiques nouvelles mentionnées au I de l'article L. 145-11 et les *principes* d'implantation et la nature des unités touristiques nouvelles mentionnées au II du même article. » Ensuite, l'article L. 302-1 alinéa 3 du CCH dispose que « le programme local pour l'habitat définit, pour une durée au moins égale à six ans, les objectifs et *les principes* d'une politique visant à répondre aux besoins en logements et en hébergement, à favoriser la mixité sociale et à améliorer l'accessibilité du cadre bâti aux personnes handicapées en assurant entre les communes et entre les quartiers d'une même commune une répartition équilibrée et diversifiée de l'offre de logements. » Enfin, l'article 28 de la LOTI dispose que « le plan de déplacements urbains définit les *principes* de l'organisation des transports de personnes et de marchandises, de la circulation et du stationnement, dans le périmètre de transports urbains. »

[1736] RIPERT (G) : *Les forces créatrices du droit*, LGDJ, 1955, p. 326.

[1737] MORVAN (P) : article « Principes », *in* ALLAND (D) et RIALS (S) (dir.) : *Dictionnaire de la culture juridique*, PUF, 2003, p. 1201.

[1738] JEAMMAUD (A) : De la polysémie du terme « principe » dans les langages du droit et des juristes, *in* CAUDAL (S) (dir.) : *Les principes en droit*, Economica, 2008, p. 50.

[1739] *Ibidem.*

[1740] JEGOUZO (Y) : Les principes du droit de l'urbanisme, *in Bien public, bien commun, Mélanges en l'honneur d'Etienne Fatôme*, Dalloz, 2011, p. 180.

étendue. Dans sa thèse, le professeur Ferstenbert, comme le professeur Jégouzo, évoque l'idée très proche selon laquelle les principes sont des « propositions directrices ».[1741] On le voit, la généralité caractérise manifestement le principe. Contrairement à la généralité de la règle de droit, qui vise *une* situation juridique donnée, la généralité du principe concerne *une série* de situations juridiques données. La généralité du principe est donc plus grande que celle de la règle de droit.[1742] Cette plus grande généralité du principe provient du fait qu'il est porteur de valeurs, valeurs qui ont vocation à encadrer une série de situations juridiques.[1743] En ce sens, le principe exprime une « idéologie, c'est-à-dire un système de valeurs à partir duquel un ensemble de comportements et de règles sont possibles. »[1744] Cette proximité du principe avec les valeurs se comprend d'autant mieux lorsque l'on revient aux exemples précités des principes pouvant figurer dans la planification urbaine intercommunale : les principes régissant l'implantation des unités touristiques nouvelles, la politique de l'habitat ou l'organisation des transports ne peuvent être purement techniques, ils sont nécessairement représentatifs de valeurs afférentes à l'environnement, à la solidarité sociale ou à l'efficience organisationnelle.

D'un autre côté, les définitions des professeurs Jeammaud et Jégouzo mettent en exergue la spécificité de la « fonction » du principe. Ce dernier est une proposition d'une généralité très étendue *tendant à se voir subordonner des séries de solutions positives*. Par là, il faut comprendre que le principe est « un corps de règles unies par une idée directrice »[1745] ; ainsi, la fonction du principe est de donner naissance à des règles devant le concrétiser et à fédérer ces règles autour de l'idée contenue dans le principe.[1746] Cette fonction du principe a une conséquence tout à fait fondamentale, lorsqu'on examine corrélativement la substance du principe. En effet, si les principes sont caractérisés par une grande généralité et qu'ils doivent être concrétisés par des règles[1747], cela signifie que l'auteur de la règle dispose d'une marge de manœuvre certaine pour traduire le principe[1748], en fonction de l'interprétation qu'il s'en fera.

2) Les objectifs

La planification urbaine intercommunale recourt très largement aux objectifs, quelle que soit la planification en cause.[1749]

[1741] FERSTENBERT (J) : *Recherche sur la notion juridique de spécialité des personnes publiques*, Presses Universitaires d'Orléans, 2009, p. 383.

[1742] FERSTENBERT (J) : *op. cit.*, p. 384 ; JEAMMAUD (A) : De la polysémie du terme « principe » dans les langages du droit et des juristes, *in* CAUDAL (S) (dir.) : *Les principes en droit*, Economica, 2008, p. 72.

[1743] JEAMMAUD (A) : article précité, p. 72-73 ; GUASTINI (R) : Les principes de droit en tant que source de perplexité théorique, *in* CAUDAL (S) (dir.) : *op. cit.*, p. 114.

[1744] MAULIN (E) : L'invention des principes, *in* CAUDAL (S) (dir.) : *op. cit.*, p. 24.

[1745] FERSTENBERT (J) : *op. cit.*, p. 383.

[1746] FERSTENBERT (J) : *op. cit.*, p. 383, 384, 404.

[1747] GUASTINI (R) : article précité, p. 116 ; BOULANGER (J) : Principes généraux du droit et droit positif, *in Le droit privé français au milieu du XXe siècle : études offertes à Georges Ripert*., LGDJ, 1950, p. 57.

[1748] GUASTINI (R) : article précité, p. 116 ; BOULANGER (J) : article précité, p. 63.

[1749] On peut en donner quelques exemples, sans qu'il soit nécessaire d'être exhaustif. Ainsi, l'article L. 122-1 alinéa 4 du CU dispose que les SCOT « définissent notamment les *objectifs* relatifs à l'équilibre social de l'habitat et à la construction de logements sociaux, à l'équilibre entre l'urbanisation et la création de dessertes en transports collectifs, à l'équipement commercial et artisanal, aux localisations préférentielles des commerces, à la protection des paysages, à la mise en valeur des entrées de ville et à la prévention des risques. » Par ailleurs, l'article L. 302-1 alinéa 3 du CCH dispose que « le programme local pour l'habitat définit, pour une durée au moins égale à six ans, les *objectifs* et les principes d'une politique visant à répondre aux besoins en logements et en hébergement, à favoriser la mixité sociale et à améliorer l'accessibilité du cadre bâti aux personnes handicapées en assurant entre les communes et entre les quartiers d'une même commune une répartition équilibrée et diversifiée de l'offre de logements. » De plus, l'article 28 de la LOTI dispose que le PDU « a

Les objectifs sont bien des normes juridiques. [1750] Effectivement, ils « portent sur un devoir-être ou pour être plus précis sur un devoir-faire. Les autorités d'application doivent s'efforcer d'atteindre par les moyens mis à leur disposition les objectifs tracés par la législation. »[1751]

Les objectifs, comme normes juridiques, doivent être classés parmi les normes non impératives. A ce titre, « *les objectifs constituent des buts vers lesquels ont doit tendre, mais que l'on n'atteindra pas nécessairement* (souligné par nous). »[1752] Aussi, les buts fixés par les objectifs ne doivent pas être atteints de façon impérative. Ce qui est obligatoire, c'est de tendre à atteindre ces buts, pas de les atteindre nécessairement. En quelque sorte, l'objectif crée une obligation de moyen et non de résultat. En conséquence, en fixant des objectifs, on doit admettre que ces derniers « ne doivent pas être réalisés absolument. L'idéal est bien sûr que le centre de la cible soit atteint, mais on se contentera de résultats moins brillants, pourvu qu'ils s'approchent de l'objectif. »[1753] On a pu souligner ce trait caractéristique de l'objectif à propos de la planification économique française.[1754]

Fixer un objectif ne signifie toutefois pas que son destinataire peut impunément ne pas en tenir compte. Il y aura un contrôle, notamment juridictionnel, de la réalité de la prise en compte de l'objectif et des moyens mis en œuvre afin de le réaliser.[1755] L'obligation de faire tout son possible pour s'approcher du résultat[1756] est contrôlée, voire sanctionnée le cas échéant. On a pu l'illustrer avec l'ancien article L. 121-10 du Cu, article formulant des objectifs et qui a pu être utilisé par le juge pour censurer des documents d'urbanisme locaux.[1757] Cependant, le caractère non impératif a pour effet que « la loi n'assortit pas la norme d'objectifs d'une véritable obligation de conformité : ses destinataires, qui sont administratifs, peuvent se contenter de rester dans un rapport de compatibilité avec elle. »[1758] Idée de compatibilité que l'on retrouve largement dans le cadre de la planification urbaine intercommunale.

3) Les orientations

La doctrine a pu relever que, « appliquée à l'échelle régionale ou intercommunale, la norme d'urbanisme prendra le plus souvent la forme d'orientations. »[1759] [1760]

---

comme *objectif* un usage coordonné de tous les modes de déplacements, notamment par une affectation appropriée de la voirie, ainsi que la promotion des modes les moins polluants et les moins consommateurs d'énergie. »

[1750] MORAND (C.-A.) : Les objectifs de la législation : approches diversifiées et complémentaires, RRJ, 1989-4, p. 858 ; JACQUOT (H) : Sur la nature juridique des plans français, Droit social, 1969, n° 6, p. 365.

[1751] MORAND (C.-A.) : article précité, p. 854.

[1752] MORAND (C.-A.) : article précité, p. 859.

[1753] MORAND (C.-A.) : article précité, p. 864.

[1754] JACQUOT (H) : article précité, p. 366.

[1755] MORAND (C.-A.) : article précité, p. 854.

[1756] AUBY (J.-B.) : Le recours aux objectifs des textes dans leur application en droit public, RDP 1991, p. 328.

[1757] AUBY (J.-B.) : article précité, p. 329.

[1758] AUBY (J.-B.) : article précité, p. 335.

[1759] HOCREITERE (P.) : La loi SRU, la hiérarchie et la substance des normes d'urbanisme, DA, 2001, p. 5.

[1760] En effet, on peut relever un exemple d'orientation que la planification urbaine intercommunale doit formuler avec l'article L. 122-1 alinéa 3 du code de l'urbanisme qui dispose que « pour mettre en œuvre le PADD retenu, (les SCOT) fixent, dans le respect des équilibres résultant des principes énoncés aux articles L. 110 et L. 121-1, les orientations générales de l'organisation de l'espace et de la restructuration des espaces urbanisés. »

A la différence des objectifs, qui indiquent le *but* que le planificateur entend voir atteindre à une action, les orientations « indiquent la *direction* (souligné par nous) que le (planificateur) entend voir emprunter »[1761] à une action.

On doit constater le faible intérêt de la recherche juridique pour la notion d'orientation. D'où une difficulté certaine pour cerner avec précision les contours de la notion.

Au-delà de la tentative de définition ci-dessus, on peut toutefois évoquer l'idée selon laquelle « l'orientation, en tant que norme intermédiaire ou trait d'union, doit être en deçà des principes et au-delà de la règle. Compte tenu du territoire sur lequel elle s'applique et des objectifs définis par ses auteurs, c'est-à-dire du projet ou parti d'urbanisme envisagé, l'orientation doit préciser les principes généraux ou fondamentaux qui s'imposent à elle, sans remettre en cause l'autonomie et la compétence de ceux qui auront à la préciser à des territoires plus restreints. Elle doit conduire à une certaine harmonie, au cœur même de la notion de compatibilité, entre ces principes et la règle qui sera définie au niveau local. »[1762]

L'orientation se trouve ainsi placée entre la norme déclaratoire fixant le méta-projet intercommunal et la norme impérative intercommunale ou communale permettant la mise en œuvre de ce méta-projet. On peut d'autant affirmer cette place intermédiaire de l'orientation qu'il ressort du droit positif que, le plus souvent, ce sont des orientations *générales* qui sont prévues. En précisant explicitement cette exigence de généralité de l'orientation, le législateur semble conforter l'analyse selon laquelle l'orientation, si elle est obligatoire, ne doit pas apparaître comme une norme juridique contraignante pour son destinataire.

Finalement, il semble que l'orientation a le même statut épistémologique que l'objectif. L'orientation indique une direction à suivre pour des actions déterminées. Elle est obligatoire en ce sens qu'il faut nécessairement tenter de suivre la direction recommandée par l'orientation. Un contrôle juridictionnel pourra parfaitement s'exercer sur ce point. Cependant, il n'est pas question d'imposer de suivre impérativement la direction formulée dans l'orientation. Il n'est pas impératif de suivre effectivement la destination suggérée par la direction que constitue l'orientation, dès lors que l'on a véritablement tenté de le faire.

C) Le caractère résiduel des normes impératives

Il convient de présenter ce que l'on entend par normes impératives (1), avant d'expliquer leur caractère résiduel (2).

1) Identification de la notion de norme impérative

Par disposition impérative, on vise la norme « formulée de manière impérative – sous la forme positive d'un ordre ou d'une injonction, ou sous la forme négative d'un interdit ou d'une prohibition. »[1763] En d'autres termes, la norme impérative est celle qui signifie « l'indérogeable, l'interdit, l'obligatoire ou le permis. »[1764] La notion d'impératif évoque ainsi « l'obligation, le rapport du permis et de l'interdit. »[1765]

[1761] PUTMAN (E) et PRIETO (C) : Typologie matérielle et formelle des formulations d'objectifs dans les textes législatifs, RRJ, 1989-4, p. 884.
[1762] HOCREITERE (P.) : La loi SRU, la hiérarchie et la substance des normes d'urbanisme, DA, 2001, p. 5.
[1763] CHEVALLIER (J) : La normativité, Les Cahiers du Conseil Constitutionnel, 2006, n° 21, p. 57.
[1764] THIBIERGE (C) : Le droit souple. Réflexion sur les textures du droit, RTD civ., 2003, octobre-décembre, p. 620.
[1765] DE BECHILLON (D) : *Qu'est-ce qu'une règle de droit ?*, Editions Odile Jacob, 1997, Paris, p. 177.

Aussi, les dispositions impératives de la planification urbaine intercommunale seront constituées par « les règles prohibitives et prescriptives, et *a fortiori* les règles indérogeables. »[1766] Cela rejoint l'idée selon laquelle il faut qualifier d'impérative « toute norme juridique dont le contenu est une injonction ou une prohibition, et qui contraint son destinataire à se conformer à un comportement déterminé, sans lui laisser la liberté d'en apprécier l'opportunité. »[1767]

Au regard de ces différents éléments, on identifiera une norme impérative quand la norme considérée présente un contenu impératif, c'est-à-dire quand la seule lecture de la norme laisse apparaître des dispositions rédigées dans un style impératif, mettant en avant l'obligation ou l'interdiction.[1768]

2) Le caractère résiduel des normes impératives

La loi n'a pas prévu que les différents plans et schémas formant la planification urbaine intercommunale puissent contenir de nombreuses dispositions impératives. Si l'on affine l'analyse, on doit même indiquer que seuls les PLU communautaires, par principe, et les SCOT, par exception, peuvent comporter des normes impératives.[1769] Effectivement, les PDU et les PLH se structurent uniquement autour de principes, d'objectifs et d'orientations. Seules les normes déclaratoires et non impératives peuvent figurer dans ces planifications. Il ne reste donc que les PLU communautaires et les SCOT pour contenir des dispositions impératives. Après avoir vu le sort des PLU communautaires dans la première partie[1770], on constate que l'impérativité repose surtout sur les SCOT. Tout cela contribue à expliquer en partie pourquoi les normes impératives sont résiduelles.

Le caractère résiduel des normes impératives s'explique également par les choix des acteurs lorsqu'ils sont en présence d'une norme impérative pouvant être mobilisée. En effet, les auteurs des planifications peuvent déserter les domaines leur donnant la faculté de prendre des normes impératives, ce qui a été mis en avant pour les SCOT.[1771] De plus, même

[1766] THIBIERGE (C) : Le droit souple. Réflexion sur les textures du droit, RTD civ., 2003, octobre-décembre, p. 618.

[1767] GROULIER (C) : L'impératif dans la jurisprudence Duvignères : réflexion sur un « sésame contentieux », RFDA, septembre-octobre 2008, p. 941.

[1768] *Ibidem.*

[1769] Cette situation n'est pas surprenante pour le PLU communautaire, qui conserve sa fonction réglementaire quand il est porté par une intercommunalité. Pour le SCOT, cette impérativité est plus exceptionnelle. A ce titre, on peut évoquer les articles L. 122-1 alinéa 5 (les SCOT « peuvent (…) définir la localisation ou la délimitation » des espaces et sites naturels, agricoles ou urbains »), L. 122-1 alinéa 6 (les SCOT « peuvent définir les grands projets d'équipements et de services, en particulier de transport. ») et L. 122-1 alinéa 6 (les SCOT « peuvent, le cas échéant, subordonner l'ouverture à l'urbanisation de zones naturelles ou agricoles et les extensions urbaines à la création de dessertes en transports collectifs et à l'utilisation préalable de terrains situés en zone urbanisée et desservis par les équipements. ») du code de l'urbanisme.

[1770] Voir Partie 1, Titre 2, Chapitre 1, Section 1, Paragraphe 1.

[1771] « Si, dans l'ensemble, les DOG font état des différents domaines sur lesquels les planificateurs devaient statuer, en revanche, la situation est différente s'agissant des thèmes à propos desquels ces documents n'étaient pas tenus de se prononcer tout en disposant néanmoins de la faculté de le faire. Ainsi aucun des SCOT analysés ne subordonne explicitement l'ouverture à l'urbanisation de zones nouvelles ou agricoles ''à l'utilisation préalable des terrains situés en zone urbanisée et desservis par les équipements mentionnés à l'article L. 421-5 du code de l'urbanisme''. Cette disposition issue de l'article R. 122-3 du code de l'urbanisme, alors même qu'elle vise à éviter une consommation désordonnée d'espaces naturels et à rationaliser l'utilisation des équipements publics, n'a donc pas été mobilisée ''en l'état'' dans les SCOT, sans doute parce qu'elle a été jugée trop contraignante par les acteurs locaux. » (STRUILLOU (J.-F.) : Droit et écriture du document d'orientations générales, *in* LEBRETON (J.-P.) (dir.) : *Evaluation juridique des premiers SCOT*, Les Cahiers du GRIDAUH, 2009, n° 19, p. 189)

lorsqu'ils investissent un champ leur permettant de poser des normes impératives, les acteurs peuvent préférer édicter une norme non impérative, le phénomène ayant également été relevé à propos des SCOT.[1772]

Face à cette prééminence des normes non impératives, la jurisprudence a pu lancer une tendance au renforcement de l'impérativité de la planification urbaine, dans un sens potentiellement favorable à l'intercommunalité.

Paragraphe 2 : Les prémices jurisprudentielles du renforcement

On doit relever la reconnaissance prétorienne d'un possible renforcement de l'impérativité d'une planification donnée en cas de circonstances locales particulières (A). Incontestablement, il s'agit d'une solution audacieuse rompant avec une jurisprudence antérieure admettant l'impérativité de documents théoriquement non impératifs sur le seul fondement de la loi (B). Le principal intérêt de cette évolution jurisprudentielle réside dans la possible modulation de la force normative de la planification urbaine intercommunale, à condition toutefois qu'elle soit confirmée (C).

A) La reconnaissance prétorienne d'un possible renforcement de l'impérativité d'une planification donnée en cas de circonstances locales particulières

La jurisprudence ouvre le mouvement général de renforcement de l'impérativité de la planification urbaine intercommunale, en faisant preuve d'une véritable audace. A cet égard, on doit évoquer l'arrêt du Conseil d'Etat du 10 janvier 2007, Fédération départementale de l'hôtellerie de plein air de Charente-Maritime.[1773]

Dans cet arrêt, il est question du schéma directeur de l'île de Ré, plus particulièrement de ses dispositions relatives à l'hébergement touristique de plein air. Les schémas directeurs, d'après l'article L. 122-1 dans sa rédaction alors en vigueur, « fixent les orientations fondamentales de l'aménagement des territoires intéressés » et « déterminent la destination générale des sols. » Au vu de ces dispositions législatives, on attendait des normes non impératives dans ce schéma directeur. Or, le document contient précisément des normes impératives, notamment quand il édicte que « les POS (…) interdiront dans les espaces naturels à protéger toute évolution des terrains de campings et de caravanage vers les parcs résidentiels de loisirs et les villages de vacances. » La Haute Assemblée ne condamnera pas le principe de l'insertion de normes impératives dans un document théoriquement non impératif. Au contraire, le Conseil d'Etat va admettre que le schéma directeur, en principe

[1772] Un tel cas de figure a pu être relevé à propos de la faculté offerte aux auteurs des SCOT de subordonner l'ouverture à l'urbanisation de zones naturelles ou agricoles et les extensions urbaines à la création de dessertes en transports collectifs et à l'utilisation préalable de terrains situés en zone urbanisée et desservis par les équipements. En effet, les chercheurs ont constaté que « certains DOG se sont intéressés à cette question, (mais) soit en renvoyant aux schémas de secteurs ou aux PLU le soin de la traiter, soit en fixant, en la matière, des règles dont le degré d'impérativité est bien plus faible que celui voulu par l'article R. 122-3. En ce sens, le DOG de la métropole Nantes Saint Nazaire prévoit ''que les documents de rang inférieur peuvent subordonner l'ouverture des extensions urbaines à l'utilisation préalable de terrains situés en zone urbanisée et desservis par les équipements.'' Il ajoute également que ''dans chaque commune, le développement de l'habitat sera privilégié dans les secteurs présentant (…) une proximité des équipements, des services et des équipements.'' Il s'agit ainsi ''d'envisager la localisation des extensions urbaines en liaison avec les capacités de desserte.'' » (STRUILLOU (J.-F.) : Droit et écriture du document d'orientations générales, *in* LEBRETON (J.-P.) (dir.) : *Evaluation juridique des premiers SCOT*, Les Cahiers du GRIDAUH, 2009, n° 19, p. 189)

[1773] Conseil d'Etat, 10 janvier 2007, Fédération départementale de l'hôtellerie de plein air de Charente-Maritime, req. n° 269239, conclusions de Célia Vérot : BJDU, 2007, n° 1, p. 54.

composé de normes non impératives, peut contenir de telles normes à deux conditions. D'une part, si « l'importance de certaines activités sur le territoire couvert par le schéma » l'exige, afin « d'orienter leur développement et (d') assurer leur compatibilité avec le respect d'autres objectifs assignés par la loi. » D'autre part, si ces normes impératives ne sont pas « en contradiction avec l'application d'autres réglementations ou procédures administratives et n'interfèrent pas, par leur précision, avec celles qui relèvent des documents locaux d'urbanisme et, en particulier, des PLU. »

Il faut le souligner, l'apport de l'arrêt Fédération départementale de l'hôtellerie de plein air de Charente-Maritime est *considérable* puisqu'il reconnaît, en certaines circonstances, qu'une autorité administrative compétente pour fixer des normes non impératives, comme des orientations et des objectifs, peut poser des normes impératives sans aucune habilitation préalable du législateur. Comme l'indique le professeur Lebreton, « cet arrêt laisse apparaître qu'un document de planification stratégique peut s'exprimer au travers de dispositions très précises pour autant que cette précision soit nécessaire à la définition de l'orientation retenue et que cette dernière soit elle-même justifiée par des données propres au territoire intéressé. »[1774]

Cependant, la véritable nouveauté de cet arrêt réside dans la méthode jurisprudentielle suivie pour admettre l'existence de ces « prescriptions spécifiques », pour reprendre la formule du juge, dans un document qui en est normalement dépourvues. En effet, le juge se détache de la loi pour reconnaître la possibilité de ces prescriptions spécifiques, ces dernières apparaissant comme des créations prétoriennes.

B) Une solution audacieuse ne se fondant plus sur les habilitations prévues par la loi

Avant l'arrêt de 2007, le juge a déjà admis la possibilité, pour un document non impératif, de contenir des normes impératives. Toutefois, le raisonnement suivi pour admettre cette éventualité diffère. Pour le juge, un document théoriquement non impératif ne peut contenir des normes impératives que sur le fondement de la loi. Ces normes impératives sont possibles au titre des mesures et des moyens qui peuvent accompagner des normes non impératives, afin d'assurer la mise en œuvre de ces dernières.

L'exemple du SDRIF peut être mis en avant pour illustrer le raisonnement du juge avant l'arrêt Fédération départementale de l'hôtellerie de plein air de Charente-Maritime.[1775]

Plus précisément, on peut évoquer l'arrêt de la CAA de Paris du 4 juin 2002, « Commune de Poligny ».[1776] Cet arrêt admet la légalité de « la prescription du SDRIF de 1994 selon laquelle ''en dehors des sites urbains constitués, toute nouvelle urbanisation à moins de 50 mètres des lisières de bois et forêts de plus de 100 hectares sera proscrite.'' »[1777] D'après le juge, « cette protection des lisières ne constitue pas une règle qui, de par sa

[1774] LEBRETON (J.-P.) : Les commandements de la planification territoriale stratégique du droit de l'urbanisme, *in Terres du droit, Mélanges en l'honneur d'Yves Jégouz*o, Dalloz, 2009, p. 645.
[1775] L'exemple du SDRIF est d'autant plus frappant qu'auparavant ce document illustrait « l'interdiction d'être trop prescriptif envers les PLU », comme l'indique Mickaël David (DAVID (M) : Le caractère prescriptif des SCOT, AJDA 2011, p. 484). En ce sens, l'avis du Conseil d'Etat du 5 mars 1991 énonce à propos du SDRIF que ses « options et objectifs ne sauraient cependant ni entrer dans un degré de détail qui conduirait à méconnaître tout à la fois la place respective du SDRIF et des documents d'urbanisme, l'autonomie communale et les principes énoncés à l'article L. 110, ni s'étendre à des questions étrangères à l'utilisation du sols. » (CE, section des travaux publics, avis, 5 mars 1991, EDCE 1991, n° 43, p. 391)
[1776] CAA Paris, 4 juin 2002, Commune de Poligny, req. n° 98PA00733.DAUH 2003, p. 228.
[1777] LEBRETON (J.-P.) : article précité, p. 643.

précision, méconnaîtrait les dispositions de l'article L. 141-1 du code de l'urbanisme dès lors, selon cet article, que (le SDRIF) qui a pour objectif de maîtriser la croissance urbaine et démographique, détermine les moyens de protection de l'environnement et la localisation préférentielle des activités (…). »[1778]

Ainsi, le juge admet qu'un document en principe non impératif puisse contenir des normes impératives si le législateur a prévu que le document en cause peut définir *les moyens* permettant la réalisation des objectifs et orientations qu'il contient. A cet égard, les normes impératives apparaissent comme des moyens d'assurer la mise en œuvre des objectifs et des orientations d'un document en principe non impératif.

Les chartes des PNR s'inscrivent dans le raisonnement tenu en matière de SDRIF.

Le Conseil d'Etat a semblé d'abord exclure la possibilité pour ces chartes de PNR de contenir des normes impératives. On pense, notamment, à l'arrêt du Conseil d'Etat du 27 février 2004, Centre régional de la propriété foncière de Lorraine-Alsace.[1779] Dans cet arrêt[1780], la Haute Assemblée énonce que « la charte d'un parc naturel régional est un acte destiné à orienter l'action des pouvoirs publics dans un souci de protection de l'environnement, d'aménagement du territoire, de développement économique et social et d'éducation et de formation du public sur le territoire du parc et à assurer la cohérence de cette action avec les objectifs qui y sont définis. » En conséquence, « la charte d'un PNR ne peut légalement contenir de règles opposables aux tiers, qu'il s'agisse de règles de fond ou de règles de procédure. »

Cependant, dans un arrêt du 29 avril 2009, Commune de Manzat[1781], le Conseil admet « qu'eu égard aux caractéristiques du site en cause, en fixant un objectif de protection de la zone du Puy Chalard et en l'assortissant des mesures critiquées relatives à l'implantation des zones d'activité, la charte n'est pas entachée d'erreur manifeste d'appréciation. » Ces « mesures critiquées », en l'espèce, sont des normes impératives. Il s'agit, notamment, des dispositions selon lesquelles « la sensibilité du territoire du parc traversé fait que les nouvelles zones pouvant accueillir des activités artisanales et industrielles doivent être regroupées près des bourgs existants ; en particulier, la proximité du Puy Chalard implique qu'aucune zone artisanale ou industrielle ne doit être aménagée au niveau du futur échangeur de Manzat. » Pour admettre ces normes impératives au sein de la charte du PNR, le juge s'appuie sur « l'article L. 333-1 du code de l'environnement (qui) dispose que la charte d'un PNR détermine des orientations mais aussi des ''mesures'' permettant de mettre en œuvre ces orientations, en vue de la protection de l'environnement et de l'aménagement du territoire ; qu'au nombre de telles mesures peuvent être prévues des règles relatives à l'implantation des zones d'activité. » Dès lors, le juge rejette le moyen selon lequel la charte « serait illégale pour comporter des dispositions réglementaires trop précises sur l'implantation des zones d'activité. »

Là encore, à propos des chartes de PNR, on constate que le juge admet que des documents théoriquement non impératifs peuvent prévoir des normes impératives. Ces normes impératives sont prises au titre des mesures prévues par la loi pour assurer la réalisation des objectifs et orientations contenus dans les documents. Comme l'indique le

---

[1778] LEBRETON (J.-P.) : Les commandements de la planification territoriale stratégique du droit de l'urbanisme, *in Terres du droit, Mélanges en l'honneur d'Yves Jégouzo*, Dalloz, 2009, p. 643.

[1779] Conseil d'Etat, 27 février 2004, Centre régional de la propriété foncière de Lorraine-Alsace, req. n° 198124, note de Jean-Philippe Brouant et Yves Jégouzo, AJDA, 2004, p. 1256.

[1780] Confirmé par l'arrêt du Conseil d'Etat du 10 juillet 2006, Association départementale et intercommunale pour la protection du lac de Sainte-Croix, de son environnement, des lacs et sites du Verdon et autres, req. n° 289274.

[1781] Conseil d'Etat, 29 avril 2009, Commune de Manzat, req. n° 293896, conclusions Mattias Guyomar, BJDU, 2009, n° 2, p. 151.

professeur Billet, ces « ‘‘mesures’’ dont il s’agit peuvent constituer de véritables règles, faute de quoi on conçoit mal comment elles pourraient permettre de ‘‘mettre en œuvre’’ les orientations. (…) Il ne s’agit donc pas de simplement orienter, mais également de diriger, d’imposer. Cette contrainte, même si elle doit être relativisée du fait du simple rapport de compatibilité qui est imposée dans ce cadre, n’en existe pas moins. »[1782]

Avec l’arrêt Fédération départementale de l’hôtellerie de plein air de Charente-Maritime, le juge opère une rupture méthodologique. En effet, il ne s’appuie nullement sur une disposition législative prévoyant que le schéma directeur puisse contenir des mesures et des moyens afin de permettre la mise en œuvre des objectifs et des orientations qu’il contient. Très clairement, le juge reconnaît de façon *prétorienne* qu’un document d’essence stratégique, ce qui est l’essentiel de la planification urbaine intercommunale, peut contenir des normes impératives en certaines circonstances, si les conditions qu’il pose sont respectées. La solution du Conseil d’Etat est très audacieuse car elle revient à admettre le caractère impératif de certaines normes figurant dans des documents théoriquement non impératifs *sans aucune habilitation préalable du législateur*. Cette méthode jurisprudentielle rappelle celle de l’extension des pouvoirs de police si des circonstances locales particulières le justifient.[1783] Il semble que le Conseil d’Etat transpose, en matière d’écriture des documents d’urbanisme, le raisonnement tenu en matière de police, avec l’idée d’une extension du pouvoir normateur d’une autorité donnée si les circonstances locales particulières le justifient.

C) Une solution utile mais exigeant une pérennisation

La solution Fédération départementale de l’hôtellerie de plein air de Charente-Maritime n’est pas dénuée d’intérêts (1), seulement elle appelle confirmation (2).

1) Une solution permettant la modulation de la force normative de la planification urbaine

Le Conseil d’Etat, dans sa décision de 2007, vise à permettre une meilleure adaptabilité de l’écriture de la norme locale d’urbanisme.

Dans certains cas, il apparaît que l’habilitation offerte par la loi de prendre des normes non impératives ne suffit pas : les circonstances locales particulières nécessitent des normes impératives. L’exemple de l’île de Ré est à cet égard tout à fait symptomatique : l’hôtellerie en plein air, dont il est question en l’espèce, se distingue comme « une activité importante puisqu’elle réunit plus de la moitié des capacités d’hébergement saisonnier de l’île. »[1784] Dans cette perspective, « il est parfois difficile de séparer les principes des conditions de leur mise en œuvre »[1785], surtout lorsque l’autorité compétente pour prendre des normes non

[1782] BILLET (P) : Caractère réglementaire, contenu et conditions d’opposabilité de la charte d’un PNR, note sous l’arrêt du Conseil d’Etat du 29 avril 2009, Commune de Manzat, req. n° 293896, JCP-A, 28 septembre 2009, n° 40-41, p. 26.

[1783] Comme l’indique classiquement la doctrine, « une théorie jurisprudentielle a été élaborée par le juge administratif français selon laquelle si l’obligation de légalité n’est pas abandonnée, elle peut être très sensiblement assouplie en raison du caractère exceptionnel des circonstances. » Ces circonstances sont « susceptibles de justifier l’extension des pouvoirs des autorités administratives. » *In* MORAND-DEVILLER (J) : *Droit administratif*, Montchrestien, 2009, p. 421. On peut également se référer à l’étude suivante : SOYKURT-MACAIRE (S) : L’expansion des pouvoirs de police administrative des maires à travers la notion de « circonstances locales particulières » ?, DA, juillet 2009, p. 7.

[1784] LEBRETON (J.-P.) : Les commandements de la planification territoriale stratégique du droit de l’urbanisme, *in Terres du droit, Mélanges en l’honneur d’Yves Jégouzo*, Dalloz, 2009, p. 644.

[1785] LEBRETON (J.-P.) : article précité, p. 647.

impératives « ne dispose pas d'instruments de contrôle de la mise en œuvre. »[1786] Ce qui est le plus souvent le cas en matière de planification urbaine intercommunale, on l'a vu.

De la même façon, les configurations politiques locales sont très variées. Il arrive qu'une autorité compétente pour prendre des normes non impératives dispose de la légitimité et du pouvoir politique nécessaires pour prendre des normes impératives. A l'inverse, il arrive qu'une autorité compétente pour prendre des normes non impératives ne dispose pas de la légitimité et du pouvoir politique pour aller au-delà. En d'autres termes, certaines configurations institutionnelles permettent à l'autorité compétente par la loi pour prendre des normes non impératives d'aller au-delà et d'envisager l'adoption de normes impératives complétant les orientations et objectifs afin de garantir leur mise en œuvre. C'est évidemment le cas pour la planification urbaine intercommunale, lorsque sont en cause des « intercommunalités de projet, qui peuvent être des collectivités puissantes (éprouvant) le besoin de recourir aux instruments de la réglementation de l'occupation du sol pour accomplir des missions qui leur sont confiées. »[1787]

En ouvrant la possibilité d'une possible adaptation de l'écriture de la planification en fonction des contextes, le juge répond à une demande locale, celle des personnes chargées de l'élaboration des documents.

En pratique, on a constaté que certains auteurs de plans et schémas intercommunaux ont cherché à garantir la réussite de leurs normes non impératives en fixant des normes impératives les complétant et, *de facto*, les préservant d'un contournement pur et simple ou d'une interprétation très souple de la part de leurs destinataires. Là où la loi ne prévoit que la formulation d'objectifs et d'orientations, les auteurs des planifications ont assorti ces objectifs et orientations de normes impératives afin de garantir la portée de leur signification.

Ce raisonnement, de nombreuses intercommunalités compétentes en matière de SCOT l'ont tenu. Cette instrumentalisation des normes impératives pour compléter des normes non impératives a pu être illustrée en de nombreux domaines : pour compléter l'objectif de limitation de l'étalement urbain et de lutte contre le mitage dans le SCOT de Nantes Saint-Nazaire[1788], pour compléter l'objectif de limitation de l'étalement urbain et de lutte contre le mitage dans le SCOT d'Annemasse[1789], pour compléter l'objectif d'équilibre social de l'habitat et de construction de logements sociaux à Strasbourg et Métropole Savoie[1790], pour

---

[1786] LEBRETON (J.-P.) : Les commandements de la planification territoriale stratégique du droit de l'urbanisme, *in Terres du droit, Mélanges en l'honneur d'Yves Jégouzo*, Dalloz, 2009, p. 648.

[1787] *Ibidem.*

[1788] « Le développement de la Métropole doit s'effectuer en respectant les orientations suivantes : inscrire les extensions urbaines à destination d'habitat en continuité des centres villes, centres bourgs et pôles de quartier en recherchant systématiquement la proximité des équipements, des commerces, des services et des transports collectifs… A ce titre, les extensions d'urbanisation des ''écarts et des hameaux'', au-delà des emprises constructibles définies par les PLU applicables à la date d'arrêt du SCOT, doivent être fortement limitées. De même les extensions d'urbanisation des villages au-delà des emprises constructibles définies dans les PLU applicables à la date d'arrêt du SCOT, doivent être limitées et ne doivent pas entraîner un agrandissement de la zone agglomérée sur les voies d'accès ni contraindre les activités agricoles. » De même, on peut citer la disposition selon laquelle « dans les communes concernées par l'application de la loi Littoral, l'extension de l'urbanisation ne peut se faire qu'en continuité des agglomérations et des villages existants. » (STRUILLOU (J.-F.) : Droit et écriture du document d'orientations générales, *in* LEBRETON (J.-P.) (dir.) : *Evaluation juridique des premiers SCOT*, Les Cahiers du GRIDAUH, 2009, n° 19, p. 203-204)

[1789] Ce document prévoit ainsi que « toute urbanisation nouvelle, quelle que soit sa fonction (habitat, économie, équipement…) ne pourra s'effectuer qu'à l'intérieur ou en continuité immédiate d'espaces urbanisés existants. » (STRUILLOU (J.-F.) : article précité, p. 204)

[1790] « L'objectif relatif ''à l'équilibre social de l'habitat et à la construction de logements sociaux'' a aussi parfois été décliné sous la forme de règles dures astreignant leurs destinataires à se plier à l'observation des prescriptions qu'elles contiennent par ailleurs. (…) Ainsi, pour favoriser la construction de ''logements locatifs aidés'' dans les bourgs centres, le SCOT de Strasbourg dispose-t-il que ''la part de logements locatifs aidés doit

compléter les objectifs relatifs à l'urbanisme commercial à Nantes[1791], pour compléter l'objectif de cohérence entre l'urbanisation et la création de desserte en transports collectifs à Métropole Savoie et Nantes.[1792]

L'arrêt de 2007 peut être en mesure, à l'avenir, de préserver les documents se livrant à ce syncrétisme normatif. En procédant ainsi, le Conseil d'Etat prend acte du fait que les besoins et les configurations institutionnelles ne sont pas uniformes : là où des normes non impératives peuvent suffire et sont les seules acceptées, ailleurs il faudra des normes plus contraignantes qui seront potentiellement acceptables pour les institutions présentes. Prenant acte de l'irréalisme d'une uniformité normative, le Conseil d'Etat ouvre la voie d'une modulation de la force normative d'une norme donnée, selon les circonstances locales particulières. Démarche considérable et redoutablement complexe. La reconnaissance d'asymétries normatives pose la question des limites à leur assigner dans un contexte où le législateur semble désireux d'imposer des objectifs communs sur l'ensemble du territoire national. Quoi qu'il en soit, l'enjeu mis en exergue par la jurisprudence est d'importance : il s'agit, somme toute, de dépasser la logique de la LOF consistant à distinguer prévision et réglementation. Comme le relève le professeur Lebreton, « la question n'est plus d'opposer planifications stratégique et réglementaire mais de définir ce qui fait sens à une échelle territoriale donnée ; dès lors, rien ne paraît exclure qu'à l'échelle régionale ou pluricommunale puissent être définies de véritables règles relatives à l'occupation du sol, comme il y en a aux échelles nationale et communale. »[1793]

2) Une solution demandant confirmation

Il est nécessaire d'appréhender quel sera le destin de cette jurisprudence Fédération départementale de l'hôtellerie de plein air de Charente-Maritime.

être augmentée. A cette fin, les nouvelles opérations d'aménagement de plus de 12 logements devront s'accompagner de la construction d'au minimum 20 % de logements locatifs aidés par rapport à ladite opération, au sein de l'opération même ou en contrepartie dans la commune.'' De même, le SCOT Métropole Savoie, après avoir rappelé que ''d'une manière générale la mixité sociale est un objectif qui s'applique à toutes les communes'', dispose que ''toute opération d'aménagement significative à l'échelle de la commune concernée comporte au moins 20 % de logements sociaux. Cette règle sera systématique pour les opérations d'habitat de plus de 5 000 m² de SHON. Le seuil de 5000 m² de SHON a été retenu en référence à l'article R. 122-5 du code de l'urbanisme, les opérations dépassant ce seuil devant être compatible directement avec le SCOT.'' » (STRUILLOU (J.-F.) : Droit et écriture du document d'orientations générales, *in* LEBRETON (J.-P.) (dir.) : *Evaluation juridique des premiers SCOT*, Les Cahiers du GRIDAUH, 2009, n° 19, p. 204)

[1791] « Des normes rigides ont également été posées, au côté de normes plus souples ou de normes non juridiques, pour garantir les objectifs relatifs à l'équipement commercial et artisanal, ou aux localisations préférentielles des commerces et aux autres activités économiques. En ce sens, le SCOT de la métropole Nantes Saint-Nazaire comporte un certain nombre de règles contraignantes en ce qui concerne la localisation et l'implantation des activités économiques. Par exemple, il est dit que, ''d'une manière générale, à l'échelle de la métropole, aucune nouvelle zone commerciale de périphérie ne sera créée.'' De même, pour ne pas dévitaliser les commerces de centre bourg, ''les projets de déplacements ou d'implantation de surfaces alimentaires en périphérie, seront réalisés en lien avec les projets d'aménagement urbain et en excluant la création de galeries commerciales généralistes, seule l'implantation de quelques commerces de proximité étant envisageable en accompagnement de ces opérations.'' » (STRUILLOU (J.-F.) : article précité, p. 206)

[1792] Le SCOT de Métropole Savoie impose aux PLU et PDU « de mettre en place des aménagements et des équipements cyclables à proximité des lignes, des parkings de rabattement et des pôles d'échange de transports collectifs (pour faciliter l'usage combiné des modes doux et des transports collectifs » et le SCOT de Nantes Saint Nazaire exige que « les lignes ferroviaires non utilisées, déposées ou déclassées soient préservées de tout aménagement irréversible obérant leur réutilisation éventuelle pour le transport ferroviaire de voyageurs et/ou de fret. » (STRUILLOU (J.-F.) : article précité, p. 207)

[1793] LEBRETON (J.-P.) : Les commandements de la planification territoriale stratégique du droit de l'urbanisme, *in Terres du droit, Mélanges en l'honneur d'Yves Jégouzo*, Dalloz, 2009, p. 649.

En effet, il faut d'abord constater que ce n'est pas une formation solennelle du Conseil d'Etat qui a rendu cet arrêt, ce dernier découlant d'une décision de la réunion des 10ème et 9ème sous-sections réunies ; de plus, l'arrêt en question est seulement *mentionné* dans les tables du Recueil Lebon, alors même que son apport est potentiellement considérable.

Ensuite, il est important de relever l'accueil relativement timide de la jurisprudence à cette décision. Pour l'illustrer, on peut évoquer un jugement du Tribunal administratif d'Orléans du 16 juin 2009, Société Sodichar et Commune de Barjouville.[1794] En l'espèce, il est question du SCOT de Chartres, plus précisément d'une norme impérative contenue dans ce schéma et relative à l'implantation d'équipements commerciaux. Le jugement envoie des signaux contradictoires quant à son positionnement par rapport à l'arrêt Fédération départementale de l'hôtellerie de plein air de Charente-Maritime.

D'un côté, le jugement semble ne pas s'inscrire dans l'innovation de 2007. A cet égard, le Tribunal administratif d'Orléans énonce qu'il n'appartient pas au SCOT de Chartres, « par des dispositions impératives, d'interdire les opérations de création ou d'agrandissement relevant des qualifications et procédures prévues au titre V du Livre VII du code de commerce et de préciser leur localisation exclusive. » Ainsi, le tribunal administratif censure des dispositions impératives édictées par le SCOT. En effet, la loi, dans sa rédaction issue de la loi SRU, prévoit que le SCOT peut seulement poser des normes non impératives en matière commerciale. Or, le SCOT a prévu des normes impératives en appui de ses normes non impératives, sans justifications particulières. Autrement dit, le jugement ne mentionne pas la faculté ouverte par l'arrêt Fédération départementale de l'hôtellerie de plein air de Charente-Maritime et s'inscrit dans le raisonnement antérieur à cette jurisprudence. En sanctionnant une combinaison normes non impératives/normes impératives, le tribunal administratif suscite des craintes légitimes quant à l'ensemble des normes impératives contenues dans la planification urbaine intercommunale, quand elles sont formulées afin de venir compléter des normes non impératives alors que la loi ne le prévoit pas. D'après le jugement du Tribunal administratif d'Orléans, une telle articulation peut être constitutive d'une erreur de droit et encourt, à ce titre, la censure juridictionnelle. En sanctionnant une telle combinaison normes non impératives/normes impératives, le jugement du tribunal ouvre potentiellement la voie à la remise en cause de nombreuses pratiques fondées *uniquement* sur l'idée de compléter des normes non impératives prévues par la loi par des normes impératives non prévues par la loi afin de garantir leur mise en œuvre.

D'un autre côté, le jugement prend en compte l'innovation de 2007. Effectivement c'est en s'appuyant sur l'arrêt Fédération départementale de l'hôtellerie de plein air de Charente-Maritime que le rapporteur public va tendre à l'annulation de la disposition contestée du SCOT de Chartres. Plus précisément, selon le rapporteur public, la disposition contestée entre en contradiction avec d'autres réglementations ou procédures administratives, celles relatives aux demandes d'autorisations commerciales qui relèvent du code de commerce. A ce titre, le rapporteur public énonce qu'« en limitant drastiquement les possibilités d'implantation ou de transfert des seuls hypermarchés, les auteurs du SCOT ont encore pris parti entre les différentes formes de commerce, préoccupation qui ne peut être prise en compte, en la combinant à d'autres motifs d'intérêt général, que par la seule commission départementale d'équipement commercial (article L. 720-1 du Code de commerce). » Si le tribunal administratif ne reprend pas explicitement le raisonnement du rapporteur public, c'est bien l'empiètement sur les compétences de la commission

[1794] EDDAZI (F) : Précisions sur le contenu d'un SCOT en matière d'équipement commercial , note sous le jugement du TA d'Orléans du 16 juin 2009, Soc. Sodichar SAS (1ère espèce) et Commune de Barjouville (2ème espèce), JCP-A, 2 novembre 2009, n° 45, p. 44.

départementale d'équipement commercial par la norme impérative prévue par le SCOT qui va justifier sa censure par le juge.

Au fond, une interrogation demeure quant à la faculté ouverte à un schéma théoriquement non impératif de contenir des dispositions impératives en cas de respect de certaines conditions limitativement énumérées par le Conseil d'Etat en 2007. Le jugement n'y fait nullement référence et le rapporteur public reste laconique sur cet apport majeur de la décision de la Haute Assemblée. Doit-on interpréter le jugement comme reconnaissant qu'un SCOT peut, si les circonstances locales particulières le justifient, contenir des normes impératives non prévues par la loi dans le cadre fixé par le Conseil d'Etat ? Dans ce cas, le SCOT a été censuré car il ne respecte pas les conditions posées par la Haute Assemblée. Mais ne doit-on pas plutôt comprendre que le tribunal s'appuie uniquement sur les réserves apportées par la Haute Assemblée en 2007 afin de fonder son jugement, sans prendre parti sur la possibilité d'un renforcement de l'impérativité d'un SCOT ? Finalement, il est délicat de déterminer si le jugement adhère à l'innovation jurisprudentielle de 2007 ou s'il adopte une approche fonctionnelle quant à cet arrêt, ce dernier ayant pour fonction de fonder la censure du SCOT de Chartres par l'intermédiaire des limites qu'il apporte au caractère impératif d'un SCOT. Dans l'attente de confirmations ultérieures de cet arrêt, le tribunal semble vouloir éviter de prendre clairement position sur ce point. Cette prudence appelle une nouvelle prise de position de la Haute Assemblée, il faudra observer si cette jurisprudence sera ultérieurement confirmée.

La jurisprudence ouvre clairement un mouvement de renforcement de l'impérativité de la planification urbaine, qui sert l'intercommunalité dont la planification est avant tout faite de normes non impératives. De la sorte, elle révèle un besoin normatif. C'est dans ce contexte qu'intervient la loi ENE, qui va considérablement élargir la portée du mouvement de renforcement de l'impérativité de la planification urbaine.

Paragraphe 3 : Un renforcement poursuivi par la loi

Le renforcement de l'impérativité de la planification urbaine intercommunale par le législateur est un mouvement indéniable (A). Toutefois, il faut relever que ce mouvement tend à complexifier les rapports entre les différentes planifications intercommunales (B).

A) L'accroissement par le législateur des normes impératives au sein de la planification intercommunale

L'accroissement des normes impératives concerne l'ensemble des planifications intercommunales, SCOT (1), PLU-CM (2) et planifications sectorielles (3).

1) Un renforcement de l'impérativité concernant le SCOT

La loi ENE va multiplier les possibilités pour un SCOT de fixer des normes impératives.[1795] On a ainsi souligné « le renforcement du caractère prescriptif obligatoire des

[1795] Un indice fort de ce renforcement de l'impérativité du schéma réside dans la proposition un temps retenu de renommer le document d'orientations générales (DOG) en document d'orientation et de programmation (DOP). Le terme « programmation » marquait clairement la volonté du législateur de lier plus étroitement les destinataires du SCOT à ses dispositions. Toutefois, le DOG est devenu le document d'orientations et d'objectifs (DOO) dans la loi ENE.

SCOT».[1796] On peut donner quelques illustrations de ce mouvement, non exhaustives toutefois.[1797]

D'abord, on peut citer l'article L. 122-1-5-II alinéa 3 selon lequel le DOO « arrête des objectifs *chiffrés* (souligné par nous) de consommation économe de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain, qui peuvent être ventilés par secteur géographique. »

De même, le nouvel article L. 122-1-5-III alinéa 2 du CU dispose que le DOO « peut déterminer des secteurs dans lesquels l'ouverture de nouvelles zones à l'urbanisation est *subordonnée* (souligné par nous) à leur desserte par les transports collectifs. »

Par ailleurs, l'article L. 122-1-5-IV est très révélateur de cette volonté du législateur de renforcer l'impérativité du SCOT, l'article énonçant que « pour la réalisation des objectifs définis à l'article L. 122-1-4 (le DOO) peut, en fonction des circonstances locales, *imposer* (souligné par nous), préalablement à toute ouverture à l'urbanisation d'un secteur nouveau : 1) L'utilisation de terrains situés en zone urbanisée et desservis par les équipements mentionnés à l'article L. 111-4 ; 2) La réalisation d'une étude d'impact prévue par l'article L. 122-1 du code de l'environnement ; 3) La réalisation d'une étude de densification des zones déjà urbanisées.»

En outre, on peut mentionner l'article L. 122-1-5-V selon lequel le DOO a la faculté de « définir des secteurs dans lesquels l'ouverture de nouvelles zones à l'urbanisation est *subordonnée à l'obligation* (souligné par nous) pour les constructions, travaux, installations et aménagements de respecter (…) soit des performances énergétiques et environnementales *renforcées* (souligné par nous) (…) soit des critères de qualité *renforcés* (souligné par nous) en matière d'infrastructures et réseaux de communications électroniques. »

Ensuite, on peut évoquer l'alinéa 1er de l'article L. 122-1-5-VIII d'après lequel, le SCOT, « dans des secteurs qu'il délimite en prenant en compte leur desserte par les transports collectifs, l'existence d'équipements collectifs et des protections environnementales ou agricoles, (…) peut *déterminer la valeur au-dessous de laquelle ne peut être fixée la densité maximale de construction* (souligné par nous) résultant de l'application de l'ensemble des règles définies par le plan local d'urbanisme ou du document en tenant lieu. » La sanction est prévue : d'après l'alinéa 2 de l'article L. 122-1-5-VIII, « dans ces secteurs, les règles des plans locaux d'urbanisme et des documents d'urbanisme en tenant lieu qui seraient contraires aux *normes minimales* (souligné par nous) de hauteur, d'emprise au sol et d'occupation des sols fixées par le document d'orientation et d'objectifs cessent de s'appliquer passé un délai de vingt-quatre mois à compter de la publication du schéma, de sa révision ou de sa modification. »

Enfin, on peut mettre en avant l'article L. 122-1-5-IX selon lequel « le DOO peut, sous réserve d'une justification particulière, définir des secteurs, situés à proximité des transports collectifs existants ou programmés, dans lesquels les plans locaux d'urbanisme *doivent* (souligné par nous) imposer une densité minimale de construction. »

Localisation, sectorisation, imposition, subordination, densité minimale de construction, normes minimales de hauteur, d'emprise aux sols et d'occupation des sols… La phraséologique utilisée, clairement impérative, est frappante, ce qui explique l'instauration

[1796] BAFFERT (P) : La planification stratégique, AJDA, 2010, p. 1692.

[1797] Pour une présentation complète, on peut, notamment, voir : BAFFERT (P) : La planification stratégique, AJDA, 2010, p. 1688 ; BAFFERT (P) : Loi engagement national pour l'environnement (Grenelle II) : l'urbanisme se met au vert, BJDU, 2010, n° 6, p. 412 ; STREBLER (J.-P) : Grenelle 2 et SCOT : des ambitions renforcées et une présence plus forte de l'Etat, RDI, février 2011, n° 2, p. 79.

d'un régime transitoire pour assurer une évolution progressive des documents.[1798] L'impérativité du SCOT progresse de façon manifeste. Avec la loi ENE, il apparaît clairement que le législateur amplifie, par rapport à la loi SRU qui prévoyait des exceptions limitées, la remise en cause du couple norme stratégique – écriture non impérative posé par la LOF en 1967.

2) Un renforcement de l'impérativité concernant le PLU-CM

L'accroissement de l'impérativité de la planification urbaine intercommunale passe également par le PLU. L'affirmation peut paraître paradoxale : dans la lignée de la LOF, le PLU est la norme impérative par excellence, c'est le document qui est composé de règles plutôt que d'orientations et d'objectifs. On peut cependant évoquer une impérativité renforcée grâce à deux vecteurs.

D'une part, il faut souligner les « nouveaux leviers réglementaires »[1799] du PLU. Ce dernier voit ainsi un accroissement des normes impératives contenues dans le document. On peut illustrer ce renforcement normatif de l'impérativité concernant le PLU-CM avec quelques exemples non exhaustifs.[1800]

Ainsi, l'article L. 123-1-12 du Cu dispose que « lorsque les conditions de desserte par les transports publics réguliers le permettent, le règlement peut fixer un *nombre maximal* (souligné par nous) d'aires de stationnement à réaliser lors de la construction de bâtiments destinés à un usage autre que d'habitation. Lorsque le plan local d'urbanisme *impose* (souligné par nous) la réalisation d'aires de stationnement, celles-ci peuvent être réalisées sur le terrain d'assiette ou dans son environnement immédiat. »

De son côté, l'article L. 123-1-5-13° bis du Cu énonce que le PLU peut, « dans des secteurs situés à proximité des transports collectifs existants ou programmés, *imposer* (souligné par nous) dans des secteurs qu'il délimite une *densité minimale* (souligné par nous) de constructions. »

On peut terminer en évoquant l'alinéa 1er de l'article L. 123-1-5-14 du Cu qui habilite le PLU à « *imposer* (souligné par nous) aux constructions, travaux, installations et aménagements, notamment dans les secteurs qu'il ouvre à l'urbanisation, de respecter des performances énergétiques et environnementales renforcées qu'il *définit* (souligné par nous). »

[1798] L'article 20 de la loi n° 2011-12 du 5 janvier 2011, portant diverses dispositions d'adaptation de la législation au droit de l'Union européenne, organise ce régime transitoire autour de trois points clés. D'abord, « les procédures d'élaboration ou de révision engagées avant l'entrée en vigueur de la loi peuvent être poursuivies sans être soumises aux nouvelles obligations résultant de la loi Grenelle 2, à la double condition que le projet de SCOT soit arrêté avant le 1er juillet 2012 et que le SCOT soit approuvé avant le 1er juillet 2013 (…) ». Ensuite, les SCOT approuvés avant le 13 janvier 2011 ou ceux qui, au bénéfice des dispositions transitoires concernant les procédures engagées, seraient approuvés avant le 1er juillet 2013, restent applicables en l'état ; mais leur contenu devra être mis en conformité avec les nouvelles dispositions législatives lors de leur prochaine révision, et au plus tard d'ici le 1er janvier 2016 ». Enfin, « en cas d'annulation d'un SCOT pour un vice de forme ou de procédure, il est possible d'approuver à nouveau le SCOT après enquête publique sans qu'il soit soumis aux nouvelles dispositions législatives… Au moins jusqu'au 1er janvier 2016. » (STREBLER (J.-P) : Grenelle 2 et SCOT : des ambitions renforcées et une présence plus forte de l'Etat, RDI, février 2011, n° 2, p. 88-89)

[1799] SOLER-COUTEAUX (P) : Le PLU « Grenelle » : un arbre qui cache la forêt, RDI, février 2011, n° 2, p. 92.

[1800] Pour une présentation complète, on peut voir : JACQUOT (H), LEBRETON (J.-P.) : La réforme du PLU, AJDA 2010, p. 1697 ; SOLER-COUTEAUX (P) : Le PLU « Grenelle » : un arbre qui cache la forêt, RDI, février 2011, n° 2, p. 89.

D'autre part, le renforcement de l'impérativité du PLU passe par l'affirmation de la préférence législative pour une compétence de principe de l'EPCI-FP en matière de PLU. Dans cette perspective, l'impérativité de la planification urbaine intercommunale progresse car la norme d'urbanisme impérative par essence, le PLU, relève de la compétence de principe de l'intercommunalité à fiscalité propre. En effet, l'article L. 123-6 du Cu selon lequel « le PLU est élaboré à l'initiative et sous la responsabilité de la commune » devient « le PLU est élaboré à l'initiative et sous la responsabilité de l'EPCI lorsqu'il est doté de la compétence en matière de PLU, en concertation avec les communes membres. » Le PLU est élaboré à l'initiative et sous la responsabilité de la commune seulement si cette dernière n'est pas membre d'un EPCI ou si elle est membre d'un EPCI non compétent en matière de planification réglementaire. On le voit, il y a clairement un renversement opéré dans l'ordre des compétences, la compétence de principe revenant à l'intercommunalité. C'est en se fondant sur le constat de la transformation par la loi du PLU, norme impérative par essence, en norme intercommunale de principe que l'on peut parler de renforcement de l'impérativité de la planification urbaine intercommunale.

Par rapport au PLU communautaire, le PLU-CM, servi par les dispositions nouvelles afférentes à son périmètre, doit théoriquement disposer, là où il existe, d'une force normative très renforcée. Ce bond en avant explique la volonté du législateur d'assurer une transition progressive vers ce nouveau cadre réglementaire.[1801]

3) Un renforcement de l'impérativité concernant les planifications sectorielles

Antérieurement à la loi ENE, on peut parler de l'amorce d'un mouvement de renforcement de l'impérativité des normes contenues dans les planifications sectorielles.

La loi SRU a ouvert la voie d'une impérativité croissante du PDU. Ainsi, « l'article 98 de la loi SRU prévoit une articulation directe et précise entre le PDU et le PLU en matière d'aires de stationnement. En effet le PDU doit indiquer ''*les limites des obligations imposées par les plans locaux d'urbanisme et les plans de sauvegarde et de mise en valeur en matière de réalisation d'aires de stationnement pour les véhicules motorisés et les minima des obligations de stationnement pour les véhicules non motorisés''* : le PDU fixe donc un plafond pour les véhicules motorisés et un plancher pour les véhicules non motorisés. »[1802] On l'a souligné, « par cette nouvelle disposition, le législateur a renforcé le caractère contraignant des PDU. »[1803]

Le PLH connaît également une telle évolution, notamment après le vote de la loi MOLLE du 25 mars 2009. Comme l'a relevé la doctrine, « prenant acte de ce que la programmation des logements ne peut atteindre les objectifs recherchés en matière de mixité sociale que si leur localisation est d'une précision suffisante pour apprécier la répartition des logements sur le territoire des intercommunalités, la loi prévoit que le PLH devra comprendre ''un programme d'actions détaillé par commune et, le cas échéant, par secteur géographique.''(…) Dans le même sens, le PLH devra recenser les différents périmètres qui peuvent être délimités dans les PLU en vue de favoriser la réalisation de logements. »[1804] Le professeur Jégouzo peut alors relever que « ceci a évidemment des effets considérables sur la

[1801] Voir Partie 1, Titre 2, Conclusion Chapitre 1.

[1802] BROUANT (J-P) : Ecriture des PLU, Approche thématique, Thème n° 6 : PDU et déplacements, Fiche 2 : Les règles relatives aux déplacements qui s'imposent aux PLU, 25 novembre 2009, Site internet du GRIDAUH, http://www.gridauh.fr/fileadmin/gridauh/MEDIA/2010/travaux/seminaires_praticienschercheurs/ecriture_plu/4b1ce9fb4263f.pdf, p. 2.

[1803] BOUGARD (L) : Le PDU et la maîtrise des déplacements, DAUH 2001, p. 90.

[1804] JEGOUZO (Y) : La loi du 25 mars 2009 sur le logement et la réaffirmation du rôle de l'Etat, AJDA 2009, p. 1285.

portée juridique du PLH. »[1805] En affirmant que « les PLH sont des documents qui fixent avec une telle précision la localisation des programmes de logements et des secteurs où peuvent être mis en œuvre les diverses obligations ou incitations instituées à son profit »[1806], le législateur accroît le caractère impératif du PLH.

La loi ENE confirme ce mouvement de renforcement de l'impérativité des planifications sectorielles, du fait de leur intégration possible dans le PLU. A ce titre, on a pu voir le rattachement de ces planifications sectorielles au PLU quand ce dernier est élaboré et approuvé par un EPCI.[1807]

En faisant le choix d'intégrer les PLH et PDU dans les PLU plutôt que dans les SCOT (alors que les planifications sectorielles se rattachent plutôt à la planification stratégique dont relève les SCOT), le législateur est susceptible d'accroître leur force normative du seul fait de l'impact *psychologique* découlant de leur rattachement à la norme impérative par excellence. En effet, l'intégration des PLH et des PDU dans le PLU ne signifie pas nécessairement que ces documents vont voir leur mode d'écriture modifié. En clair, l'écriture impérative caractérisant le PLU ne va pas s'étendre *de facto* aux PLH et PDU, du seul fait de leur intégration dans le PLU. Toutefois, en intégrant PDU et PLH dans le PLU, le législateur ouvre la voie à une transposition de la voilure normative[1808] du PLU à ces planifications sectorielles. Dans une certaine mesure, tenant notamment aux modalités de l'intégration des planifications sectorielles, ces dernières seront associées à l'écriture normative ordinaire du PLU, c'est-à-dire une écriture impérative. C'est en ce sens que l'on peut parler de renforcement de l'impérativité des planifications sectorielles du fait de leur intégration dans le PLU-CM : en raison de l'association qui peut être faite entre l'écriture impérative du PLU et l'écriture des éléments qui tiendront lieu de PLH et PDU.

Le renforcement de l'impérativité des planifications sectorielles rattachées au PLU-CM n'est pas seulement d'ordre psychologique. Il découle également de la réunion dans un document unique des normes non impératives fixant les perspectives et des normes impératives susceptibles de les matérialiser et de les mettre en œuvre. Pour rendre des dispositions non impératives seulement déclaratoires, il suffit de neutraliser les conditions de leur mise en œuvre. Cette stratégie peut d'autant plus être empruntée lorsque l'exécution de la norme non impérative dépend d'un document et/ou d'une autorité distincts. Par contre, l'intégration des planifications sectorielles dans le PLU-CM rend plus difficile ce mode de contournement. La cohérence interne du document commande une liaison entre les normes non impératives édictant les objectifs, principes et orientations et les normes impératives censées les traduire. En rassemblant ces deux types de normes dans un document unique, le législateur accroît la probabilité d'une bonne exécution des normes non impératives : par là, il accroît par ricochet l'impérativité des planifications sectorielles, alors qu'elles ont une nature essentiellement non impérative. Les planifications sectorielles s'imposeront d'autant mieux qu'elles sont conçues *avec* les normes impératives les concrétisant.

B) Un renforcement source de complexité

Par rapport au système normatif posé par la LOF de 1967, posant la séparation des fonctions de prévision et de réglementation dans deux documents distincts, on assiste à un double mouvement paradoxal. D'un côté, un renforcement de l'impérativité de la planification

[1805] JEGOUZO (Y) : La loi du 25 mars 2009 sur le logement et la réaffirmation du rôle de l'Etat, AJDA 2009, p. 1285.
[1806] *Ibidem.*
[1807] Voir Partie 1, Titre 2, Chapitre 1, Section 2.
[1808] Pour reprendre une formule ciselée par le professeur Lebreton.

dite stratégique. D'un autre côté, une progression du caractère stratégique du PLU, après l'émergence du PADD et avec l'intégration des PLH et des PDU en son sein. Il semble donc que la distinction planification stratégique/planification réglementaire, telle que la concevait la LOF de 1967, est désormais fortement nuancée.

Le renforcement de l'impérativité de la planification stratégique vise manifestement à éviter son échec dû à une trop faible force normative.[1809] Quant au PLU-CM, il tend à faciliter l'accès aux normes impératives à l'intercommunalité. Il ambitionne également de dépasser l'écriture souple des planifications sectorielles, son écriture impérative devant rejaillir sur les documents intégrés. Par là, le législateur cherche à donner à l'intercommunalité les outils pour imposer ses vues aux communes.

Cependant, cette évolution est source de quatre complexités nouvelles, en raison de la multiplicité des combinaisons normatives possibles (1), de la rigueur du rapport de conformité en essor (2), de la difficulté de concevoir un portage syndical (3) et du sort ambigu de la protection constitutionnelle de l'autonomie communale (4).

1) Une complexité découlant de la multiplicité des combinaisons normatives possibles

Il résulte de la volonté du législateur de renforcer la planification intercommunale une multiplication des combinaisons normatives possibles.

Ainsi, on peut être en présence d'un SCOT essentiellement stratégique et faiblement impératif face à des PLU-CM, d'un SCOT à l'impérativité renforcée face à des PLU-CM, d'un SCOT à l'impérativité renforcée face à des PLU communaux, d'un SCOT essentiellement stratégique et faiblement impératif face à des PLU communaux. On ne doit pas négliger que ce SCOT peut lui-même donner lieu à des schémas de secteurs et que le PLU-CM peut contenir des plans de secteurs. On ne peut occulter non plus la possibilité de détention de la compétence SCOT-PLU-CM par la même personne. De plus, en l'absence de PLU-CM, il faut prévoir un PLH et un PDU.

Par ailleurs, il faut relever que la portée de ces différentes combinaisons sera variable selon la nature juridique de l'établissement public porteur du SCOT, syndicat ou EPCI-FP. La question institutionnelle se pose aussi pour le PLU-CM, selon les différentes catégories d'EPCI-FP existantes. En outre, en l'absence de PLU-CM, des syndicats spécifiques à la compétence transport sont fortement probables.[1810]

On le constate, le renforcement de l'impérativité de la planification intercommunale conduit à une complexité nouvelle pour appréhender les rapports entre les différents documents intercommunaux. Ces rapports peuvent prendre diverses formes, selon le périmètre, l'écriture normative et la personne compétente en cause.

2) Une complexité découlant d'une articulation des documents proche de la conformité

Théoriquement, c'est toujours le rapport de compatibilité qui doit régir les relations entre les planifications urbaines.[1811]

Mais comment pourrait-il en être ainsi si la norme impliquant un rapport de compatibilité est rédigée de façon impérative ? Quelle peut être la marge de manœuvre de l'auteur d'une norme devant être établie en compatibilité avec une autre norme, lorsque cette

[1809] Ce qui peut apparaître paradoxal par rapport à l'un des facteurs qui a conduit à l'échec des SD, c'est à dire leur caractère de « super-POS », révélateur de la trop grande force normative acquis par ces documents.
[1810] Voir Partie 1, Titre 2, Chapitre 1, Section 2, Paragraphe 1, B), 4).
[1811] Voir Partie 1, Titre 2, Chapitre 3, Section 1, Paragraphe 1, A), 1), b).

dernière est rédigée de façon impérative, c'est-à-dire d'une façon à ne laisser aucune liberté d'appréciation à ses destinataires ? On peut se demander ce qui restera au PLU, communautaire/métropolitain ou communal, en cas de SCOT à l'impérativité renforcée. Une autre illustration est possible avec le PLH, non intégré dans un PLU-CM : le professeur Jégouzo a ainsi pu constater que « dès lors que les PLH sont des documents qui fixent avec une telle précision la localisation des programmes de logements et des secteurs où peuvent être mis en œuvre les diverses obligations ou incitations instituées à son profit, la relation juridique de compatibilité du PLU par rapport au PLH est proche de la conformité. »[1812] On s'éloigne clairement de l'état du droit symbolisé par la jurisprudence Leroy-Merlin qui interdisait à une planification intercommunale, supposée non impérative, d'imposer une stricte conformité des documents communaux à ses prescriptions.[1813]

Il semble que le rapport de compatibilité est vidé de toute substance lorsque la norme qui implique un tel rapport est rédigée de façon impérative. Comme l'indique la doctrine, « la résistance de la (compatibilité) est rudement mise à l'épreuve des dispositions impératives que peut légalement comporter un plan stratégique. »[1814] En effet, « si, d'ordinaire, la compatibilité réserve une marge d'appréciation à la collectivité, c'est son amplitude qui, demain, pourrait en souffrir. »[1815]

Avec les auteurs, on peut même aller plus loin et évoquer un certain « retour » de la conformité, alors que traditionnellement « l'adaptabilité de la compatibilité était célébrée au détriment du caractère psychorigide de la conformité ».[1816] On l'a souligné, « à partir du moment où la compatibilité doit être appréciée par rapport à une norme chiffrée, elle se transforme, à bien des égards, en conformité. »[1817]

3) Une complexité découlant de l'inadéquation des syndicats

Le renforcement de l'impérativité de la planification urbaine intercommunale semble contradictoire avec la possible compétence des syndicats en cette matière.

L'inadéquation syndicale peut être vue lorsqu'on se place du côté des SCOT. Un SCOT à la force normative renforcée devient un instrument juridique potentiellement considérable, donc un enjeu politique. Or, le syndicat mixte, potentiellement compétent pour le porter, est une structure juridique peu intégrée, politiquement faible. La force du syndicat réside dans ses membres plus qu'en lui-même. Dans cette perspective, on conçoit difficilement qu'une telle structure puisse prétendre imposer des normes impératives à ses membres, seuls détenteurs d'une autorité politique indiscutable. C'est la question du lien nécessaire entre l'autorité politique et la faculté de poser des normes impératives qui se pose ici. On peut craindre que les structures syndicales ne soient pas suffisamment fortes politiquement pour pouvoir porter de telles planifications à l'impérativité renforcée, contenant des commandements de façon plus importante.

L'inadéquation syndicale peut être également soulignée lorsqu'on se place du côté des PLU. En effet, les syndicats regroupent des EPCI-FP, donc des établissements potentiellement compétents en matière de PLU. On peut alors s'interroger sur la marge de manœuvre qui demeurera aux syndicats compétents pour porter les SCOT face à des PLU-CM. De la même façon, on peut s'interroger sur l'espace normatif qu'il restera à un SCOT syndical confronté à

[1812] JEGOUZO (Y) : La loi du 25 mars 2009 sur le logement et la réaffirmation du rôle de l'Etat, AJDA 2009, p. 1285.
[1813] Conseil d'Etat, 10 juin 1978, SA Leroy-Merlin, req. n° 176920.
[1814] LEBRETON (J.-P.) : Les commandements de la planification territoriale stratégique du droit de l'urbanisme, *in Terres du droit, Mélanges en l'honneur d'Yves Jégouzo*, Dalloz, 2009, p. 646.
[1815] DAVID (M) : Le caractère prescriptif des SCOT, AJDA 2011, p. 487.
[1816] PERINET-MARQUET (H) : Conformité : le retour, Construction-Urbanisme, mai 2011, p. 1.
[1817] *Ibidem.*

des PLU communaux. Un syndicat faible politiquement pourra t-il prétendre imposer des normes impératives aux PLU-CM et aux PLU communaux ? Ce n'est pas certain et cela risque de réduire à néant la stratégie étatique d'un renforcement de l'impérativité du SCOT.

La faiblesse politique du syndicat génère de grandes interrogations quant à la mise en œuvre de la faculté offerte par le législateur de renforcer l'impérativité de la planification urbaine intercommunale, en particulier le SCOT. Ces interrogations sont accentuées lorsque ce SCOT est confronté à des PLU arrêtés par des autorités dotées d'un pouvoir politique incontestable. Aussi, on peut se demander si, paradoxalement, ces SCOT à l'impérativité renforcée ne sont pas plutôt destinés aux EPCI-FP. On peut parler de paradoxe car l'Etat cherche à promouvoir de grands SCOT, à une échelle regroupant plusieurs communautés et/ou métropoles. Pourtant, il tend à faire du SCOT un document dont la force normative renforcée semble plutôt le destiner à un EPCI-FP, plus intégré et plus puissant politiquement qu'un simple syndicat. Ainsi, en renforçant l'impérativité du SCOT, l'Etat adresse un signal involontaire en faveur des SCOT communautaires/métropolitains.

4) Une complexité découlant du sort ambigu de la protection constitutionnelle de l'autonomie communale

Le renforcement de l'impérativité de la planification urbaine intercommunale a pour effet théorique de lier strictement la compétence planificatrice des communes, quand ces dernières la conservent. Cet encadrement de la compétence communale pose question, eu égard à la garantie constitutionnelle de l'autonomie communale. En effet, « on peut légitimement penser qu'avec les nouvelles dispositions de la loi Grenelle II (…), les contraintes des SCOT à l'endroit des PLU rejoignent l'idée de tutelle technique d'une collectivité sur une autre, laquelle consiste ''à inciter les collectivités à effectuer certains choix, à influencer leurs décisions, à leur imposer des conditions ou une procédure, à leur faire adopter un comportement déterminé''. »[1818]

Or, la prohibition de la tutelle et, sa finalité, la garantie de la libre administration, sont visées par l'article 72 de la Constitution.

Il est possible de penser qu'un recours n'aboutira pas à remettre en cause la constitutionnalité du mouvement de renforcement de l'impérativité de la planification intercommunale. Dans une décision Thalineau du 15 septembre 2010,[1819] rendue à propos d'une DUP emportant mise en compatibilité, le Conseil d'Etat rappelle que le principe de libre administration s'exerce dans les conditions prévues par la loi, toute atteinte n'étant sanctionnée que si elle excède la réalisation d'un objectif d'intérêt général. Sur ce fondement, on pourrait dire que le renforcement de l'impérativité de la planification intercommunale est constitutionnel, même s'il porte atteinte à l'autonomie communale, car il est prévu par la loi et poursuit des objectifs énumérés, notamment, à l'article L. 121-1 du Cu, qui sont indiscutablement d'intérêt général. La défense modérée du principe de libre administration par le Conseil constitutionnel, du fait d'« une interprétation bienveillante de la Constitution »[1820] qui affaiblit la portée des dispositions susceptibles de le fortifier et qui conduit à sa « relative faiblesse »[1821], semble pouvoir asseoir cette analyse.

[1818] DAVID (M) : Le caractère prescriptif des SCOT, AJDA 2011, p. 487.

[1819] GUYOMAR (M) : La mise en compatibilité des documents d'urbanisme avec une opération déclarée d'utilité publique est-elle contraire au principe de libre administration des collectivités territoriales ?, Conclusions sur l'arrêt du Conseil d'Etat du 15 septembre 2010, M. Thalineau, BJDU, 6/2010, p. 432.

[1820] MARCOU (G) : Le Conseil constitutionnel et la réforme des collectivités territoriales, AJDA, 2011, p. 129.

[1821] VERPEAUX (M) ; Contrôle des actes des collectivités territoriales et violation du principe de libre administration, note sous la décision du Conseil constitutionnel du 17 mars 2011, Syndicat mixte chargé de la

Seulement, une légère incertitude demeure : l'arrêt précité ne se contente pas d'indiquer le fondement législatif de la DUP emportant mise en compatibilité. Il précise également que la procédure ne porte pas à la libre administration des collectivités territoriales une atteinte qui *excèderait* la réalisation de l'objectif d'intérêt général poursuivi par cette opération déclarée d'utilité publique. Il y a donc une véritable mesure de l'atteinte à la libre administration, contrôle de proportionnalité qui peut potentiellement être mené à propos de l'impérativité renforcée des documents intercommunaux, dans son rapport à l'autonomie communale. Cependant, il semble que l'incertitude ne doit pas être surestimée : le juge admet généralement que le but d'intérêt général poursuivi et l'existence de garanties de procédure, à ce titre on a vu la systématique participation communale, suffisent à écarter le moyen d'une atteinte *excessive* à la libre administration des collectivités territoriales. Il faudra toutefois attendre une décision explicite du juge pour s'en assurer, s'agissant de l'impérativité croissante de la planification urbaine intercommunale.

*

Le renforcement du pouvoir normateur intercommunal vise à contrebalancer la détermination consensuelle de la planification urbaine intercommunale, cette dernière souffrant d'une force normative relative du fait des conditions de son édiction. Il s'agit d'éviter que les normes non impératives soient instrumentalisées comme vecteurs de conservation des marges de manœuvre communales. En habilitant l'intercommunalité à arrêter des normes impératives dans une proportion considérablement accrue, le législateur vise à lui permettre d'imposer sa volonté aux communes. Dans cette perspective, le renforcement du pouvoir normateur intercommunal tend à accroître la force normative de la planification intercommunale, afin que cette dernière puisse atteindre les objectifs ambitieux assignés par le législateur, sans être neutralisée par la prégnance des intérêts communaux. Cette stratégie législative, qui répond à un besoin local et suit des innovations jurisprudentielles, n'est pas sans contrepartie : les combinaisons normatives sont désormais multiples, le rapport de conformité revient en force, l'implication des syndicats est sujette à débat et le sort de la garantie constitutionnelle de l'autonomie communale est ambigu. Cependant, au-delà de la complexité, inhérente au droit moderne, il faut surtout souligner que le renforcement de l'impérativité de la planification est destiné à être vain sans accroissement du pouvoir politique intercommunal.

---

gestion du contrat urbain de cohésion sociale de l'agglomération de Papeete, n° 2010-107 QPC, AJDA 2011, p. 1736.

Section 2 : Un renforcement subordonné à l'accroissement du pouvoir politique intercommunal

Le souhait de renforcer l'impérativité de la planification urbaine intercommunale est manifeste. Seulement, il faut constater que ce renforcement n'est jamais automatique : la volonté intercommunale ne suffit pas à l'assurer (Paragraphe 1). Ainsi, les communes ne perdent pas toute marge de manœuvre quant à l'écriture des documents, plus particulièrement relativement à la mobilisation des normes impératives. Dès lors, le renforcement du pouvoir normateur semble illusoire dans son principe même, en raison de la corrélation entre la force normative des normes intercommunales et le pouvoir politique intercommunal (Paragraphe 2).

Paragraphe 1 : L'absence d'automaticité du renforcement de l'impérativité de la planification urbaine

Le renforcement de l'impérativité de la planification urbaine intercommunale découle de la jurisprudence et de lois d'habilitation. Ces éléments laissent apparaître que le renforcement effectif de la planification urbaine intercommunale ne sera jamais automatique. En premier lieu, le juge contrôlera étroitement l'interprétation de l'arrêt Fédération départementale de l'hôtellerie de plein air de Charente Maritime (A). En second lieu, la portée de la mise en œuvre des lois d'habilitation dépendra en réalité des communes (B).

A) Une impérativité renforcée prévue par la jurisprudence sous réserve de conditions exigeantes

L'arrêt du Conseil d'Etat du 10 janvier 2007, Fédération départementale de l'hôtellerie de plein air de Charente-Maritime,[1822] ne doit pas être appréhendé, si la solution est confirmée, comme un levier permettant de façon systématique une rédaction plus impérative des normes constituant la planification urbaine intercommunale. On doit relever le caractère extrêmement exigeant des conditions posées par le juge afin qu'une autorit*é a priori* incompétente pour prendre des normes impératives puissent prendre de telles normes. D'une part, le juge pose l'exigence d'une importance particulière de l'activité justifiant l'édiction d'une norme impérative (1). D'autre part, la Haute Assemblée énonce la nécessité d'une norme impérative compatible et non excessivement précise (2).

1) L'exigence d'une importance particulière de l'activité justifiant l'édiction d'une norme impérative

Le Conseil d'Etat permet l'insertion de normes impératives dans un document théoriquement non impératif si « l'importance de certaines activités sur le territoire couvert par le schéma » l'exige, afin « d'orienter leur développement et (d') assurer leur compatibilité avec le respect d'autres objectifs assignés par la loi. » On le voit, c'est « l'importance » d'une activité donnée qui justifie la possibilité d'édicter une norme impérative là où il ne devrait y avoir que des normes non impératives.

La Haute Assemblée pose ainsi la question de l'identification d'une activité présentant une importance telle qu'elle justifie l'insertion de normes prescriptives dans un document *a priori* non prescriptif.

[1822] Conseil d'Etat, 10 janvier 2007, Fédération départementale de l'hôtellerie de plein air de Charente-Maritime, req. n° 269239, conclusions de Célia Vérot : BJDU, 2007, n° 1, p. 54.

S'agissant du tourisme sur l'île de Ré, espèce de l'arrêt du Conseil d'Etat de 2007, la question n'est pas difficile : l'importance de la dimension touristique de l'économie de l'île est évidente et justifie aisément la solution du Conseil.

Toutefois, la question se complique lorsque l'on évoque des problématiques essentielles pour *tous les territoires*, comme les équipements commerciaux par exemple. Effectivement, c'est pour *tous les territoires* que la question des équipements commerciaux présente une *importance*. Faut-il alors admettre que tous les SCOT puissent contenir des dispositions impératives sur cette question ? On peut légitimement en douter, car cela aurait pour conséquence de généraliser l'insertion de normes impératives dans des documents théoriquement composés de normes non impératives. Or, une telle éventualité doit être rigoureusement écartée car elle reviendrait à totalement contourner la loi et ses dispositions relatives à la substance des documents d'urbanisme. Lorsque la loi dispose qu'un document donné doit essentiellement se cantonner à l'édiction d'une certaine catégorie de normes, le juge ne peut pas prévoir dans sa jurisprudence la possibilité de la remettre en cause de façon générale et absolue. Il peut, tout au plus, l'aménager en cas de circonstances locales particulières.

En tout état de cause, on peut considérer que la portée de la solution de 2007 ne peut être que résiduelle, en ce sens qu'elle ne peut s'appliquer que de façon exceptionnelle, dérogatoire. Il ne faut pas s'attendre à une interprétation extensive de « l'importance » des activités pouvant justifier l'insertion de normes impératives là où la loi ne prévoit que des normes non impératives. On l'a dit plus haut, la méthode suivie par le juge en 2007 rappelle fortement celle de l'extension des pouvoirs de police en cas de circonstances locales particulières. On le sait, ces dernières modifient les habilitations préexistantes pour en créer de nouvelles afin de donner à l'autorité compétente les moyens d'accomplir sa mission.[1823] De la même façon que des mesures plus restrictives des libertés peuvent être prises en cas de circonstances exceptionnelles[1824], des normes impératives peuvent être prises là où elles ne sont pas prévues, en présence d'une activité présentant une importance particulière pour le territoire couvert par le document concerné. Mais, dans un cas comme dans l'autre, l'extension du pouvoir normateur est clairement dérogatoire, elle ne remet pas en cause la répartition habituelle des habilitations posée le législateur. Voilà pourquoi on peut dire que cette référence à « l'importance » de certaines activités ne sera pas le levier d'un renforcement généralisé de l'impérativité de la planification urbaine intercommunale. L'imprécision de la notion d' « importance » permettra au juge d'en garder le contrôle et d'en circonscrire étroitement le champ, notamment en usant d'un faisceau d'indices dont il sera le maître.

2) <u>La nécessité d'une norme impérative compatible et non excessivement précise</u>

Le Conseil d'Etat permet l'insertion de normes impératives dans un document théoriquement non impératif si ces normes impératives ne sont pas « en contradiction avec l'application d'autres réglementations ou procédures administratives et n'interfèrent pas, par leur précision, avec celles qui relèvent des documents locaux d'urbanisme et, en particulier, des PLU. » On peut décomposer cette seconde condition en deux éléments distincts, l'un relatif à l'exigence de compatibilité (a), l'autre à l'impératif d'absence de précision excessive (b).

[1823] TUSSEAU (G) : *Les normes d'habilitation*, Dalloz, 2006, p. 591.

[1824] A titre d'illustration, on peut évoquer l'arrêt du Conseil d'Etat du 28 février 1919, Dames Dol et Laurent. Etait en cause l'extension des pouvoirs de police du préfet en période de guerre. Pour le juge, « les circonstances justifient l'adoption, relativement à un champ d'application constant, de normes plus restrictives des libertés que celles admises dans des circonstances normales. » (TUSSEAU (G) : *op. cit.*, p. 590)

a) La nécessité d'une norme impérative compatible avec les autres réglementations et procédures administratives

La norme impérative que l'autorité en cause souhaite insérer dans un document théoriquement non impératif ne doit pas être en contradiction avec l'application d'autres réglementations ou procédures administratives. Le juge pose ainsi une nouvelle condition de la légalité de l'insertion d'une norme impérative dans un document d'urbanisme théoriquement non impératif.

On peut rappeler que, « selon la notion minimum, la légalité est un rapport de non-contrariété, de non-incompatibilité, ou, positivement, de compatibilité. Selon la notion maximum, la légalité est un rapport de conformité. »[1825] Dans cette perspective, on peut dire que l'arrêt du Conseil d'Etat Fédération départementale de l'hôtellerie de plein air de Charente-Maritime de 2007 ne semble pas envisager le contrôle de la légalité via le rapport de conformité, ce qui est compréhensible. En effet, lorsque l'on se place dans la perspective de réglementations ou procédures administratives distinctes, on ne peut estimer qu'elles puissent être conformes les unes par rapport aux autres : leur objet distinct empêche un rapport de conformité fondé sur l'idée de la correspondance parfaite à un modèle abstrait.[1826] La perspective horizontale évoquée par le juge, des réglementations et procédures distinctes, exclut l'idée d'exacte application d'une norme de référence.[1827] Tout simplement parce qu'il n'y a pas de norme de référence ; toutes les normes en cause sont des normes autonomes du fait de la spécificité de leur objet. En quelque sorte, toutes les normes en présence sont des normes de référence pour leurs objets spécifiques. En conséquence, on ne peut prétendre appliquer le rapport de conformité entre de telles normes. Aussi, il apparaît que la Haute Assemblée instaure un rapport de compatibilité, relativement bien révélé par le choix phraséologique du juge qui évoque une exigence de « non contradiction » qui rappelle la « non contrariété » du rapport de compatibilité. Ainsi, une autorité peut insérer une norme impérative dans un document théoriquement non impératif si l'importance d'une activité donnée l'exige, à condition toutefois que cette norme impérative soit compatible avec les autres réglementations ou procédures administratives.[1828]

Doit-on estimer que le choix d'un rapport de compatibilité est favorable au renforcement de l'impérativité de la planification urbaine intercommunale ? Pas nécessairement. Si on ne peut nier que le rapport de compatibilité est plus souple que le rapport de conformité, on doit également relever le *champ* du rapport de compatibilité ainsi instauré. Celui-ci est quasi-illimité. La norme impérative prévue ne doit pas être contraire à *l'ensemble* des autres réglementations et procédures administratives. C'est un champ extrêmement vaste. Corrélativement, la possibilité de prononcer l'illégalité de la norme impérative pour contrariété à une réglementation ou une procédure administrative donnée s'accroît de façon importante. On le constate, le juge fait preuve d'une grande prudence en admettant la possibilité pour un document non impératif de contenir des normes impératives si l'importance d'une activité donnée rend nécessaire l'édiction de telles normes. En effet, ces normes impératives, pour être reconnues comme légales, devront respecter l'ensemble des réglementations et procédures administratives. En procédant de la sorte, en dépit du trompeur recours au rapport de compatibilité, le juge limite très fortement la possibilité d'une édiction dérogatoire de normes impératives.

[1825] EISENMANN (C) : Le droit administratif et le principe de légalité, EDCE, 1957, n°11, p. 30.
[1826] TUSSEAU (G) : *Les normes d'habilitation*, Dalloz, 2006, p. 450.
[1827] CORNU (G) (dir.) : Article « Conforme », sens n° 2, *in Vocabulaire juridique*, PUF, 2007, p. 208.
[1828] JACQUOT (H) et PRIET (F) : *Droit de l'urbanisme*, Dalloz, 2008, p. 133 ; TUSSEAU (G) : *op. cit.*, p. 452.

b) La prohibition des normes impératives trop précises

La norme impérative que l'autorité en cause souhaite insérer dans un document théoriquement non impératif ne doit pas interférer, par sa précision, avec les normes qui relèvent des documents locaux d'urbanisme et, en particulier, des PLU.[1829]

Il y a une certaine difficulté pour appréhender la nouvelle condition posée par le juge. Qu'entend le Conseil d'Etat par « précision » ?

On trouve un éclairage salvateur dans les conclusions du commissaire du gouvernement : s'interrogeant sur le sens de la jurisprudence antérieure, Célia Vérot relève que « vous faites (…) en sorte que le détail dans lequel les auteurs du schéma directeur ont pu entrer ne prive pas les auteurs du POS de toute marge de manœuvre. Nous ne sommes donc pas certains qu'un schéma directeur serait illégal du seul fait qu'il serait trop précis. En tout état de cause, nous ne trouvons pas que les dispositions contestées du SD de l'île de Ré soient entrées dans un niveau de détail qui aurait empiété sur le contenu des POS tel qu'il est fixé par l'ancien article L. 123-1 du code de l'urbanisme. »[1830]

On peut dire, au vu des conclusions du commissaire du gouvernement, que la précision doit être comprise comme la mesure de la marge de manœuvre laissée aux documents locaux d'urbanisme et, en particulier, des PLU. Un document d'urbanisme théoriquement non impératif peut contenir des normes impératives à la condition que la précision de ces normes ne prive pas de toute marge de manœuvre les auteurs des documents locaux d'urbanisme. Ce n'est pas la précision en tant que telle qui est prohibée par le juge, c'est la précision qui prive les auteurs des documents locaux d'urbanisme de toute marge de manœuvre quant à leur rédaction. Finalement, on peut retenir que la « précision » visée par l'arrêt de 2007 doit être comprise comme la prohibition d'une « précision excessive. »

La « précision excessive », si on peut en cerner les contours, n'est toutefois pas une notion objective qui s'imposerait naturellement à l'entendement. Là encore, on doit relever que c'est au juge que reviendra la caractérisation, au cas par cas, d'une précision excessive. C'est le juge qui énoncera si une norme impérative introduite dans un document théoriquement non impératif n'entre pas dans un niveau de détail empiétant sur le contenu des documents locaux d'urbanisme. Le juge, de la sorte, garde le contrôle de sa jurisprudence et trouve là une nouvelle façon d'empêcher une interprétation extensive de sa jurisprudence Fédération départementale de l'hôtellerie de plein air de Charente-Maritime de 2007.

L'ensemble des conditions posé par le juge semble restrictif. Cela laisse à penser que l'arrêt Fédération départementale de l'hôtellerie de plein air de Charente-Maritime, en cas de confirmation, ne serait qu'un vecteur marginal et exceptionnel de renforcement de l'impérativité de la planification urbaine intercommunale. En effet, en s'auto-habilitant[1831] à

[1829] Par là, l'arrêt du Conseil d'Etat se place dans la lignée de l'avis rendu par la section des travaux publics du Conseil d'Etat le 5 mars 1991, à propos du SDRIF. Déjà, le Conseil d'Etat estimait qu'il fallait prohiber un degré de détail qui conduirait à méconnaître l'autonomie communale. (Conseil d'Etat, avis, section des travaux publics, 5 mars 1991, SDRIF, n° 349 324, EDCE 1991, n° 43, p. 391)

[1830] VEROT (C) : Un schéma directeur peut-il encadrer les activités touristiques de camping et de caravaning ?, Conclusions sur l'arrêt du Conseil d'Etat du 10 janvier 2007, Fédération départementale de l'hôtellerie de plein air de Charente-Maritime, BJDU, 1/2007, p. 55.

[1831] TUSSEAU (G) : *Les normes d'habilitation*, Dalloz, 2006, p. 482. Le professeur Tusseau a pu préciser que « la production normative des contrôleurs a (…) pour objet la production normative des contrôlés. En d'autres termes, la norme d'habilitation des premiers a pour champ d'application l'exercice de leur propre pouvoir par les seconds. L'ampleur de l'habilitation à contrôler est donc à la mesure de l'activité normative des acteurs

habiliter les auteurs de documents non impératifs à y inclure des normes impératives en dehors de toute disposition législative, le Conseil d'Etat assoit son pouvoir sur l'habilitation ainsi reconnue. Pour des raisons différentes, on peut également avoir des doutes sur la portée du renforcement de l'impérativité de la planification intercommunale issue de la loi.

B) Une impérativité renforcée prévue par la loi sous réserve d'un consentement communal

La lecture des normes assurant le renforcement de l'impérativité de la planification urbaine intercommunale laisse apparaître qu'elles sont le plus souvent rédigées autour du verbe « pouvoir » (1). Cela suscite des interrogations quant à leur nature juridique. Cette dernière ne correspond pas à la qualification de normes supplétives ou permissives (2). On retiendra plutôt celle de normes d'habilitation permissives, préservant un pouvoir de consentement communal (3).

1) Le constat de normes législatives le plus souvent rédigées autour du verbe *pouvoir*

La systématisation du recours au verbe « pouvoir » doit être relevée à propos du SCOT, ce que l'on peut illustrer, de façon non exhaustive.

Ainsi, on peut évoquer l'article L. 122-1-5-II alinéa 2 d'après lequel le DOO « *peut* (souligné par nous) déterminer des secteurs dans lesquels l'ouverture de nouvelles zones à l'urbanisation est subordonnée à leur desserte par les transports collectifs. »

De même, l'article L. 122-1-5-III énonce que, « pour la réalisation des objectifs définis à l'article L. 122-1-4 (le DOO) *peut* (souligné par nous), en fonction des circonstances locales, imposer, préalablement à toute ouverture à l'urbanisation d'un secteur nouveau : a) L'utilisation de terrains situés en zone urbanisée et desservis par les équipements mentionnés à l'article L. 111-4 ; b) La réalisation d'une étude d'impact prévue par l'article L. 122-1 du code de l'environnement. »

Par ailleurs, on peut mettre en exergue l'alinéa 1 de l'article L. 122-1-5-IV selon lequel le DOO « *peut* (souligné par nous) définir des secteurs dans lesquels l'ouverture de nouvelles zones à l'urbanisation est subordonnée à l'obligation pour les constructions, travaux, installations et aménagements de respecter des performances énergétiques et environnementales renforcées. »

Enfin, l'alinéa 1 de l'article L. 122-1-5-VI doit être mis en avant puisqu'il prévoit que le DOO « *peut* (souligné par nous) fixer des normes minimales de gabarit, de hauteur, d'emprise au sol et d'occupation des sols dans des secteurs qu'il délimite en prenant en compte la desserte par les transports collectifs, l'existence d'équipements collectifs et des protections environnementales ou agricoles. »

La récurrence du recours au verbe « pouvoir » peut également être relevée à propos du PLU-CM, principalement au titre de l'article L. 123-1-4.

D'abord, l'article L. 123-1-4-1, consacré à l'aménagement, précise, en son premier alinéa, que les OAP du PLU-CM « *peuvent* (souligné par nous) définir les actions et opérations nécessaires pour mettre en valeur l'environnement, les paysages, les entrées de ville et le patrimoine, lutter contre l'insalubrité, permettre le renouvellement urbain et assurer le développement de la commune. »

---

supervisés. S'il est possible au contrôleur de maîtriser l'habilitation du contrôlé, il est en mesure de déterminer indirectement son propre pouvoir. » (TUSSEAU (G) : *Les normes d'habilitation*, Dalloz, 2006, p. 512)

Ensuite, le deuxième alinéa de l'article L. 123-1-4-1 prévoit que les OAP du PLU-CM « *peuvent* (souligné par nous) comporter un échéancier prévisionnel de l'ouverture à l'urbanisation des zones à urbaniser et de la réalisation des équipements correspondants. »

De plus, le troisième alinéa de l'article L. 123-1-4-1 dispose que les OAP du PLU-CM « *peuvent* (souligné par nous) porter sur des quartiers ou des secteurs à mettre en valeur, réhabiliter, restructurer ou aménager. »

Enfin, le quatrième alinéa de l'article L. 123-1-4-1 énonce que les OAP du PLU-CM « *peuvent* (souligné par nous) prendre la forme de schémas d'aménagement et préciser les principales caractéristiques des voies et espaces publics. »

La rédaction particulière des normes assurant le renforcement de l'impérativité de la planification urbaine intercommunale conduit à s'interroger sur la nature juridique de ces normes bâties sur la base du verbe « pouvoir ». En effet, de cette nature juridique découlera un régime juridique dont on pourra déduire la portée du renforcement de l'impérativité de la planification urbaine intercommunale.

2) Le rejet de la qualification de ces normes législatives en normes supplétives ou permissives

On verra successivement pourquoi il est pertinent de rejeter la qualification de normes supplétives (a) et permissives (b).

a) Le rejet de la qualification de ces normes législatives en normes supplétives

La norme supplétive peut être « communément définie comme celle qui n'a vocation à s'appliquer que lorsque la volonté individuelle ne s'est pas exprimée sur le point considéré. »[1832] On peut également la percevoir comme la norme « applicable dans le silence des parties, c'est-à-dire, en l'absence d'un choix volontaire différent de leur part »[1833] d'où une « fonction de suppléance qui manifeste la valeur éminente du modèle proposé à défaut de volonté contraire (vocation subsidiaire qui désigne la règle supplétive comme le droit commun). »[1834]

Ces définitions permettent d'écarter l'idée d'une caractérisation des normes législatives renforçant l'impérativité de la planification urbaine intercommunale en normes supplétives. Effectivement, les normes précitées ne sont pas applicables si l'intercommunalité compétente ne décide pas de les mettre en œuvre. La condition de leur application réside *précisément* dans l'expression d'une volonté de l'intercommunalité compétente de les mettre en œuvre. On ne se trouve donc pas en présence de normes supplétives qui s'appliquent *en l'absence* de toute manifestation de volonté.

b) Le rejet de la qualification de ces normes législatives en normes permissives

Les normes permissives peuvent être comprises comme les normes qui « se bornent à proclamer une certaine liberté, à reconnaître à telle ou telle personne ou classe de personnes la faculté de faire ou de ne pas faire quelque chose. »[1835] La norme permissive apparaît comme

[1832] PERES-DOURDOU (C) : *La règle supplétive*, LGDJ, 2004, p. 1.
[1833] CORNU (G) (dir.) : Article « Supplétif », sens n° 2, *in Vocabulaire juridique*, PUF, 2007, p. 897.
[1834] *Ibidem.*
[1835] PERES-DOURDOU (C) : *op. cit.*, p. 129.

la « norme ouvrant à son destinataire une simple faculté. »[1836] Plus globalement, la notion de norme permissive renvoie à la notion de permissivité qui peut être comprise comme la « possibilité normative de faire quelque chose et de s'abstenir de le faire (permission bilatérale). »[1837]

A première vue, il semble que l'on peut qualifier les normes législatives vectrices du renforcement de l'impérativité de la planification urbaine intercommunale de normes permissives. Ces normes n'imposent pas à l'intercommunalité compétente d'user nécessairement des dispositions qu'elles contiennent. La loi n'exige pas que les intercommunalités compétentes fassent usage de l'arsenal normatif impératif qu'elle prévoit, les EPCI conservant la *faculté* d'y recourir, ou non. On pourrait s'arrêter là, d'autant que « l'association du verbe pouvoir et de la permissivité est un poncif de l'analyse des normes. Dans nombre de définitions, la norme permissive est celle qui indique que le sujet de droit ''peut faire'' quelque chose et qu'il ''ne peut ne pas'' le faire également. »[1838]

Toutefois, on ne retiendra pas la qualification de normes permissives à propos des normes législatives prévoyant le renforcement de l'impérativité des normes composant la planification urbaine intercommunale. On préférera celle de normes d'habilitation.

La distinction entre normes permissives et normes d'habilitation s'avère délicate. On a relevé d'ailleurs que de nombreux auteurs ne distinguent pas les deux notions, les percevant comme synonymes en raison de l'idée de faculté qu'elles contiennent toutes les deux.[1839]

Si la distinction est délicate, elle s'avère cependant nécessaire. En effet, il apparaît que les normes permissives et les normes d'habilitation ne poursuivent pas les mêmes finalités. Comme le relève la doctrine, « alors que les habilitations autorisent la production de normes, les permissions *stricto sensu* n'autorisent que des comportements ''matériels''. La différence tient à ce que les énoncés habilitants confèrent à certains actes la signification objective de norme, tandis que tel n'est pas le cas des permissions *stricto sensu*. »[1840]

Ainsi, les normes permissives ouvrent une faculté matérielle à leurs destinataires, une faculté afférente à un comportement, une conduite. De leur côté, les normes d'habilitation ouvrent une faculté normative à leurs destinataires, une faculté afférente à un pouvoir normateur, de production normative.[1841]

Or, les nouvelles normes législatives relatives à la planification urbaine intercommunale ne visent pas à autoriser des comportements matériels déterminés au profit de l'intercommunalité. Ces normes législatives visent à conférer aux intercommunalités compétentes la faculté de poser des normes juridiques données, d'inscrire certaines normes juridiques dans leurs planifications.

En conséquence, très clairement, les normes législatives précitées ne sont pas des normes permissives, ce sont des normes d'habilitation qui autorisent la production de normes.

[1836] GROULIER (C) : *Norme permissive et droit public*, Université de Limoges, 2006, p. 92.
[1837] GROULIER (C) : *op. cit.*, p. 20.
[1838] GROULIER (C) : *op. cit.*, p. 101.
[1839] GROULIER (C) : *op. cit.*, p. 63-64.
[1840] TUSSEAU (G) : *Les normes d'habilitation*, Dalloz, 2006, p. 147.
[1841] GROULIER (C) : *op. cit.*, p.65- 66.

3) L'identification de normes d'habilitation permissives mises en œuvre en cas d'accord communal

D'après la doctrine, les énoncés habilitants sont « des énoncés juridiques en vertu desquels un acteur dispose de la faculté de produire une norme. »[1842] Les normes législatives énonçant les normes que les intercommunalités compétentes peuvent faire figurer dans leurs documents de planification sont donc bien des normes d'habilitation, en ce sens qu'elles confèrent un pouvoir de produire des normes.

La caractérisation de normes d'habilitation ne permet toutefois pas de trancher l'interrogation fondamentale : les normes législatives visées conduisent-elles automatiquement au renforcement de l'impérativité de la planification urbaine intercommunale ?

En réalité, il n'existe aucune automaticité. Tout va dépendre de l'écriture de la norme d'habilitation : c'est sur son fondement que l'on saura si la norme d'habilitation est mise en œuvre librement ou de façon obligatoire, si elle oblige ou permet l'usage du pouvoir considéré par le destinataire de la norme d'habilitation.[1843] Cela suppose ainsi l'existence de normes d'habilitation impératives et permissives (a). On verra que les normes législatives étudiées relèvent des normes d'habilitation permissives (b). Cette caractérisation garantit aux communes un pouvoir de consentement pour leur mise en œuvre (c).

a) L'existence de normes d'habilitation impératives et permissives

Face à une norme d'habilitation, l'autorité concernée peut se trouver dans plusieurs cas de figure.

Il existe des obligations d'utiliser l'habilitation.[1844] A titre d'illustration, on peut évoquer l'obligation pour le pouvoir réglementaire de prendre des mesures d'exécution des lois.[1845] La jurisprudence, notamment à travers l'arrêt du Conseil d'Etat du 28 juillet 2000, Association France Nature Environnement, a énoncé que « l'exercice du pouvoir réglementaire comporte non seulement le droit, mais aussi l'obligation de prendre dans un délai raisonnable les mesures qu'implique nécessairement l'application d'une loi. »[1846]

Par ailleurs, il existe des interdictions d'utiliser l'habilitation.[1847] A cet égard, on peut avancer le fait qu'« en Allemagne fédérale, la conclusion d'accords administratifs entre le Bund et les Länder n'engage pas uniquement l'Exécutif mais l'ensemble des organes étatiques. Par conséquent, une loi contraire à la convention peut, certes, être valable parce que complètement adoptée et conforme à la Constitution, mais son édiction constitue une violation de l'accord et met en jeu la responsabilité de l'Etat. »[1848]

Enfin, il existe des facultés d'utiliser l'habilitation.[1849] A ce titre, on peut mettre en avant « le principe du consensualisme (qui) se traduit par l'idée que ''ne contracte qui ne veut''. L'autonomie de la volonté comporte, de manière essentielle, l'idée que chacun est libre de passer des contrats ou de ne pas en passer et ainsi, de ne jamais exercer son habilitation. »[1850]

[1842] TUSSEAU (G) : *Les normes d'habilitation*, Dalloz, 2006, p. 2.
[1843] TUSSEAU (G) : *op. cit.*, p. 347.
[1844] TUSSEAU (G) : *op. cit.*, p. 349.
[1845] TUSSEAU (G) : *op. cit.*, p. 351.
[1846] TUSSEAU (G) : *op. cit.*, p. 352.
[1847] TUSSEAU (G) : *op. cit.*, p. 354.
[1848] *Ibidem.*
[1849] TUSSEAU (G) : *op. cit.*, p. 348.
[1850] *Ibidem.*

b) La caractérisation de normes d'habilitation permissives en matière de planification urbaine

Les normes d'habilitation récemment promues par le législateur sont des normes que les intercommunalités compétentes peuvent *librement* mettre en œuvre. Pour le justifier, on peut s'appuyer sur le verbe « pouvoir » qui prend désormais tout son sens et tout son intérêt. On se trouve en effet dans un cas de figure où le verbe « pouvoir » permet d'identifier une norme permissive. L'intercommunalité « peut » user du pouvoir de produire des normes que lui confère la loi, cela veut dire qu'elle « peut » ne pas le faire.

Si on souhaite instaurer une distance par rapport au verbe « pouvoir », en raison de sa polysémie intrinsèque rendant une approche formaliste « vaine » d'après la doctrine[1851], un raisonnement *a contrario* permet d'aboutir à la même conclusion.

L'intercommunalité compétente n'est pas contrainte d'introduire dans le DOO de son SCOT des normes minimales de gabarit, de hauteur, d'emprise au sol et d'occupation des sols dans des secteurs délimités en prenant en compte la desserte par les transports collectifs, l'existence d'équipements collectifs et des protections environnementales ou agricoles. De la même façon, il ne lui est pas interdit de fixer de telles normes. On est en présence d'une faculté offerte à l'intercommunalité de mettre en œuvre cette habilitation. L'intercommunalité compétente est libre de mettre en œuvre l'habilitation posée par la loi.

De façon symétrique, l'intercommunalité compétente n'est nullement contrainte de poser des OAP comportant un échéancier prévisionnel de l'ouverture à l'urbanisation des zones à urbaniser et de la réalisation des équipements correspondants dans son PLU-CM. Elle n'est pas obligée de produire de telles normes, mais cette production ne lui est pas interdite. Il faut alors dire que l'on est en présence d'une habilitation apparaissant comme une faculté librement mise en œuvre par l'intercommunalité compétente.

c) Des normes d'habilitation permissives mises en œuvre en cas d'accord des communes

L'identification d'une norme d'habilitation permissive implique que le destinataire de l'habilitation choisit de mettre en œuvre, ou non, le pouvoir de production normative qui lui est conféré. En tout état de cause, les normes d'habilitation permissives permettent à l'Etat de promouvoir un discours révélant les conceptions étatiques idéales afférentes au contenu d'une planification urbaine intercommunale, de préférence souhaitée comme devant-être plus impérative.[1852]

Seulement, on a vu que la volonté intercommunale est faible ou, plus précisément, qu'elle est soumise à la domination de la volonté communale. Par le contrôle communal de l'institution intercommunale, que ce contrôle passe par l'instrumentalisation de normes juridiques ou le recours à des normes politiques *contra legem*, l'intercommunalité voit sa volonté dominée par les communes. En conséquence, on peut douter d'un renforcement *significatif* de l'impérativité de la planification urbaine intercommunale par le biais des normes d'habilitation prévues par le législateur. Si les communes s'y opposent, l'intercommunalité ne pourra pas faire le choix de recourir à ces normes impératives pour

[1851] GROULIER (C) : *Norme permissive et droit public*, Université de Limoges, 2006, p. 100.

[1852] On peut rapprocher cette idée de la fonction assignée à la norme supplétive. Comme l'indique Cécile Pérès-Dourdou, s'agissant plus spécifiquement de la fonction directrice qu'elle met en exergue, la norme supplétive « représente un type idéal à reproduire, traduisant les valeurs auxquelles l'ordre juridique marque son attachement en les érigeant en devoir-être, exprimant une normalité axiologique. » (PERES-DOURDOU (C) : *La règle supplétive*, LGDJ, 2004, p. 570)

composer la planification urbaine intercommunale. La portée des textes tendant à renforcer l'impérativité de la planification urbaine intercommunale sera à géométrie variable selon les territoires. En tout état de cause, on peut affirmer qu'elle dépendra de la volonté communale, du consentement communal. Ce sont les communes, *in fine*, qui décideront de la mise en œuvre des normes d'habilitation par l'intercommunalité dont elles sont membres et qu'elles dominent. La voie d'un renforcement de l'impérativité de la planification urbaine intercommunale par l'intermédiaire des normes d'habilitation permissives prévues par le législateur semble alors bien étroite, d'où une grande incertitude quant à son effectivité.

La nécessité de recueillir le consentement communal pour la mobilisation des normes d'habilitation prévues par le législateur souligne la centralité de la question du rapport de force entre intercommunalités et communes. Tant que le pouvoir politique intercommunal demeure faible, le renforcement du pouvoir normateur intercommunal restera illusoire.

Paragraphe 2 : Un renforcement illusoire vu la puissance du pouvoir politique intercommunal

Il est frappant de constater que la loi ENE souhaite influencer le sens des rapports institutionnels intercommunalités-communes, favorables aux secondes, en jouant sur l'articulation des normes intercommunales et communales, par l'instauration d'une connexion normative plus hiérarchique. Cette idée remet directement en cause une pensée ancienne, celle établissant une corrélation entre la hiérarchie des normes et celles des organes (A). Si cette thèse a perdu sa portée absolue, elle conserve des vertus cognitives (B) qui permettent de disqualifier la stratégie d'une neutralisation de la domination communale par un renforcement du pouvoir normateur intercommunal (C).

A) La thèse originelle d'une hiérarchie des normes reflétant la hiérarchie des organes

Une thèse ancienne a proposé d'expliquer la hiérarchie des normes à partir d'une hiérarchie des organes : en d'autres termes, la place d'une norme dans la hiérarchie des normes dépend de la place de l'organe édictant cette norme dans la hiérarchie des organes. On parle alors de thèse organiciste, thèse posée par Carré de Malberg.[1853]

Le critère organique, comme critère de la structuration de la hiérarchie des normes, a été largement reçu par la doctrine. Pour le professeur de Béchillon, la logique organique « fut en tous cas l'analyse dominante jusqu'à l'intervention de la Constitution de 1958. Elle sera un peu plus discutée par la suite, sans être véritablement abandonnée. »[1854] Ainsi, les professeurs Rivero[1855], Chapus[1856] ou Timsit[1857], notamment, en ont fait la clé de voûte de la hiérarchie des normes.

Dans le cadre de la théorie organiciste, les normes intercommunales ne pourraient pas être hiérarchiquement supérieures aux normes communales : en effet, dans le cadre d'une

[1853] CARRE DE MALBERG (R) : *Confrontation de la Théorie de la formation du droit par degrés avec les idées et les institutions consacrées par le droit positif français relativement à sa formation*, Dalloz, 2007, notamment p. 27 et p. 41.
[1854] DE BECHILLON (D) : *Hiérarchie des normes et hiérarchie des fonctions normatives de l'Etat*, Economica, 1996, p. 7.
[1855] RIVERO (J) : *Les mesures d'ordre intérieur administratives, Essai sur les caractères juridiques de la vie intérieure des services publics*, Sirey, 1934, p. 368.
[1856] CHAPUS (R) : De la soumission au droit des règlements autonomes, *in* CHAPUS (R) : *L'administration et son juge*, PUF, 1989, p. 108.
[1857] TIMSIT(G) : *Les noms de la loi*, PUF, 1991, p. 90.

hiérarchie des organes, il faut bien relever que les communes, collectivités territoriales par la Constitution, priment les EPCI qui ne sont que des établissements publics. Pourtant, on note que le code de l'urbanisme reconnaît explicitement que les normes intercommunales priment les normes communales, en exigeant que ces dernières soient compatibles avec les normes intercommunales. Cela montre clairement que la thèse organiciste n'est pas souveraine dans le droit interne. Il faut tenter de comprendre pourquoi et déterminer si la théorie conserve, malgré tout, un intérêt pour l'analyse.

B) Une thèse critiquable mais toujours potentiellement pertinente

Si la théorie organiciste n'a plus de portée absolue (1), elle conserve cependant des vertus cognitives (2).

1) Une thèse critiquée et perdant sa portée absolue

Aujourd'hui, il est clair que la thèse organiciste n'apparaît plus comme le fondement absolu de l'articulation des normes juridiques au sein de la hiérarchie des normes. La thèse a fait l'objet de critiques importantes qui conduisent à réduire sa portée en droit.

Ainsi, le professeur de Béchillon a pu formuler quatre critiques majeures à l'encontre de la thèse issue de Carré de Malberg.

Premièrement, l'auteur relève que « l'emploi du critère organique peut s'avérer pratiquement difficile : qu'est ce qu'un organe de l'Etat, et comment l'identifier ? »[1858] De la sorte, le professeur de Béchillon évoque les difficultés posées pour une caractérisation des juridictions, des autorités administratives indépendantes ou encore des différents comités existants.

Deuxièmement, le professeur de Béchillon souligne que « la logique du critère organique peut s'avérer théoriquement délicate à utiliser : existe t-il une hiérarchie des organes de l'Etat ? »[1859] L'auteur évoque, au titre de cet argument, les difficultés posées par la théorie de la séparation des pouvoirs ou encore les réticences à envisager une hiérarchie *stricto sensu* entre le gouvernement et le juge par exemple.[1860]

Troisièmement, le professeur de Béchillon constate que « le recours au critère hiérarchique peut parfois s'avérer impossible. »[1861] Dans cette perspective, l'auteur cite le cas des personnes privées édictant des actes administratifs.

Quatrièmement, le professeur de Béchillon énonce que « le droit public invalide largement le critère organique. »[1862] A cet égard, l'auteur met en avant l'hypothèse de la législation déléguée ou encore les actes parlementaires ne pouvant être qualifiés de lois. Autant d'exemples où le rang de la norme considérée dans la hiérarchie des normes ne peut être mis en relation avec le rang de l'organe à son origine dans la hiérarchie des organes.

De son côté, le professeur Tusseau a relevé trois limites à la thèse organiciste.

D'abord, « des rationalisations globales de l'ordre juridique français ont été opérées non sur le fondement de considérations organiques, mais sur le fondement de la fonction –

[1858] DE BECHILLON (D) : *Hiérarchie des normes et hiérarchie des fonctions normatives de l'Etat*, Economica, 1996, p. 9.
[1859] DE BECHILLON (D) : *op. cit.*, p. 10.
[1860] DE BECHILLON (D) : *op. cit.*, p. 10 et s.
[1861] DE BECHILLON (D) : *op. cit.*, p. 12.
[1862] *Ibidem.*

constituante, législative, diplomatique, administrative, de justice ordinaire ou de justice constitutionnelle – remplie par l'acteur. »[1863]

Ensuite, « un même organe peut produire différents types de normes, situés à des niveaux hiérarchiques distincts. Le Conseil d'Etat est ainsi susceptible de produire des normes de rang réglementaire, telle une annulation d'acte réglementaire, des normes de rang législatif, tels les principes généraux du droit, et des normes de rang constitutionnel, tels les principes fondamentaux reconnus par les lois de la République. »[1864]

Enfin, « des normes de même valeur juridique peuvent être produites par des organes très divers. »[1865]

La référence à l'organe auteur d'une norme ne suffit plus pour identifier le rang de la norme émise par cet organe dans la hiérarchie des normes. D'autres théories ont pu apparaître pour tenter de dégager le critère permettant d'expliquer la structuration de la hiérarchie des normes. On peut en évoquer trois, à titre d'illustrations non exhaustives et présentées de façon succincte.

On peut commencer par évoquer la thèse kelsenienne. L'Ecole de Vienne défend une conception du rapport hiérarchique qui « ne semble pas pouvoir concerner deux fonctions ou deux organes. C'est, en tous cas, ce que Kelsen exprimera en expliquant ce qu'est à ses yeux ''*la subordination entre celui qui pose une règle et celui qui doit s'y conformer*'' : (…) ''*en réalité, dira t-il, la subordination n'existe qu'entre celui qui applique la règle et la règle qu'il doit appliquer, et non entre lui et celui qui l'a établie. C'est à la règle qu'on doit se conformer, se soumettre, et non à l'individu qui (...) l'a édictée. (...) Il n'y a de subordination et de supériorité, de hiérarchie, dans le système de l'Etat, qu'en ce sens*.'' »[1866] La logique kelsenienne apparaît ainsi totalement désincarnée, purement normativiste.

On peut continuer avec la proposition formulée par le professeur de Béchillon. D'après cet auteur, la hiérarchie des normes correspond à une hiérarchie des fonctions de l'Etat : « il nous semble, à l'observation du Droit positif, que la hiérarchie des normes procède à titre principal, non de la nature intrinsèque de l'organe édicteur de la norme, mais de la fonction (constituante, législative, administrative etc.) que remplit celui-ci au moment où il prend l'acte. »[1867] On est ici en présence d'une théorie « fonctionnaliste » ; c'est la fonction au titre de laquelle une norme est émise qui va servir de fondement à la classification de la norme considérée dans la hiérarchie des normes, au vu de l'existence d'une hiérarchie des fonctions.

Enfin, on peut mettre en avant Patrick Hocreitère. D'après cet auteur, « la substance de la norme est également bien plus importante que tout critère organique qui voudrait que les règles soient classées dans la pyramide des normes en fonction de la place qu'occupent leurs auteurs dans cette même pyramide. »[1868] La thèse ainsi évoquée met en exergue un critère matériel ou substantialiste, les normes se hiérarchisant en fonction de leurs substances respectives.

[1863] TUSSEAU (G) : *Les normes d'habilitation*, Dalloz, 2006, p. 302.
[1864] *Ibidem.*
[1865] TUSSEAU (G) : *op. cit.*, p. 303.
[1866] DE BECHILLON (D) : *Hiérarchie des normes et hiérarchie des fonctions normatives de l'Etat*, Economica, 1996, p. 204.
[1867] DE BECHILLON (D) : *op. cit.*, p. 20.
[1868] HOCREITERE (P.) : La loi SRU, la hiérarchie et la substance des normes d'urbanisme, DA, 2001, p. 4.

2) Une thèse conservant malgré tout des vertus cognitives

Avec le professeur de Béchillon, on peut constater que le critère organique n'est pas totalement écarté : certes, il ne peut plus être considéré comme *le* critère fondant la hiérarchie des normes, mais il demeure *un* critère justificatif de cette hiérarchie. Aussi, le critère organique, malgré ses limites, demeure pertinent pour expliquer certaines dimensions de la hiérarchie des normes, comme les rapports entre actes administratifs[1869] ou le rapport entre Constitution et Lois par exemple. [1870]

En conséquence, on estime qu'il n'est pas possible de faire primer une théorie alternative au critère organique. Il faut plutôt évoquer la nécessité d'une combinaison critèrielle pour appréhender la réalité de la hiérarchie des normes. Pour le dire autrement, il semble que c'est en combinant les divers critères avancés pour fonder la hiérarchie des normes que l'on peut parvenir à une compréhension globale et exhaustive du mode de structuration de la hiérarchie des normes.[1871] Cette dernière repose ainsi sur des fondements exigeant une approche syncrétique.[1872]

La prise en compte de la théorie organiciste permet de critiquer la stratégie de renforcement de l'impérativité de la planification urbaine intercommunale.

C) L'approche organiciste pour disqualifier le renforcement du pouvoir normateur intercommunal

Si le législateur souhaite manifestement écarter le critère organique pour hiérarchiser les planifications (1), une telle démarche semble irréaliste (2). En réalité, c'est la pleine prise en compte du critère organique qui permet de voir les faiblesses de la stratégie législative (3).

1) La volonté du législateur d'écarter le critère organique pour hiérarchiser les planifications

Le législateur n'a pas bâti la hiérarchie des normes locales d'urbanisme en fonction du critère organique : les normes intercommunales doivent être perçues comme des normes supérieures aux normes communales, en ce sens que ces dernières doivent être compatibles avec elles. Le renforcement actuel de l'impérativité des normes intercommunales semble même rétablir une exigence de conformité. Ainsi, le législateur n'a pas fait du rapport collectivité territoriale-établissement public le fondement de la hiérarchie des normes locales d'urbanisme.

Il semble impossible de déterminer précisément quel est le fondement retenu par le législateur pour construire sa hiérarchie des normes. Il apparaît que les différentes hypothèses précitées peuvent servir à justifier la primauté des normes intercommunales sur les normes communales.

[1869] Sur ce point, on peut voir, notamment : QUERMONNE (J.-L.) : *L'évolution de la hiérarchie des actes juridiques en droit public français*, thèse de droit public, Caen, 1952 ; LACHAUME (J.-F.) : *La hiérarchie des actes administratifs exécutoires en droit public français*, LGDJ, 1967.
[1870] DE BECHILLON (D) : *Hiérarchie des normes et hiérarchie des fonctions normatives de l'Etat*, Economica, 1996, p. 13 et 16.
[1871] DE BECHILLON (D) : *op. cit.*, p. 18.
[1872] SABOURIN (P) : Peut-on dresser le constat de décès du critère organique en droit administratif français ?, RDP 1971, p. 624.

Selon Kelsen et les auteurs de l'Ecole de Vienne, les normes intercommunales priment les normes communales car les premières engendrent les secondes ou parce que les secondes concrétisent et exécutent les premières en raison de leur plus grande généralité. [1873]

Pour Patrick Hocreitère, seule compte la substance de la norme, c'est-à-dire « tout autant sa nature même ou sa forme que son contenu ou son champ. »[1874] Il faut alors se focaliser, notamment, sur l'espace géographique couvert par la norme considérée et sur la forme de la norme en cause, selon que l'on se trouve en présence d'un principe, d'une orientation ou d'une règle, pour appréhender la substance de cette norme et déterminer ainsi sa place dans la hiérarchie des normes. Pour Patrick Hocreitère, l'espace couvert par la norme intercommunale, qui dépasse l'espace couvert par la norme communale, et la nature même de la norme intercommunale, norme encadrant les normes communales, justifient la primauté des normes intercommunales sur les normes communales en matière de planification urbaine.

D'après le professeur de Béchillon, ce sont les fonctions auxquelles se rattachent l'édiction des normes qui servent de fondement à la hiérarchie des normes. Les normes édictées se hiérarchisent selon la hiérarchie des fonctions normatives. Dans cette perspective, en adaptant le propos du professeur de Béchillon, il faudrait dire que la norme intercommunale prime la norme communale car la fonction de planification stratégique prime la fonction de planification réglementaire. Pour distinguer ces deux fonctions, on peut recourir avantageusement à la notion de « précision ». En effet, on peut dire que la planification réglementaire précise la planification stratégique en permettant à cette dernière de se concrétiser. Cette notion de « précision » doit être explicitée. D'une part, on peut dire que la planification réglementaire constitue une précision de la planification stratégique car elle apparaît comme un acte d'exécution, c'est-à-dire comme un acte visant « l'amélioration des vertus intrinsèques de l'acte premier »[1875], comme un acte qui « ajoute un élément à son contenu. »[1876] D'autre part, on peut dire que la planification réglementaire constitue une précision de la planification stratégique car elle apparaît comme un acte d'application, c'est-à-dire comme un acte visant à « effectuer (de donner effet), concrètement et pratiquement aux prescriptions abstraites de la norme supérieure. »[1877] Dans la perspective ouverte par le professeur de Béchillon, les normes intercommunales priment les normes communales car ces dernières sont des normes d'exécution ou d'application d'un acte premier « et que l'on ne saurait admettre un dévoiement de ce dernier sous couvert de sa précision. »[1878] [1879]

On le constate, la hiérarchie retenue par le législateur peut se rattacher à plusieurs fondements théoriques différents. Toutefois, il faut relever que cette volonté législative d'écarter *a priori* les considérations organiques est peu réaliste.

[1873] DE BECHILLON (D) : *Hiérarchie des normes et hiérarchie des fonctions normatives de l'Etat*, Economica, 1996, p. 206.
[1874] HOCREITERE (P.) : La loi SRU, la hiérarchie et la substance des normes d'urbanisme, DA, 2001, p. 4.
[1875] DE BECHILLON (D) : *op. cit.*, p. 30.
[1876] *Ibidem.*
[1877] *Ibidem.*
[1878] *Ibidem.*
[1879] On doit préciser que, pour la jurisprudence, le PLU n'est pas un acte d'application du SCOT. A cet égard, on peut renvoyer à l'arrêt du 15 octobre 2007, Fédération départementale de l'hôtellerie de plein air de Charente-Maritime (req. n° 269301). D'après cette décision, « Un plan d'occupation des sols, s'il doit être compatible avec un schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme, n'en constitue cependant pas une mesure d'application. Dès lors, il ne peut utilement être excipé de l'illégalité d'un schéma directeur à l'encontre d'une délibération d'un conseil municipal approuvant la révision du plan d'occupation des sols de la commune. » Cependant, considérant l'essence du SCOT qui est de lier et prédéterminer, dans une certaine mesure, le contenu du PLU, on peut avancer que la position jurisprudentielle exprimée en 2007 vise plus à réguler le contentieux, en empêchant la recevabilité de l'exception d'illégalité, qu'à énoncer une vérité théorique.

2) Le caractère irréaliste d'une mise à l'écart du critère organique

Le législateur a établi une hiérarchie des normes voyant la primauté des normes intercommunales sans considérations organiques. La réalité empirique conduit à dénoncer l'irréalisme de cette mise à l'écart du critère organique. Certes, la norme intercommunale prime théoriquement la norme communale. Dans les faits, toutefois, la faiblesse de l'auteur de la norme intercommunale conduit largement à le marginaliser dans le processus d'édiction et d'interprétation de la norme. *In fine*, il semble bien que, *de facto*, ce sont les normes communales qui priment les normes intercommunales, ces dernières étant rédigées et interprétées de façon à laisser la plus grande marge de manœuvre possible aux communes. Ne pouvant nier la primauté hiérarchique des normes intercommunales voulue par le législateur, les communes investissent et maîtrisent leurs processus d'édiction et d'interprétation, afin de neutraliser cette primauté hiérarchique ou, en tout cas, la rendre compatible avec la sauvegarde de leurs intérêts. On peut alors légitimement s'interroger sur la pertinence d'une hiérarchie a-organique annonçant la primauté des normes intercommunales sur les normes communales.

On estime, bien au contraire, qu'il faut relever l'importance du critère organique dans l'analyse juridique. Se limiter à une hiérarchie des normes bâtie de façon a-organique, quel que soit son principe fondateur, ne permet pas une juste appréhension des réalités juridiques. C'est le cas en droit constitutionnel : la hiérarchie des normes appréhendée de façon a-organique ne permet pas de mettre en exergue la réalité des rapports entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif et l'impact de ces rapports sur la nature même de la loi.[1880] C'est la même chose en droit de l'urbanisme. La hiérarchie des normes posée par le législateur sans considération pour le critère organique occulte les impasses provoquées par le fait qu'une « norme supérieure est votée par un organe de puissance moindre »[1881] car « la valeur du pouvoir n'est plus indexée à celle de la norme. »[1882] Il convient de redonner toute sa place aux considérations organiques pour pouvoir prétendre régir les réalités juridiques. Estimer que la norme intercommunale prime la norme communale car tel est le sens de la hiérarchie des normes, c'est omettre qu'il faut *également* tenir compte de l'idée selon laquelle « la puissance du pouvoir (…) définit le rang de la norme dans sa hiérarchie. En d'autres termes, la verticalité des pouvoirs établie par les jeux institutionnels détermine (…) la portée juridique des normes adoptées par eux. »[1883] On considère qu'il faut tenir compte du fait que « la puissance du pouvoir (…) conditionne la valeur effective de la norme juridique »[1884], tout autant que la considération des rangs assignés par la hiérarchie des normes, la substance des normes considérées ou les fonctions au titre desquelles les normes sont édictées. En conséquence, il faut admettre l'inanité d'une hiérarchisation des normes locales d'urbanisme déconnectées des considérations organiques.

[1880] La réalité de la primauté du pouvoir exécutif sur le pouvoir législatif ne peut faire le moindre doute, alors pourtant que la loi prime le règlement dans la hiérarchie des normes. Fermer l'analyse aux réalités organiques conduirait ici à appréhender de façon faussée les réalités constitutionnelles. Sur cette question : DEPUSSAY (L) : De la hiérarchie des normes à la hiérarchie des pouvoirs, RRJ 2007-3, p. 1177, plus particulièrement p. 1187.
[1881] DEPUSSAY (L) : article précité, p. 1187.
[1882] *Ibidem.*
[1883] DEPUSSAY (L) : article précité, p. 1190.
[1884] DEPUSSAY (L) : article précité, p. 1193.

3) Le critère organique disqualifiant la voie du renforcement du pouvoir normateur intercommunal

Une pleine conscience et une pleine prise en compte de la portée du critère organique permettent de conclure au faible intérêt de la voie du renforcement du pouvoir normateur intercommunal pour renforcer la force normative de la planification urbaine intercommunale.

La planification urbaine intercommunale ne souffre pas fondamentalement d'une trop grande limitation du champ des normes pouvant être édictées par l'intercommunalité. Elle ne souffre pas non plus d'une trop grande limitation de la force normative des normes pouvant être potentiellement prises par l'intercommunalité. Cette dernière peut édicter des normes dans des domaines très variés. Elle a aussi la possibilité de moduler la formulation de ses normes afin d'empêcher une interprétation communale susceptible de contourner la volonté intercommunale originaire. *La difficulté fondamentale réside plutôt dans le fait que l'intercommunalité ne possède pas l'autorité politique et la puissance politique qui lui permettraient de mettre en œuvre ses propres habilitations*. En conséquence, quel est l'intérêt d'étendre le champ des normes pouvant être prises par l'intercommunalité, ainsi que leur impérativité, si l'intercommunalité n'est pas maîtresse de son arsenal normatif ? A quoi bon renforcer le pouvoir normateur intercommunal, alors que le pouvoir politique intercommunal qui conditionne pour partie la mise en œuvre et l'impact de ce pouvoir normateur ne change pas ? La stratégie législative consistant à hiérarchiser les planifications sans tenir compte de la hiérarchie des acteurs semble vouée à l'échec.

Pourtant, il apparaît que le législateur s'arc-boute de longue date sur cette stratégie a-organique.

Il a été relevé qu'historiquement la réforme de la planification urbaine « n'a pas été accompagnée d'une reconfiguration profonde des rapports de pouvoir dans les systèmes d'acteurs se formant autour des démarches. Ils restent fortement hiérarchisés du fait d'une distribution inégale des ressources entre leurs membres. »[1885]

Aussi, en confirmant la stratégie de renforcement du pouvoir normateur intercommunal, le législateur s'enfonce dans une impasse. En effet, « d'un côté il affirme des principes et de l'autre il concède aux acteurs locaux le soin de leur donner un sens concret ; cet état de fait, paradoxalement, leur ouvre une première potentialité : nier et rejeter les principes avancés. »[1886]

La doctrine a pu dénoncer ce *hiatus* s'agissant du PLH : « *la supériorité hiérarchique du PLH ne peut suffire* (souligné par nous) parce qu'elle romprait le dialogue avec les communes membres, qu'*elle affirmerait un pouvoir que les communautés ne sont pas en mesure d'assumer* (souligné par nous). »[1887]

En filigrane, on comprend que la force normative d'une norme intercommunale ne peut être appréhendée sans prise en compte du critère organique. Finalement, comme le relève le professeur de Béchillon, « sans nul doute le génie de Carré de Malberg aura t-il été d'avoir

[1885] DORMOIS (R) : Intercommunalité et planification urbaine : une dynamique de stabilisation croisée, *in* LE SAOUT (R) et MADORE (F), (dir.) : *Les effets de l'intercommunalité*, Presses universitaires de Rennes, 2004, p. 158.

[1886] LAFORE (R) : Le droit et le consensus, le droit des politiques publiques, Actions et recherches sociales, juin 1992, n°2, p. 66.

[1887] NOURY (A) : La mise en œuvre des politiques intercommunales de l'habitat, *in* BROUANT (J-P) (dir.) : *Intercommunalité et habitat : les communautés au milieu du gué ?*, Les Cahiers du GRIDAUH, 2006, n° 16, p. 67.

définitivement montré qu'il n'était possible de hiérarchiser pleinement les normes qu'en prenant leurs auteurs en compte. »[1888]

*

Confier l'édiction d'une norme supérieure à un organe politiquement inférieur à celui qui en est le destinataire ne peut renverser le sens de leurs rapports organiques. Cette supériorité normative sera largement neutralisée par la réalité des rapports de force d'ordre politique. Or, dans le cadre intercommunal, ces rapports de force penchent très clairement en faveur des communes. En conséquence, on ne peut guère présenter le renforcement du pouvoir normateur intercommunal comme un contrepoids efficace à la domination communale de l'intercommunalité. Seul un renforcement du pouvoir politique de cette dernière peut permettre effectivement le renforcement du pouvoir normateur intercommunal.

[1888] DE BECHILLON (D) : *Hiérarchie des normes et hiérarchie des fonctions normatives de l'Etat*, Economica, 1996, p. 206.

Conclusion du Chapitre 1

La stratégie consistant à contrebalancer la domination communale de l'institution intercommunale par le renforcement du pouvoir normateur intercommunal repose sur l'idée que la force de la norme a un effet sur la force de son auteur. Suivant une voie ouverte par la jurisprudence, qui répond elle-même à des besoins locaux, le législateur va largement accroître les normes impératives pouvant figurer dans la planification urbaine intercommunale. L'idée est que la plus grande impérativité des normes intercommunales à l'égard des normes communales se traduira par un rapport plus hiérarchique entre les acteurs intercommunaux et communaux. Aussi, la détermination de la planification intercommunale ne serait plus dominée par les communes et un urbanisme transcendant les intérêts communaux pourrait être réellement conçu.

Seulement, ce contrepoids supposé aux communes semble reposer sur une illusion : une norme juridique n'est pas seulement intrinsèquement forte ou faible, sa force normative dépend aussi, pour une part non négligeable, du fait qu'elle est une volonté et une représentation.[1889] En ce sens, la planification urbaine doit être appréhendée comme volonté et comme représentation, la volonté de son auteur et la représentation du monde de son auteur. A partir du moment où la volonté intercommunale est faible et que la représentation de l'intercommunalité n'est que la somme imposée des intérêts communaux, la planification urbaine ne peut être dotée que d'une faible force normative. L'absence de pouvoir politique, vecteur pour l'affirmation d'une volonté forte et d'une représentation des choses propre, est à l'origine de toutes les difficultés. Ainsi, on peut estimer que, plutôt que le pouvoir normateur, c'est le renforcement du pouvoir politique intercommunal qui peut faire évoluer les conditions de la détermination de la planification urbaine.

[1889] Formule empruntée à Schopenhauer : SCHOPENHAUER (A) : *Le monde comme volonté et comme représentation*, PUF, 2003.

Chapitre 2 : Le renforcement du pouvoir politique de l'intercommunalité à fiscalité propre

Une inadéquation se fait jour entre l'ambition de la planification urbaine intercommunale et les capacités, au sens commun du terme, de l'institution intercommunale. Cette dernière ne semble pas en mesure de porter efficacement des documents visant à transformer la conception de l'occupation et de l'utilisation des sols.

Il apparaît ainsi que les origines des résultats mitigés de la planification intercommunale ne proviennent pas de son régime juridique, dont il n'est pas nécessaire d'appeler à une nouvelle réforme, mais bien de l'institution porteuse, qui doit passer sous les fourches caudines des communes. On peut alors dire que l'exigence absolue réside dans l'établissement d'un rééquilibrage des forces, au minimum, entre intercommunalités et communes. On estime que cela passe par un renforcement du pouvoir politique de l'intercommunalité, plus particulièrement de l'intercommunalité à fiscalité propre, puisque les syndicats assurent une représentation de troisième degré. Mais l'évolution de la règle du jeu communautaire/métropolitain touchera le fonctionnement syndical, qui s'en inspire.

On tient à insister sur le caractère *impératif* du renforcement du pouvoir politique de l'intercommunalité à fiscalité propre, qu'il faut justifier comme véritable clé de voûte commandant le succès de la planification urbaine intercommunale (Section 1).

On pourra ensuite voir que le législateur, dans la loi RCT, cherche à assurer effectivement le renforcement du pouvoir politique intercommunal (Section 2).

La réforme laissant subsister quelques incertitudes quant à sa réussite, il faudra, en cas d'échec potentiel, présenter l'impossibilité de l'immobilisme et la nécessité de trouver des alternatives (Section 3).

Section 1 : Un renforcement impératif

Pour la maîtrise de sa compétence planificatrice par l'intercommunalité, le renforcement de son pouvoir politique est un impératif. En effet, c'est son faible pouvoir politique qui est à l'origine des principales difficultés (Paragraphe 1).

Le renforcement du pouvoir politique intercommunal peut prendre différentes voies, qu'il convient de présenter. Cela permettra de mieux analyser, par la suite, les options effectivement retenues par le législateur dans la loi RCT (Paragraphe 2).

Paragraphe 1 : Le faible pouvoir politique de l'intercommunalité à fiscalité propre à l'origine des difficultés

Il faut commencer par distinguer les notions d'autorité et de pouvoir. Effectivement, on estime que l'étendue du pouvoir découle de l'autorité détenue. Or, on doit constater l'inexistence d'une autorité intercommunale (A), ce qui conduit logiquement à l'idée d'un faible pouvoir intercommunal (B). On pourra ainsi comprendre pourquoi l'intercommunalité est, au moins jusqu'à la loi RCT, sous la domination communale. Il faudra alors souligner combien cette situation est incompatible avec la détention de la compétence planificatrice, qui est une véritable décision politique (C).

A) Une intercommunalité dépourvue d'autorité

Un retour sur le sens même de la notion d'autorité est évidemment essentiel (1). A ce titre, on pourra voir que l'autorité ne saurait se concevoir en dehors de la notion de légitimité (2). C'est l'absence de légitimité intercommunale qui conduit à conclure sur l'absence d'autorité intercommunale (3).

1) A la recherche de la notion d'autorité

Les divers dictionnaires n'apportent pas, à première vue, un éclairage décisif sur l'attitude à adopter quant aux notions d'autorité et de pouvoir, notamment parce qu'ils semblent les confondre.[1890] D'ailleurs, plus précisément, les juristes refusent généralement de distinguer strictement ces deux notions.[1891] Toutefois, il existe des auteurs qui soutiennent l'idée de leur différenciation.[1892]

On adoptera, ici, la position selon laquelle les notions d'autorité et de pouvoir doivent être distinguées. On considère que le recours aux racines du mot « autorité » marque bien la spécificité de son contenu et sa nécessaire analyse à l'exclusion du recours à la notion de pouvoir. On doit relever, effectivement, qu' « Autorité vient d'*auctoritas*, ce qui renvoie à *augere*, c'est à dire ''augmenter''. L'autorité, distincte du pouvoir, est ce qui ajoute aux décisions d'un pouvoir. Le concept, principalement issu de l'Histoire romaine, renvoyait à autre chose qu'au pouvoir. A. Kojève, H. Arendt ou G. Agamben ont montré la nécessité de

[1890] BOUVERESSE (J) : Lieux de pouvoir, lieux d'autorité, *in* FOYER (J), LEBRETON (G), PUIGELIER (C) (dir.) : *L'autorité*, Cahiers des sciences morales et politiques, PUF, 2008, p. 99 ; WILLMANN (C) : L'autorité de la Cour européenne des droits de l'homme, *in* FOYER (J), LEBRETON (G), PUIGELIER (C) (dir.) : *op. cit.*, p. 188.

[1891] RENAUT-COUTEAU (A) : L'autorité du droit communautaire, *in* FOYER (J), LEBRETON (G), PUIGELIER (C) (dir.) : *op. cit.*, p. 213 ; LEBRETON (G) : La résistance à l'autorité, *in* FOYER (J), LEBRETON (G), PUIGELIER (C) (dir.) : *op. cit.*, p. 257.

[1892] FERRY (L) : Faut-il réinventer l'autorité ? *In* FOYER (J), LEBRETON (G), PUIGELIER (C) (dir.) : *op. cit.*, p. 20 ; BOUVERESSE (J) : article précité, p. 99.

dissocier pouvoir et autorité. »[1893] L'approche consistant à *individualiser* la notion d'autorité par rapport à la notion de pouvoir en référence à ses origines latines est ainsi retenue car, comme l'indique clairement Hannah Arendt, « le mot et le concept sont d'origine romaine. »[1894]

L'autorité est distincte du pouvoir, désormais il s'agit de préciser ce qu'elle recouvre.

On peut déjà indiquer ce qu'est l'autorité n'est pas : contrainte et persuasion. En effet, l'autorité est un état, pas un processus produit par la force ou l'argumentation.[1895]

Pour bien comprendre ce qu'est l'autorité, positivement, il est nécessaire de revenir à la façon dont elle est perçue au moment où la notion a été forgée, c'est-à-dire lors de l'histoire romaine. L'autorité, d'après l'analyse de l'usage de la notion à Rome, apparaît comme un *titre*. L'autorité, c'est un titre à agir, un titre à être obéi sans que le recours à la force ou à la persuasion soit nécessaire pour que l'action ait lieu et que l'obéissance soit obtenue. On peut considérer que la référence au terme « titre » est vague. En réalité, elle l'est nécessairement car la substance du titre dépend du temps et du lieu où l'on se place. [1896] Ainsi, chez les Romains, l'autorité repose sur le passé.[1897]

La notion d'autorité est donc étroitement liée à des croyances, croyances dans ce qui doit fonder un titre à agir et être obéi. Or, les croyances évoluent selon le temps et le lieu. Dans cette perspective, il semble bien que l'on puisse rapprocher les notions d'autorité et de légitimité.

2) Le lien insécable entre autorité et légitimité

C'est la légitimité d'un titre qui fait qu'un certain titre, plutôt qu'un autre, sert de fondement à l'autorité. La légitimité est la source de l'autorité, titre à agir et à être obéi. Cette légitimité, on peut la définir, de façon contemporaine, comme « la conformité (…) à ''la manière de penser d'une nation''»[1898] ou encore la « concordance entre un pouvoir concret et un paradigme du pouvoir. »[1899] Lorsqu'une ou des personnes ou une ou des institutions agissent conformément à la manière de penser du groupe social dont elles émanent, alors on peut dire que l'on est en présence de personnes ou d'institutions légitimes. Cette légitimité va faire de ces personnes des autorités, c'est-à-dire des personnes ou des institutions dotées d'un titre à agir et à être obéi sans avoir à recourir à la force ou à la persuasion. Comme l'indique le professeur Bobbio, « le pouvoir légitime est un pouvoir dont le titre est juste. »[1900] On peut alors évoquer le professeur Cotta qui a mis en exergue « la classification suivante des formes d'organisation sociale : puissance, pouvoir, autorité, qui auraient leurs fondements respectifs en : la force, le droit (légalité), l'opinion publique (légitimité). »[1901] Il y a bien un rapport étroit entre les notions d'autorité et de légitimité.

[1893] WILLMANN (C) : L'autorité de la Cour européenne des droits de l'homme, *in* FOYER (J), LEBRETON (G), PUIGELIER (C) (dir.) : *L'autorité*, Cahiers des sciences morales et politiques, PUF, 2008, p. 189.
[1894] ARENDT (H) : Qu'est-ce que l'autorité ?, *in* ARENDT (H) : *La crise dans la culture*, Gallimard, 1972, p. 138.
[1895] ARENDT (H) : article précité, p. 123.
[1896] PUIGELIER (C), TERRE (F) : Autorité et pouvoir. Lectures de Montesquieu, *in* FOYER (J), LEBRETON (G), PUIGELIER (C) (dir.) : *op. cit.*, p. 248.
[1897] ARENDT (H) : article précité, p. 130 et 160.
[1898] COTTA (S) : Eléments d'une phénoménologie de la légitimité, *in* BASTID (P) (dir.) : *L'idée de légitimité*, Annales de philosophie politique tome VII, PUF, 1967, p. 76.
[1899] BECQUART-LECLERCQ (J) : Légitimité et pouvoir local, Revue française de science politique, Année 1977, Volume 27, Numéro 2, p. 230.
[1900] BOBBIO (N) : Sur le principe de légitimité, *in* BASTID (P) (dir.) : *op. cit.*, p. 49.
[1901] COTTA (S) : article précité, p. 75.

Or, la légitimité contemporaine est démocratique.[1902] La légitimité démocratique est la légitimité de l'époque. La doctrine a pu l'évoquer, en relevant que « nous vivons à l'époque de la légitimité démocratique »[1903] ou encore en constatant qu' « à la suite des révolutions bourgeoises de 1789 et 1848, l'idéal démocratique était presque devenu une évidence de la pensée politique. (…) Le mot d'ordre démocratie domine les esprits, aux XIXe et XXe siècles, d'une façon presque générale. »[1904]

Concrètement, le sens de la légitimité démocratique peut être identifié à travers la loi du 3 juin 1958 qui précise, notamment, que le projet de Constitution devra respecter le principe selon lequel « seul le suffrage universel est la source du pouvoir. C'est du suffrage universel ou des instances élues par lui que dérivent le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif. »[1905] L'article 2 de la Constitution de 1958 contribuera à traduire cette exigence principielle en disposant que le principe de la République française est « gouvernement du peuple, par le peuple et pour le peuple. » Le principe électif et le suffrage universel direct sont les socles de la légitimité démocratique.

3) L'intercommunalité, une institution dénuée de légitimité et donc d'autorité

L'intercommunalité n'est pas une institution dotée d'autorité car elle ne dispose pas d'un titre lui permettant d'être obéie sans avoir besoin de recourir à la force ou à la persuasion. L'intercommunalité doit toujours convaincre ses interlocuteurs, Etat et/ou communes, d'accepter un périmètre ou une norme juridique qu'elle propose. En tout état de cause, elle ne peut jamais réellement asseoir ses vues.

L'absence d'autorité de l'intercommunalité s'explique par son défaut de légitimité. En effet, EPCI-FP[1906] et syndicats[1907] sont administrés par des délégués désignés par les conseils municipaux et non élus au suffrage universel direct par la population. Il serait excessif de dire des structures intercommunales, communautaires ou syndicales, qu'elles sont anti-démocratiques ou non-démocratiques : les délégués sont désignés par des élus du suffrage universel, il s'agit donc d'une désignation au second degré que l'on retrouve, par exemple, pour le Sénat au niveau des institutions étatiques. Seulement, il faut bien relever que

---

[1902] BOURJOL (M) : La réforme des collectivités territoriales françaises en quête de légitimité, FLUX, 1995, volume 11, n° 20, p. 5.

[1903] BURDEAU (G) : *Traité de science politique*, Paris, LGDJ, t. V, 1985, p. 512, cité *in* LAUVAUX (P) : *Les grandes démocraties contemporaines*, PUF, 2004, p. 15.

[1904] KELSEN (H) : *La démocratie, sa nature, sa valeur*, Economica, 1988, p. 51, cité *in* LAUVAUX (P) : *Les grandes démocraties contemporaines*, PUF, 2004, p. 15.

[1905] Cité *in* HAMON (F), TROPER (M) : *Droit constitutionnel*, LGDJ, 2005, Paris, p. 473.

[1906] « La population n'intervient pas directement pour décider de l'accès aux responsabilités intercommunales. Les délégués aux conseils communautaires sont choisis par les conseils municipaux des communes membres, en leur sein, selon des règles veillant à ce qu'aucune municipalité ne détienne la majorité absolue des sièges d'une part, et, d'autre part, que chaque commune dispose au moins d'un siège. Le conseil élit un bureau composé d'un nombre variable de vice-présidents et d'un président, élus, comme les municipalités, pour une durée de six ans. » (SADRAN (P) : Démocratiser les structures intercommunales ?, Regards sur l'actualité, octobre 2005, n° 314, p. 44)

[1907] D'après l'article L. 5212-7 du CGCT, « chaque commune est représentée dans le comité par deux délégués titulaires (…) Le choix du conseil municipal peut porter sur tout citoyen réunissant les conditions requises pour faire partie d'un conseil municipal, sous réserve des dispositions du II de l'article L. 5211-7. » De la même façon que pour la désignation des délégués communautaires, la composition du comité syndical n'est pas « une affaire citoyenne ». Les commentateurs du code confirment bien cette idée en précisant que « les communes disposent d'une totale liberté quant au choix du système de représentation des communes membres. » (CGCT 2009, Dalloz, 12e édition, p. 1824)

l'intercommunalité est issue des communes. Cela fonde l'idée que l'intercommunalité ne dispose pas d'une légitimité propre qui pourrait fonder son autorité.

A l'inverse, on n'a pas eu de cesse de célébrer la « légitimité démocratique de la commune française »[1908]. Au niveau local, les communes peuvent invoquer le paradigme démocratique comme source de leur légitimité et justification de leur pouvoir. Sans remonter jusqu'à la Révolution[1909], on peut mettre en avant la grande loi municipale de 1884. Ce texte marque un nouvel temps essentiel de l'évolution communale, en consacrant son ancrage démocratique par l'élection au suffrage universel direct du conseil municipal et l'élection du maire par ce conseil.

Faute de légitimité démocratique, source de toute autorité à l'époque contemporaine, l'intercommunalité ne dispose pas d'une autorité propre. Cela va avoir un impact certain sur son pouvoir.

B) Un défaut d'autorité conduisant à un faible pouvoir intercommunal

Il convient de revenir sur le lien entre autorité et pouvoir (1), pour bien comprendre pourquoi l'autorité d'une institution a un impact sur son pouvoir.

Cela justifiera l'idée selon laquelle le défaut d'autorité de l'intercommunalité conduit à un faible pouvoir intercommunal (2).

On pourra terminer par un parallèle historique significatif : en effet, on doit noter les fondements distincts des constructions institutionnelles que sont les communes et les intercommunalités. Si les premières reposent avant tout sur une autorité, les secondes se fondent sur des compétences (3).

1) Du lien entre l'autorité et le pouvoir

Le pouvoir peut être défini comme une capacité à agir. On doit préciser que la notion de capacité ne doit pas être entendue au sens juridique du terme.[1910] Ici, on comprendra la capacité à agir au sens commun du terme, en visant la faculté d'action ou la marge de manœuvre pour agir dont bénéficie l'intercommunalité. On se rallie ainsi à une définition du pouvoir au sens politique du terme, le pouvoir vu « comme l'ensemble des moyens dont disposent l'Etat et les corps qui lui sont reliés pour intervenir effectivement dans l'organisation et la vie d'une société et dans ses relations avec d'autres sociétés. »[1911] Par là, on reprend la distinction entre autorité et pouvoir mise en exergue par le professeur Duran : ce dernier indique que « la légitimité élective fonde l'autorité d'un gouvernement et son droit à l'action quand l'évaluation permet de déterminer son pouvoir, c'est-à-dire sa capacité à agir. »[1912]

[1908] BOURJOL (M) : La réforme des collectivités territoriales françaises en quête de légitimité, FLUX, 1995, volume 11, n° 20, p. 8.

[1909] BOURJOL (M) : L'intercommunalité, Réflexions autour d'un mythe, *in Etudes offertes à Jean-Marie Auby*, Dalloz, 1992, p. 383-384.

[1910] C'est-à-dire comme « une habilitation générale à être titulaire de droits et d'obligations et à les exercer » (LINDITCH (F) : *Recherche sur la personnalité morale en droit administratif*, LGDJ, 1997, Paris, p. 179) ou encore comme « une aptitude à acquérir un droit et à l'exercer reconnue en principe à tout individu (article 1123 du code civil) et, en fonction de leur nature, de leur objet et de leur forme, aux personnes morales. » (CORNU (G) (dir.) : Entrée Capacité, *Vocabulaire juridique*, PUF, 2007, p. 131)

[1911] ROCHER (G) : article « Pouvoir », *in* ARNAUD (A.-J.) (dir.) : *Dictionnaire encyclopédique de théorie et de sociologie du droit*, Paris, LGDJ, 1993, p. 245.

[1912] DURAN (P) : *Penser l'action publique*, LGDJ, 1999, p. 105.

Autorité et pouvoir peuvent être reliés.

Le lien entre les deux notions n'est toutefois pas nécessaire. Des institutions peuvent ne pas avoir d'autorité mais détenir malgré tout un pouvoir important. Elles n'ont pas de titre à agir mais une capacité à agir. C'est notamment le cas pour certains régimes dictatoriaux dont le fondement ne repose pas sur la légitimité mais uniquement sur la légalité.

Pourtant, dans la plupart des cas, le rapport entre autorité et pouvoir est étroit. Le pouvoir d'une institution, sa capacité à agir, est d'autant plus grand que cette institution dispose d'une autorité, d'un titre particulier à agir qui peut être identifié comme sa légitimité. A l'inverse, plus l'autorité d'une institution est faible, plus sa légitimité est réduite et plus son pouvoir sera amoindri. L'absence ou la faiblesse d'un titre à agir influe directement sur la capacité à agir de l'institution considérée, pour l'affaiblir. Or, l'intercommunalité ne dispose pas d'une réelle autorité. Donc, l'intercommunalité dispose d'un pouvoir affaibli. Cette faible capacité à agir doit être nécessairement relevée, car elle trouve à se décliner en matière de planification urbaine.

2) L'existence d'un faible pouvoir intercommunal

La doctrine semble confirmer l'idée d'un faible pouvoir intercommunal, au-delà de la compétence planificatrice. Effectivement, elle identifie la faiblesse intrinsèque du pouvoir intercommunal. A cet égard, il a été relevé, selon une formule percutante et éclairante, que « deux traits se dégagent clairement de ce dispositif du pouvoir intercommunal : il est à la fois *déduit et décalqué du pouvoir municipal* (souligné par nous). »[1913] A ce titre, on met en avant que *l'accès* au pouvoir intercommunal est clairement conditionné par l'état du jeu politique communal, ce dernier constituant par ailleurs la référence dans *l'exercice* du pouvoir intercommunal. Aussi, « *loin d'être un marché politique autonomisé susceptible de produire un nouveau circuit d'accès au pouvoir local placé en situation de concurrence par rapport aux autres marchés politiques locaux, les logiques actuelles d'accès au pouvoir intercommunal contribuent à renforcer, par accumulation des fonctions politiques, la position des élus, surtout celle des maires qui occupent déjà une place dominante ou potentiellement dominante dans l'espace intercommunal. Autrement dit, loin de bouleverser les situations de pouvoir établi, l'intercommunalité contribue à renforcer par effet de concentration la distribution du pouvoir local existant* (souligné par nous). »[1914] On trouve là un écho saisissant à la notion de consensus utilisée pour qualifier le mode de détermination de la planification intercommunale.

A contre-jour, il faut alors souligner la force du pouvoir communal. Ainsi, pour certains, le maire demeure aujourd'hui encore la figure centrale du jeu politique local[1915] et d'autres n'hésitent pas à parler de gouvernement municipal.[1916] Assurément, « la logique qui prévaut, à l'intérieur même des intercommunalités, semble être le municipalisme. (…) Pour les élus communaux, la coopération intercommunale serait avant tout une opportunité pour construire, ou le plus souvent asseoir, un *leadership*. »[1917] Cette persistance du pouvoir

[1913] SADRAN (P) : Démocratiser les structures intercommunales ?, Regards sur l'actualité, octobre 2005, n° 314, p. 44.

[1914] LE SAOUT (R) : L'intercommunalité, un pouvoir inachevé, Revue française de science politique, volume 50, n° 3, juin 2000, p. 459.

[1915] FAURE (A) : Pouvoir local en France : le management mayoral à l'assaut du clientélisme, Politiques et Management Public, volume 9, n° 3, septembre 1991, p. 115.

[1916] BORRAZ (O) : Le gouvernement municipal en France. Un modèle d'intégration en recomposition, Pôle Sud, 2000, Volume 13, n°1, p. 12.

[1917] SIMMONNEAU (C) : L'intercommunalité entre nouvelle gouvernance et nouvelle gouvernementalité des territoires, *in* PUCA : *L'intercommunalité en débat*, PUCA, 2007, p. 1.

communal marque assez clairement l'échec, au moins jusqu'à la loi RCT, de la stratégie de l'Etat consistant en une remise en cause indirecte des communes via une institution intercommunale censée les dépasser et les marginaliser. Il s'agissait d'ouvrir la voie d'une dégénérescence du niveau communal pour faciliter sa suppression.[1918] Cette stratégie est mise en échec par la préservation du pouvoir communal, demeuré intact en raison de la faiblesse intrinsèque du pouvoir intercommunal qui « se présente comme un pouvoir inachevé. (…) En maintenant le principe de l'élection au second degré, le pouvoir intercommunal est toujours pensé comme secondaire, voire accessoire, à l'action municipale (…) (d'où) cette relative subordination du pouvoir intercommunal aux autres pouvoirs locaux. »[1919]

3) Les fondements distincts des constructions communales et intercommunales

Il semble que les communes ont connu un destin inverse à celui de l'intercommunalité : comme l'a mis en exergue le professeur Bénoit, pour elles, la décentralisation des autorités a précédé la décentralisation des compétences. Ainsi, on doit distinguer une construction communale reposant sur l'autorité alors que l'intercommunalité s'est bâtie sur la compétence.

Il apparaît assez clairement que le professeur Bénoit appréhende la notion d' « autorités » selon l'approche juridique classique. On peut rappeler que, « pour le juriste, l'autorité désigne à la fois le pouvoir de commander, l'organe investi de ce pouvoir et la valeur attachée à certains actes. »[1920] Ici, de façon plus précise, on peut avancer que les « autorités » du professeur Bénoit sont les organes investis du pouvoir de commander.

Toutefois, on défendra l'idée selon laquelle les développements du professeur Bénoit, relatifs à l'évolution désynchronisée des autorités locales et des compétences locales, sont également valables lorsque l'autorité est plutôt perçue comme une institution dotée d'un titre à agir découlant d'une légitimité donnée. Effectivement, il n'apparaît guère contestable que les communes ont d'abord été perçues comme des cellules de base de la démocratie, fondement de la légitimité et de l'autorité communales, avant d'être appréhendées comme des échelons d'administration dotées de compétences effectives. Cette précision faite, on reprendra les idées du professeur Bénoit sur l'évolution désynchronisée des autorités et des compétences communales.

Dans un premier temps, l'auteur met en avant l'idée selon laquelle ce que l'on a nommé décentralisation entre le XIXe siècle et la loi de 1982 fut un mouvement tendant à la mise en place d'autorités locales, c'est-à-dire des collectivités dotées progressivement d'une légitimité démocratique leur donnant titre à agir. L'objet de cette action n'est pas central.[1921]

[1918] TANGUY (Y) : Manifestation de volonté et capacité de représentation locale, Pouvoirs Locaux, 1990, p. 34.
[1919] LE SAOUT (R) : L'intercommunalité, un pouvoir inachevé, Revue française de science politique, volume 50, n° 3, juin 2000, p. 460.
[1920] RENAUT-COUTEAU (A) : L'autorité du droit communautaire, *in* FOYER (J), LEBRETON (G), PUIGELIER (C) (dir.) : *L'autorité*, Cahiers des sciences morales et politiques, PUF, 2008, p. 213.
[1921] BENOIT (F.-P.) : L'évolution des affaires locales, De la décentralisation des autorités à la décentralisation des compétences, *in La profondeur du droit local : Mélanges en l'honneur de Jean - Claude Douence*, Dalloz, 2006, Paris, p. 24.

Dans un second temps, l'auteur indique que c'est vraiment à partir de 1982 que l'on commence à dépasser l'ancienne décentralisation, tendant à mettre en place des autorités, pour mettre en œuvre une nouvelle décentralisation, visant le transfert de compétences.[1922]

On le voit, pour les communes, « la décentralisation des autorités » a largement précédé « la décentralisation des compétences ». Peut-il en être autrement ? Pour assumer des compétences importantes, il apparaît essentiel qu'une institution donnée bénéficie d'une autorité et d'un pouvoir, l'exigence de ce titre à agir et de cette capacité à agir apparaissant comme des conditions *sine qua non* pour un exercice effectif et efficace des compétences détenues. Or, *cette leçon historique n'a pas été retenue pour l'intercommunalité*. Engagé dans sa stratégie d'étranglement des communes, l'Etat a estimé que les transferts des compétences communales vers les institutions intercommunales suffiraient à vider les communes de leur substance, d'où une disparition annoncée. Cette stratégie semble échouer : l'Etat ne paraît pas avoir assez pris en compte l'idée que les communes pourraient subsister via la prise de contrôle de l'institution intercommunale. Cette dernière, dépourvue d'autorité et caractérisée par un pouvoir affaibli, ne peut opposer une résistance à des institutions qui en sont pourvues et qui sont engagées dans une lutte pour leur survie.

C) Un faible pouvoir grevant la planification urbaine, décision politique

Si la planification urbaine est une norme juridique, elle est également une décision politique. Ce double visage de la planification doit être affirmé, même si beaucoup peuvent être, comme on l'a indiqué, « troublés par la nature de cette planification française. »[1923] [1924]

D'une part, il faut souligner que « le plan est un acte *politique* (souligné par nous) ».[1925] Cette appréhension découle directement de la fonction essentielle de la planification, qui est de matérialiser une volonté de concrétiser une représentation de l'avenir du groupe social, via l'occupation et l'affectation des sols. A ce titre, on a pu le dire, « le plan (…) est essentiellement une construction de ce futur qui a toujours été, qui ne cesse pas d'être l'occasion, le prétexte de l'inquiétude des hommes. »[1926] Dès lors, indiscutablement, « la planification est profondément politique au sens où elle est l'un des instruments de mise en forme de la volonté politique pour organiser la société locale. Elle est instrument de changement et de conservatisme. »[1927]

D'autre part, la planification urbaine est une *décision* politique car elle implique de trancher entre « un certain nombre d'options politiques. »[1928] Il ne saurait y avoir de planification purement technique, seulement issue d'un raisonnement objectif, scientifique, statistique. En effet, tout plan, « parce qu'il choisit nécessairement entre divers aspects de la réalité qu'il entend représenter, privilégie certains d'entre eux au détriment des autres et

---

[1922] BENOIT (F.-P.) : L'évolution des affaires locales, De la décentralisation des autorités à la décentralisation des compétences, *in La profondeur du droit local : Mélanges en l'honneur de Jean - Claude Douence*, Dalloz, 2006, Paris, p. 37.

[1923] LAVAU (G) : Rapport introductif, *in* FONDATION NATIONALE DES SCIENCES POLITIQUES : *La planification comme processus de décision*, Armand Colin, 1965, p. 6.

[1924] On doit préciser que les analyses citées des professeurs Lavau, Burdeau, Quermonne et Nizard concernent la planification économique. On considère toutefois qu'elles ont une portée plus large et peuvent parfaitement s'appliquer à la planification urbaine.

[1925] LAVAU (G) : article précité, p. 12.

[1926] BURDEAU (G) : Le plan comme mythe, *in* FONDATION NATIONALE DES SCIENCES POLITIQUES : *op. cit.*, p. 39.

[1927] MOTTE (A) : *La notion de planification stratégique spatialisée (Strategic Spatial Planning) en Europe (1995 – 2005)*, PUCA, 2005, p. 53.

[1928] QUERMONNE (J.-L.) : Les effets de la planification au niveau de l'appareil politique et de l'ordonnancement juridique, *in* FONDATION NATIONALE DES SCIENCES POLITIQUES : *op. cit.*, p. 99.

définit implicitement des normes par rapport auxquelles la cohérence des décisions à prendre s'apprécie. Tout modèle privilégie donc une rationalité parmi d'autres. Il n'est pas et ne peut être neutre. »[1929] Cela implique « hiérarchisation d'un ensemble de problèmes et d'actions en fonction de l'éclairage d'un point de vue déterminé. »[1930] En tant qu'« expression d'une politique volontariste »[1931], les schémas d'urbanisme doivent prendre un parti, opter pour une représentation du futur des sols. Ils sont des choix, des décisions politiques.

En tant que décision politique, la planification urbaine doit être portée par une personne détenant un véritable pouvoir politique. Sans ce pouvoir politique, qui permet de trancher entre différentes perspectives politiques quant à l'avenir des sols, conditionnant celui du groupe social, et de dessiner celle retenue, la planification ne peut être une décision politique.

L'absence de pouvoir politique intercommunal conduit à ce que la planification urbaine n'apparaît pas réellement comme une décision politique relative au sort des sols. On constate plutôt une instrumentation de la planification urbaine par les communes dominant l'intercommunalité.

L'instrumentation de la planification par les communes signifie que cette dernière est avant tout perçue comme « un processus sociétal de coordination politique des réseaux d'acteurs territoriaux. »[1932] Aussi, « la planification urbaine n'est (…) plus seulement une technique d'urbanisme prévisionnel mais aussi, et de plus en en plus serions-nous tentés d'ajouter, une technique de gouvernement urbain. »[1933] Dans cette perspective, la planification urbaine se distingue comme un instrument permettant de créer des *habitus* intercommunaux, de forger l'intercommunalité en lui donnant des principes et des règles de fonctionnement. A cet égard, on a pu dire que « le plan dessiné devient davantage un outil de dialogue, un outil maïeutique de construction de consensus, qu'une sanction graphique de choix politiques produisant des effets réglementaires. »[1934] Cette instrumentation n'est pas sans conséquence, « l'obtention de l'accord des acteurs en présence apparaissant plus importante que le fond de l'accord. » [1935]

A titre d'illustration, on peut évoquer le PLH de la communauté de communes du Pays Yonnais. Les recherches menées à son égard relèvent que « la politique locale de l'habitat s'est rapidement imposée comme un moyen de construire l'intercommunalité. »[1936] De ce point de vue, il apparaît que le PLH est perçu comme « l'un des vecteurs de construction de l'intercommunalité. »[1937] Effectivement, alors que l'étude relève bien la « modestie des

---

[1929] NIZARD (L) : De la planification française : production de normes et concertation, RFSP, 1972, volume 22, n° 5, p. 1124.
[1930] NIZARD (L) : Administration et société : planification et régulations bureaucratiques, RFSP, 1973, volume 23, n° 2, p. 226.
[1931] PONTIER (J.-M.) : Les cartes et schémas : de nouvelles interrogations pour la décentralisation *in* PONTIER (J.-M.) (dir.) : *Cartes, schémas et décentralisation*, PUAM, 2000, p. 31.
[1932] MOTTE (A) : *La notion de planification stratégique spatialisée (Strategic Spatial Planning) en Europe (1995 – 2005)*, PUCA, 2005, p. 44.
[1933] DORMOIS (R) : Intercommunalité et planification urbaine : une dynamique de stabilisation croisée, *in* LE SAOUT (R) et MADORE (F), (dir.) : *Les effets de l'intercommunalité*, Presses universitaires de Rennes, 2004, p. 157.
[1934] PINSON (G) : Le projet urbain comme instrument d'action publique, *in* LASCOUMES (P) et LE GALES (P), (dir.) : *Gouverner par les instruments*, Presses de Sciences Po, 2004, Paris, p. 210.
[1935] PINSON (G) : article précité, p. 208.
[1936] MADORE (F) : La politique de l'habitat de la communauté de communes du pays Yonnais (Vendée) : enjeux politiques et institutionnels, *in* LE SAOUT (R) et MADORE (F), (dir.) : *op. cit.*, p. 162.
[1937] MADORE (F) : article précité, p. 170.

résultats du PLH »[1938], il semble que « tous les acteurs interrogés soulignent le grand intérêt de cette procédure pour la construction politique du pays Yonnais. »[1939] A tel point qu'il apparaît « que les élus du pays Yonnais aient perçu le PLH davantage comme un vecteur de dynamisation et de développement de la politique de solidarité intercommunale, que comme un instrument de planification de l'habitat et du logement. »[1940]

Le constat du faible pouvoir politique intercommunal, découlant d'une autorité manquant de légitimité propre, conduit à la domination communale de l'institution intercommunale. Cette domination communale est l'origine de la détermination insatisfaisante de la planification urbaine. L'analyse est logique. En effet, avec les auteurs, on doit dire que « le caractère démocratique du fondement et de l'exercice du pouvoir (…) est généralement perçu comme étant le mode de légitimation le plus puissant du pouvoir *et donc des normes qu'il produit* (souligné par nous). »[1941] Avec la loi RCT, le législateur cherche à assurer le renforcement du pouvoir politique intercommunal. La légitimité nouvelle de l'intercommunalité doit permettre une plus grande force normative de la planification intercommunale. Avant d'arriver aux solutions retenues, il semble pertinent de voir les voies théoriques possibles pour ce renforcement, pour mieux jauger la portée de l'innovation législative.

Paragraphe 2 : Les voies théoriques du renforcement du pouvoir politique intercommunal

Même si l'instauration du suffrage universel direct (SUD) peut poursuivre de nombreuses finalités,[1942] on l'appréhendera ici comme une condition essentielle, conjuguée à des mesures connexes, pour accroître l'efficacité de l'action intercommunale en matière de planification urbaine intercommunale.

On va commencer par présenter les différentes voies théoriques possibles pour instaurer le SUD (A), avant de présenter les mesures connexes qui paraissent nécessaires pour accompagner cette instauration (B).

A) La mise en place d'une désignation au suffrage universel direct permettant l'émergence d'un pouvoir distinct

On peut voir successivement que l'instauration du SUD pose les questions de l'organe élu (1), de la circonscription électorale (2), de l'articulation des scrutins (3) et du mode de scrutin (4), en offrant différentes réponses aux portées bien variables pour le pouvoir intercommunal.

[1938] MADORE (F) : La politique de l'habitat de la communauté de communes du pays Yonnais (Vendée) : enjeux politiques et institutionnels, *in* LE SAOUT (R) et MADORE (F), (dir.) : *Les effets de l'intercommunalité*, Presses universitaires de Rennes, 2004, p. 170.
[1939] *Ibidem.*
[1940] MADORE (F) : article précité, p. 177.
[1941] COHENDET (M.-A.) : Légitimité, effectivité et validité, *in Mélanges Pierre Avril, La République*, Montchrestien, 2001, p. 214.
[1942] Le SUD peut être rattaché à de nombreuses problématiques : « 1. réduire le déficit démocratique qu'aggrave la systématisation de l'intercommunalité ; 2 : accroître le rendement de l'action publique locale en donnant aux acteurs chargés des compétences stratégiques à l'échelle des territoires urbains les moyens institutionnels de mettre en œuvre de véritables politiques d'agglomération ; 3 : résoudre enfin la contradiction dont l'intercommunalité est réputée porteuse, qui soustrait à l'appréciation directe des électeurs-contribuables les compétences et pratiques fiscales des entités communautaires, là où a toujours prévalu la tradition constitutionnelle du consentement populaire à l'impôt. » (CAILLOSSE (J) : En attendant le pouvoir d'agglomération ?, Pouvoirs Locaux, n° 50, III/2001, p. 26)

1) La question de l'organe élu au suffrage universel direct

La question de l'organe élu au SUD ouvre deux possibilités.

La première solution est classique en droit des collectivités territoriales. Elle consiste en l'élection au SUD de l'organe délibérant qui procède ensuite à la désignation de l'organe exécutif.[1943] Il s'agirait de maintenir cette solution classique avec un organe délibérant intercommunal élu au SUD et chargé ensuite de désigner son président.

Une seconde solution est envisageable, clairement en rupture avec la tradition en vigueur en droit des collectivités territoriales. Il s'agirait d'élire au SUD le président de l'institution intercommunale.

Cette solution découle du but poursuivi par la mise en place du SUD en matière intercommunale, à savoir l'autonomisation politique de l'institution. Effectivement, si la désignation de l'organe délibérant doit s'établir sur des bases communales, il est alors presque inévitable que le président ne puisse pas prétendre à une marge de manœuvre politique conséquente, en tant qu'élu issu du vote de cet organe délibérant. Ainsi, c'est l'analyse des rapports entre l'organe délibérant et l'organe exécutif qu'il désigne qui se trouve être à l'origine de cette hypothèse d'une élection au SUD du président de l'institution intercommunale. Si le président ne peut prétendre à la composition de sa majorité au conseil communautaire, comme le fait le maire au sein du conseil municipal, alors, pour éviter qu'il découle d'un organe délibérant issu des communes, ce qui le placerait *de facto* dans leur orbite, il faut envisager sa désignation au SUD.[1944]

« Une telle option, recommandée dès 1975 par le rapport Vivre Ensemble, correspond à la proposition de loi déposée en 2006 par Jean-Pierre Balligand et que promeut l'Institut de la Décentralisation. » [1945] Dans cette perspective, on pourrait envisager un président désigné au SUD administrant la communauté avec un conseil communautaire représentant les communes membres.[1946] Cette hypothèse a pu être mise en pratique à l'étranger, comme en Italie ou au Royaume-Uni.[1947]

Toutefois, on doit dire que cette solution ne manquerait pas de faire du président un personnage politique. On ne peut concevoir un président désincarné, totalement neutre et technocrate. L'élection se ferait sur un programme, avec l'appui d'un parti politique ou d'une coalition de partis, avec le soutien d'une commune, la ville-centre par exemple, ou d'une fraction de l'agglomération. Le risque est alors évident : que le président soit issu d'un certain parti, d'une certaine commune, d'une certaine partie de l'agglomération et que le conseil soit majoritairement opposé à ce parti, à cette commune, à cette fraction de l'agglomération. On se trouverait dans une situation de cohabitation sans qu'aucune solution institutionnelle ne soit possible, d'où des situations de blocage politique et de paralysie de l'institution.[1948] Il semble alors plus prudent de s'inscrire dans la continuité du droit des collectivités territoriales et de prévoir l'élection au SUD de l'organe délibérant. Ce choix n'est pas synonyme d'absence d'autonomisation politique de la communauté s'il est articulé avec d'autres éléments.

[1943] DOLEZ (B) : Agglomérations. Le choix délicat des modalités électorales, Pouvoirs Locaux, n° 48, I/2001, p. 100.
[1944] *Ibidem.*
[1945] ROULAND (C) : Intercommunalité : la transformation programmée d'un modèle, Pouvoirs Locaux n° 72 I/2007, p. 27.
[1946] DOLEZ (B) : article précité, p. 100.
[1947] *Ibidem.*
[1948] *Ibidem.*

2) La question de la circonscription électorale

Le choix de la circonscription électorale laisse apparaître là encore de nombreuses possibilités.

La première solution consiste à faire le choix de s'appuyer sur les communes et d'en faire les circonscriptions électorales. Les membres de l'organe délibérant seraient désignés par commune.[1949] Cette solution présente la faiblesse majeure d'affaiblir la possibilité pour l'intercommunalité d'apparaître comme un pouvoir politique autonome représentant la population et non les communes. En effet, le choix d'une circonscription électorale communale ouvre la voie à une surreprésentation des petites communes puisque ces dernières seraient systématiquement représentées au sein du conseil de l'EPCI-FP, au détriment des communes les plus peuplées. On doit alors pointer le risque d' « inégalités de représentation »[1950] qui découlerait du choix de la commune comme circonscription électorale. *In fine*, ce serait bien les communes qui seraient représentées au sein du conseil de l'EPCI-FP, non la population. Ainsi, l'objectif d'un renforcement du pouvoir politique intercommunal échouerait.

La deuxième solution vise à tenir compte de cette critique. Il s'agirait, dans cette hypothèse, d'organiser des circonscriptions électorales réunissant plusieurs communes. Les conseillers ne seraient pas issus des communes, ils seraient vraiment désignés par la population, sans référence à une commune d'origine. Ce ne sont pas les communes qui seraient représentées dans un tel système. De la sorte, les conseillers ne seraient pas tenus, dans leur vote, à une commune particulière, d'où une autonomisation politique certaine du conseil de l'EPCI-FP. En conséquence, le conseil pourrait désigner le président en tenant d'abord compte de l'intérêt de l'EPCI-FP.[1951] Cette solution a été retenue, notamment, en Allemagne, à Francfort ou Stuttgart. Ici, le « conseil intercommunal issu du SUD (est) organisé sur la base de circonscriptions électorales ne recoupant pas les frontières communales (5 circonscriptions pour 36 communes). »[1952]

La troisième solution va encore plus loin dans l'optique de l'autonomisation du pouvoir politique intercommunal. Dans cette perspective, l'idée est de faire du périmètre de l'EPCI-FP la circonscription électorale unique. Les listes s'affronteraient à l'échelle de l'EPCI-FP. Ainsi, il y aurait une déconnexion entre les communes et le conseil encore plus marquée, les conseillers seraient vraiment désignés par la population sans aucune référence communale. L'intérêt politique de cette solution pour l'EPCI-FP est évident car ses élus seraient autonomes, ils ne seraient pas déduits et décalqués du pouvoir communal d'où la possibilité d'une politique véritablement conçue par et pour l'EPCI-FP.[1953]

3) La question de l'articulation entre les scrutins communaux et intercommunaux

De façon schématique, il semble que deux options principales ressortent pour résoudre cette problématique de l'articulation entre les scrutins communaux et intercommunaux.

Premièrement, on peut mettre en avant la possibilité de deux scrutins distincts.

[1949] DOLEZ (B) : Agglomérations. Le choix délicat des modalités électorales, Pouvoirs Locaux, n° 48, I/2001, p. 101.
[1950] DOLEZ (B) : article précité, p. 102.
[1951] *Ibidem.*
[1952] CAILLOSSE (J) : En attendant le pouvoir d'agglomération ?, Pouvoirs Locaux, n° 50, III/2001, note de bas de page n° 15, p. 31.
[1953] DOLEZ (B) : article précité, p. 101.

C'est manifestement la meilleure solution pour distinguer les mandats intercommunaux et communaux ainsi que les niveaux institutionnels. Cela renforcerait l'autonomie politique de l'EPCI-FP. L'autonomisation du scrutin intercommunal aura pour résultat, par ricochet, d'autonomiser le pouvoir politique qui sera issu de l'élection.[1954]

La limite de cette solution est toutefois importante : elle réside dans la menace potentielle de la cohabitation. L'absence de coïncidence entre les majorités rendrait le territoire parfaitement ingouvernable. « Par exemple, la communauté urbaine de Strasbourg et la ville de Strasbourg pourraient être administrées par deux majorités différentes, alors que 51 des 60 conseillers communautaires sont désignés par la ville-centre. Dans la mesure où les services de la ville et ceux de la communauté ont été fusionnés, la situation politique deviendrait rapidement inextricable. »[1955]

Deuxièmement, on peut évoquer la solution consistant à lier le scrutin communal et le scrutin communautaire/métropolitain.

D'un côté, on peut imaginer que les électeurs cochent parmi les noms figurant sur la liste se présentant pour l'élection du conseil municipal ceux qui siègeront au conseil de l'EPCI-FP.[1956]

D'un autre côté, on peut transposer le système PLM selon lequel, de façon automatique, les têtes de listes dans chaque commune seront également conseillers communautaires/métropolitains. [1957]

La transposition du modèle PLM présente l'avantage d'être plus acceptable politiquement. L'élection municipale reste l'élection clé commandant celle de l'organe délibérant de l'EPCI-FP. On le comprend, cet avantage est aussi un inconvénient, car cette solution préserve le rôle clé des communes. [1958]

4) La question du mode de scrutin

La question du mode de scrutin découle directement de l'articulation entre les scrutins municipaux et les scrutins intercommunaux.

Si le choix est fait de distinguer ces deux scrutins, alors on peut concevoir la transposition au niveau intercommunal d'un mode de scrutin mixte, permettant la constitution de majorités solides tout en garantissant l'expression d'un certain pluralisme. « Si l'élection se déroulait à l'occasion d'un vote séparé, le législateur pourrait s'inspirer du mode de scrutin municipal ou du nouveau mode de scrutin régional, issu de la loi du 19 janvier 1999[1959], en optant pour un mode de scrutin mixte. Un scrutin de liste à deux tours, organisé à l'échelle communautaire et octroyant une prime (50 % comme aux municipales ? 25 % comme aux régionales ?) à la liste arrivée en tête permettrait tout à la fois de dégager une majorité et de représenter la ou les oppositions au sein du conseil de communauté. »[1960]

Si le choix est fait d'articuler les deux scrutins selon la logique PLM, alors le mode de scrutin applicable dans le schéma PLM est transposable.

[1954] DOLEZ (B) : Agglomérations. Le choix délicat des modalités électorales, Pouvoirs Locaux, n° 48, I/2001, p. 102.
[1955] DOLEZ (B) : article précité, p. 100.
[1956] DOLEZ (B) : article précité, p. 103.
[1957] *Ibidem.*
[1958] CAILLOSSE (J) : En attendant le pouvoir d'agglomération ?, Pouvoirs Locaux, n° 50, III/2001, p. 26.
[1959] Régime électoral notamment modifié par la loi du 11 avril 2003.
[1960] DOLEZ (B) : article précité, p. 103.

On peut relever que « dans la perspective de l'élection des instances d'agglomération au suffrage universel direct, il faut partir du principe que le territoire de chaque commune membre – devenant des arrondissements de l'agglomération – représente une circonscription électorale. Ainsi, et comme c'est le cas dans les trois communes concernées par le statut de 1982, chaque conseil d'arrondissement sera composé pour partie de conseillers d'agglomération et pour partie de conseillers d'arrondissement. On peut d'ailleurs transposer *mutatis mutandis* les dispositions de la loi PLM et ainsi conserver la proportion d'un tiers de conseillers d'agglomération et deux tiers de conseillers municipaux. »[1961]

S'agissant du mode de scrutin *stricto sensu*, on doit rappeler que, d'après l'article L. 272 du code électoral, « l'élection des membres du conseil de Paris et des conseils municipaux de Lyon et de Marseille et celle des conseillers d'arrondissement ont lieu dans les conditions prévues aux chapitres I et III » du Titre consacré aux dispositions spéciales à l'élection des conseillers municipaux et des membres du Conseil de Paris. Or, les articles L. 260 et L. 262 du code électoral vise le mode de scrutin classique pour les communes de plus de 3 500 habitants, c'est à dire un scrutin de liste, mixte, avec une prime majoritaire de 50 % pour la liste arrivée en tête, les autres sièges étant répartis entre toutes les listes à la représentation proportionnelle suivant la règle de la plus forte moyenne. Aussi, dans le cadre de la circonscription communale, on aurait un scrutin de liste mixte classique qui verrait l'élection concomitante des élus devant siéger uniquement au conseil municipal et des élus siégeant simultanément au conseil municipal et au conseil de l'EPCI-FP. Seuls les premiers élus siégeraient au sein des deux conseils. Tel serait le système issu d'une transposition du schéma PLM. Cette solution laisse ouverte deux interrogations : que faire pour les communes de moins de 3 500 habitants ? Quel nouveau système pour Paris-Lyon-Marseille ? On n'entre pas ici dans les détails des propositions sur ces questions, l'essentiel étant de poser les grands axes de réflexion.[1962]

B) Les solutions complémentaires nécessaires pour rompre tout lien d'essence hiérarchique entre les EPCI-FP et les communes

Au regard des développements précédents, il apparaît que la lutte contre la domination communale de l'institution intercommunale passe, au-delà du SUD, par une action à l'encontre des chartes de fonctionnement (1) et par la recherche d'une meilleure autonomie de l'élu intercommunal (2).

1) L'exigence d'une neutralisation des effets des chartes de fonctionnement

La neutralisation des chartes de fonctionnement passe par la remise en cause de la source de leur immunité : leur qualité de normes politiques. Pour cela, Il faut intégrer les chartes de fonctionnement aux normes juridiques afin qu'elles puissent être soumises au contrôle du juge, contrôle juridictionnel qui sera la garantie normative des normes juridiques voulues par le législateur. Cela conduit à constater l'exigence d'une prise en compte de la vie intérieure des EPCI (a). On rappellera, ensuite, la soumission de cette vie intérieure au droit (b). Cet élément plaide en faveur de la requalification des chartes en règlements intérieurs soumis au contrôle du juge (c).

[1961] FEVROT (O) : Peut-on transposer le schéma P.L.M. aux agglomérations ?, Pouvoirs Locaux, n° 42 III/1999, p. 45.

[1962] On trouvera des propositions pour l'adaptation du système PLM aux communes de moins de 3 500 habitants dans la contribution de M. Dolez : DOLEZ (B) : Agglomérations. Le choix délicat des modalités électorales, Pouvoirs Locaux, n° 48, I/2001, p. 99 ; particulièrement à partir de la page 104.

a) L'incontournable prise en compte de la vie intérieure des EPCI

Il serait réducteur de réduire les sources des normes régissant le fonctionnement de l'intercommunalité à des sources strictement juridiques.[1963] Effectivement, il est irréaliste de réduire le fonctionnement d'un organisme, quel qu'il soit, à des normes strictement délimitées, en nombre et en qualité. En réalité, tout organisme vivant secrète des normes spontanées tendant à régir son fonctionnement. C'est une des grandes leçons à retenir de l'œuvre du professeur Rivero : une appréhension globale du contexte normatif dans lequel évolue une institution exige le dépassement d'une approche étroite de la normativité juridique. A ce titre, toute institution a une vie intérieure qui se trouve être à l'origine de normes bien spécifiques.[1964] Le droit ne peut tout prévoir et subvenir à toutes les exigences d'une vie institutionnelle. Il demeure toujours une part irréductible d'auto-organisation et d'auto-régulation.[1965] Cette part irréductible d'auto-organisation et d'auto-régulation conduit à l'identification d'un pouvoir autonome de régulation intérieure, consubstantiel à tout organisme vivant afin qu'il puisse réaliser les fins qui lui sont assignées. Cela suppose donc l'existence d'un pouvoir normateur, d'un pouvoir d'édiction de normes. Ces normes, le professeur Rivero va les nommer les mesures intérieures.[1966]

Dans une telle perspective, l'existence de mesures intérieures propres aux intercommunalités n'est pas une donnée hétérodoxe. Bien au contraire, ces mesures intérieures apparaissent comme une nécessité afin que l'institution intercommunale puisse réaliser ses fins. Il n'y a pas lieu de critiquer les chartes de fonctionnement pour elles-mêmes : elles sont nécessaires en tant que mesures intérieures manifestant la vie intérieure des institutions intercommunales. Ce qui est hautement critiquable, c'est leur contenu et leur immunité juridictionnelle. Précisément, cette immunité juridictionnelle, laissant prospérer des contenus défavorables à l'intercommunalité, menace la stratégie étatique de renforcement de l'intercommunalité et la portée de la planification urbaine intercommunale.

b) La vie intérieure des EPCI comme espace soumis au droit

Les mesures intérieures, au même titre que les lois et règlements, contribuent à réglementer le fonctionnement des organismes publics. On peut alors dire qu'il serait contestable que les lois et règlements soient soumis au contrôle du juge et non les mesures intérieures.[1967] Le professeur Rivero n'envisage d'ailleurs pas que les mesures intérieures puissent échapper au respect du principe de légalité. [1968]

Le rapprochement des mesures intérieures des lois et règlements s'explique par la source originelle de la vie intérieure des organismes de droit public : la volonté du législateur. La vie intérieure accompagne nécessairement la création d'un organisme. Aussi, quand le législateur crée un organisme, cela signifie qu'il crée une vie intérieure. Cette dernière est donc issue du droit et doit le respecter, notamment car les mesures intérieures en découlant

[1963] TOUZET (A) : Les chartes de fonctionnement des EPCI : un pouvoir d'auto-organisation conforté, AJDA, 2006, p. 484.
[1964] RIVERO (J) : *Les mesures d'ordre intérieur administratives, Essai sur les caractères juridiques de la vie intérieure des services publics*, Sirey, 1934, p. 378.
[1965] RIVERO (J) : *op. cit.*, p. 343.
[1966] RIVERO (J) : *op. cit.*, p. 380 ; On reprend cette phraséologie et on parlera de « mesures intérieures » pour viser l'ensemble des mesures secrétées par la vie intérieure des organismes publics. On ne confond pas les mesures intérieures avec les mesures d'ordre intérieur que l'on considère comme une catégorie de mesures intérieures.
[1967] HECQUARD-THERON (M) : De la mesure d'ordre intérieur, AJDA, 1981, p. 235.
[1968] RIVERO (J) : *op. cit.*, p. 374.

doivent viser à atteindre les objectifs fixés par le législateur à l'organisme.[1969] En conséquence, la vie intérieure, d'après le professeur Rivero, doit être perçue comme un espace voyant l'édiction de normes juridiques et soumis au respect du droit.[1970] A cet égard, l'ouverture du recours pour excès de pouvoir à l'encontre des mesures intérieures constitue un marqueur de juridicité essentiel.[1971] Il est évident, au vu de l'élargissement du recours pour excès de pouvoir contre les mesures intérieures, circulaires et mesures d'ordre intérieur par exemple, que le professeur Rivero est un véritable visionnaire s'agissant de la façon dont le droit doit appréhender la vie intérieure des organismes de droit public. Toutefois, les chartes de fonctionnement résistent à ce phénomène de juridicisation des mesures intérieures. Pour une raison essentielle : en tant que normes politiques, elles échappent à la sanction juridique. De ce fait, elles rappellent très fortement le sort réservé aux règlements intérieurs des assemblées locales avant 1995.

c) La nécessaire requalification des chartes de fonctionnement en règlements intérieurs soumis au contrôle du juge administratif

On doit justifier l'idée d'un rapprochement des chartes de fonctionnement avec les règlements intérieurs (c-1). Après cela, on pourra souligner l'importance d'une transformation des chartes en normes juridiques (c-2), afin de pouvoir les soumettre au contrôle du juge (c-3).

c-1) Chartes de fonctionnement et règlements intérieurs : une finalité commune appelant une qualification juridique unique

On relève une constante s'agissant des règlements intérieurs, la difficulté à les définir.[1972]

On a pu, toutefois, parvenir à cerner leurs fonctions, fonctions à partir desquelles une définition approximative de la notion de règlement intérieur a pu être forgée. Ainsi, on a relevé que « le contenu de ces règlements intérieurs, qui n'était encadré par aucune disposition particulière, était en pratique très variable. Pour une part non négligeable, ils reprenaient les dispositions législatives et règlementaires relatives à la tenue des séances des assemblées délibérantes. Pour le reste, ils traitaient des modalités de la procédure d'adoption des délibérations et des droits reconnus à la minorité de cette assemblée. »[1973] A partir de ce constat, on a pu avancer que le règlement intérieur doit être perçu comme ayant « pour vocation de déterminer les règles du fonctionnement interne de l'assemblée et les modalités d'organisation du travail dans le respect des dispositions législatives et règlementaires. Généralement, les règlements intérieurs des assemblées locales définissent les règles relatives aux séances du Conseil tels que les modes de votation mais aussi la composition du bureau, la composition et le nombre de commissions ainsi que les modalités de leur fonctionnement et

[1969] RIVERO (J) : *Les mesures d'ordre intérieur administratives, Essai sur les caractères juridiques de la vie intérieure des services publics*, Sirey, 1934, p. 379.
[1970] RIVERO (J) : *op. cit.*, p. 380.
[1971] RIVERO (J) : *op. cit.*, p. 368.
[1972] SAVOIE (H) : Le contrôle juridictionnel des règlements intérieurs, Conclusions sur les arrêts du Conseil d'Etat, Section, 10 février 1995, M. Albert Riehl et Commune de Coudekerque-Branche contre M. Devos, RFDA, 1995, p. 344 ; LE GLOAN (J) : Le règlement intérieur des assemblées délibérantes locales. Bilan des évolutions jurisprudentielles, RRJ, 1999, n°4, p. 1311.
[1973] SAVOIE (H) : conclusions précitées, p. 344.

leurs compétences. »[1974] Il s'agit de « l'ensemble des dispositions précisant les modalités concrètes de fonctionnement de ces assemblées. »[1975]

Alexandre Touzet a pu apporter quelques précisions relativement au contenu de ces règlements intérieurs. Ainsi, il met en avant que le CGCT « comprend différentes dispositions constituant un socle minimal : l'organisation des questions orales (article L. 2121-19), la tenue du débat d'orientation budgétaire (article L. 2312-1), les règles de consultation des projets de contrats ou de marchés publics (article L. 2121-12), les modalités du droit d'expression de l'opposition au sein du bulletin d'information (article L. 2121-27-1) et les règles concernant la formation d'une ''mission d'information et d'évaluation'' (article L. 2121-22-1) pour les EPCI regroupant une population d'au moins 50 000 habitants. Les communes, pour les statuts et l'organe délibérant de l'EPCI pour le règlement intérieur peuvent ajouter des mentions facultatives. »[1976]

On le voit, le code reste silencieux sur les éventuelles dispositions des règlements intérieurs visant la composition du bureau, les modes de votation (notamment s'agissant du droit de veto), les relations entre l'assemblée intercommunale et les organes restreints voire avec des organes non prévus par la loi comme la conférence des maires.

Or, on le sait, l'ensemble de ces dispositions n'a pas été intégré dans les règlements intérieurs au titre des mentions facultatives visées par la loi, mais dans les chartes de fonctionnement. Ces dernières sont marquées par « l'absence de base légale (c'est ce qui) fonde la spécificité des chartes de fonctionnement au regard des autres textes élaborés par les élus, les statuts et le règlement intérieur. »[1977] Cela ne doit pas empêcher de mettre en avant l'idée selon laquelle les règlements intérieurs, comme les chartes de fonctionnement, contribuent à fixer les normes réglant le travail intercommunal s'agissant du processus décisionnel. Voilà pourquoi on considère que cette finalité commune des règlements intérieurs et des chartes de fonctionnement nécessite une qualification juridique unique.

Cependant, il y a un obstacle à une telle requalification des chartes de fonctionnement : leur caractère de normes politiques. Aussi, il faut envisager au préalable la transformation des chartes de fonctionnement en normes juridiques.

c-2) L'exigence d'une transformation des chartes de fonctionnement en normes juridiques

On estime que les chartes de fonctionnement doivent connaître une évolution similaire aux règlements intérieurs.[1978] Ces derniers, avant la loi ATR, sont considérés comme insusceptibles de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir.[1979] La loi ATR[1980] a énoncé

[1974] DELON-DESMOULINS (C) : Le contrôle du juge administratif sur les règlements intérieurs des assemblées locales délibérantes, RDP, 1996, p. 843.
[1975] LE GLOAN (J) : Le règlement intérieur des assemblées délibérantes locales. Bilan des évolutions jurisprudentielles, RRJ, 1999, n°4, p. 1311.
[1976] TOUZET (A) : Les chartes de fonctionnement des EPCI : un pouvoir d'auto-organisation conforté, AJDA, 2006, p. 485.
[1977] TOUZET (A) : article précité, p. 484.
[1978] Sur ce point : DELON-DESMOULIN (C) : Le contrôle du juge administratif sur les règlements intérieurs des assemblées délibérantes, RDP, 1996, p. 843 ; LE GLOAN (J) : Le règlement intérieur des assemblées délibérantes locales. Bilan des évolutions jurisprudentielles, RRJ, 1999, n°4, p. 1311.
[1979] Conseil d'Etat, Assemblée, 2 décembre 1983, Charbonnel, Rec., p. 474 ; Conseil d'Etat, Assemblée, 6 mai 1966, Guillain, Rec., p. 305.
[1980] Article L. 2121-8 du CGCT, pour les règlements intérieurs des communes.

que le règlement intérieur peut être déféré au Tribunal administratif, les juges opérant un revirement de jurisprudence sur ce fondement.[1981] La jurisprudence a même précisé qu'il est possible d'attaquer une délibération contraire à un règlement intérieur, à condition que la délibération soit affectée d'un vice substantiel.[1982]

Alexandre Touzet propose des solutions moins radicales pour atténuer les effets des chartes de fonctionnement, sans bouleverser leur nature.

L'auteur avance qu'« à terme, ces accords devront probablement évoluer en prévoyant un mode de résolution des conflits. Il s'agirait de considérer le veto communal d'une manière relative. Il pourrait être levé par un vote communautaire conforme lors du mandat suivant (veto suspensif), par un second vote à la majorité qualifiée de l'organe délibérant de l'EPCI ou encore par une consultation intercommunale. »[1983]

Mais pour que de telles dispositions soient adoptées, encore faut-il que les communes l'acceptent. Pourquoi voudraient-elles abandonner une prérogative plus avantageuse reconnue par la charte et dont l'usage n'est pas sanctionné par le juge administratif ? Surtout lorsque la charte « prévoit (…) que l'utilisation du droit de veto comporte une contrepartie, celle de s'interdire les recours contentieux »[1984] ?

Peut-être faudrait-il alors inscrire dans la loi l'existence d'un droit de veto, en précisant son caractère relatif. Eu égard au contenu des chartes actuelles, ce serait sans doute une avancée. On peut cependant se demander si cela suffirait à mettre un terme aux pratiques *contra legem*. La loi peut toujours prévoir un veto relatif : si les communes ne le souhaitent pas et veulent conserver un droit de veto absolu pour les affaires concernant spécifiquement leurs territoires, alors leurs chartes de fonctionnement ne changeront pas et seront appliquées de préférence à la loi.

En réalité, il semble que la seule solution pour dépasser la primauté des chartes de fonctionnement réside dans leur qualification en normes juridiques.

Qualifiées de normes juridiques, les chartes de fonctionnement ne manqueront pas d'apparaître comme des actes faisant grief puisqu'elles modifient l'ordonnancement juridique au point de méconnaître la loi. Elles seront donc soumises au contrôle du juge administratif et, en bonne logique, censurées.

L'importance de l'enjeu, car il s'agit purement et simplement de la réussite de l'intercommunalité et de la planification urbaine qu'elle porte, mérite que l'on mette en avant le marqueur de juridicité défendu par le professeur de Béchillon. Selon lui, la norme juridique peut être identifiée quand « la proposition considérée s'inscrit dans la chaîne des prescriptions juridiques posées par l'Etat. La définition d'une norme juridique se comprend comme une exigence, fondamentale, d'affiliation au droit de l'Etat. »[1985] En d'autres termes, « sera dite juridique toute norme dont l'auteur bénéficie d'une habilitation conférée par l'Etat à l'exercice d'un pouvoir normatif, quelles que soient sa forme et sa nature. Quel que soit aussi son usage. »[1986] C'est le pouvoir démiurgique de l'Etat qui est à l'œuvre, puisque « l'Etat-Midas transforme en or juridique tout ce qui lui passe sous la main. »[1987]

[1981] Conseil d'Etat, 10 février 1995, M. Rhiel et Commune de Coudekerque-Branche c. M. Devos, Req. n° 147378

[1982] Conseil d'Etat, 31 juillet 1996, M. Tête, Rec., p. 325.

[1983] TOUZET (A) : *L'établissement public de coopération intercommunale et ses communes membres*, thèse de droit public, Université Panthéon-Assas (Paris II), 2005, p. 141.

[1984] TOUZET (A) : *op. cit.*, p. 140.

[1985] DE BECHILLON (D) : *Qu'est-ce qu'une règle de droit ?*, Editions Odile Jacob, 1997, Paris, p.253.

[1986] DE BECHILLON (D) : *op. cit.*, p. 254.

[1987] DE BECHILLON (D) : *op. cit.*, p. 242.

En pratique, afin d'assurer ce passage du non-droit au droit, on propose l'insertion d'une disposition au sein du CGCT, disposition selon laquelle « *l'assemblée délibérante de l'EPCI établit son règlement intérieur dans les six mois qui suivent son installation. Le règlement intérieur de l'EPCI, et toutes les dispositions en tenant lieu, peuvent être déférés devant le tribunal administratif.* »[1988] Avec la formule « et toutes les dispositions en tenant lieu », on reconnaîtrait la finalité commune des chartes de fonctionnement et des règlements intérieurs. Surtout, les chartes de fonctionnement seraient ainsi intégrées dans la catégorie des normes juridiques. Cette reconnaissance en tant que normes juridiques ne préjuge évidemment pas leur légalité : le passage du non-droit au droit des chartes de fonctionnement permettrait précisément au juge d'exercer son contrôle sur leur contenu.

c-3) La soumission des chartes de fonctionnement requalifiées au contrôle du juge

Les chartes de fonctionnement, requalifiées en normes juridiques en tant qu'appendices de règlements intérieurs, donc de règlements intérieurs *in fine*, pourront être attaquées directement par voie d'action, par la formation d'un recours pour excès de pouvoir.

De même, les délibérations prises en application de ces chartes requalifiées pourront être directement contestées par la voie du recours pour excès de pouvoir en cas de contrariété avec le règlement intérieur (et, évidemment, avec la loi) ou indirectement contestées par la voie de l'exception d'illégalité, en cas de manifestation d'un vice substantiel.

Ainsi, on contraint les intercommunalités à arrêter des mesures intérieures conformes au droit et à respecter, par leurs délibérations, les mesures intérieures légales qu'elles auront arrêtées. *In fine*, c'est le dispositif arrêté à propos des règlements intérieurs que l'on propose de transposer aux chartes requalifiées.

On estime que le recours contre les chartes ne doit pas être réservé au préfet pour être ouvert à toute personne présentant un intérêt à agir. On n'oublie pas, en effet, la nature des relations entre le préfet et les élus locaux, via la survivance de la régulation croisée.[1989] Or, le contrôle de légalité est une pièce essentielle de cette régulation croisée, comme le relève le professeur Caillosse.[1990] Le Conseil d'Etat, à cet égard, a une position affirmée : selon lui, « les pratiques préfectorales du déféré soumettent l'Etat de droit à des tensions et des incertitudes qui compromettent son identité ; en elles s'expriment une volonté de contourner un ordre juridique jugé désuet et inutilement paralysant. »[1991] Pour éviter que le déféré contre les chartes de fonctionnement ou les délibérations prises sur leurs fondements ne soit la variable d'ajustement des arrangements locaux, il convient alors d'ouvrir le recours contre ces actes aux tiers ayant un intérêt à agir, par exemple les contribuables locaux. C'est une précaution nécessaire lorsque l'on note que les préfets ne s'opposent pas au phénomène des chartes qu'ils ne peuvent méconnaître, ce qui manifeste qu'ils concèdent les chartes en contrepartie d'un accroissement quantitatif des EPCI, au détriment de leur fonctionnement effectif.

On pourrait craindre une inflation malvenue du contentieux si une telle réforme est engagée. Deux garde-fous peuvent toutefois contenir une potentielle inflation.

[1988] Actuellement, sur la question du règlement intérieur, l'article L. 5211-1 du CGCT transpose la norme applicable aux communes aux EPCI, en renvoyant à l'article L. 2121-8 du CGCT. Ce dernier est relatif au règlement intérieur du conseil municipal et dispose que « le règlement intérieur peut être déféré au tribunal administratif. »

[1989] Voir Partie 1, Titre 1, Chapitre 2, Section 1, Paragraphe 3, B), 4).

[1990] CAILLOSSE (J) : Déféré préfectoral, ordre juridique et « arrangements » locaux, Pouvoirs Locaux, 1994, n°4, p. 103.

[1991] CAILLOSSE (J) : article précité, p. 97.

Le premier garde-fou est celui de l'entrée en vigueur de la réforme. Cette dernière consiste en la création d'une nouvelle voie de recours. Or, la création d'une nouvelle voie de recours est une disposition de fond touchant aux droits des parties[1992] qui n'est pas d'application immédiate.[1993] En cas de juridicisation des chartes de fonctionnement, il y aurait donc un délai pendant lequel les chartes de fonctionnement pourraient être revues dans un sens plus respectueux de la loi. C'est un premier moyen de réduire le contentieux.

Le second garde-fou à une inflation contentieuse réside dans la distinction que le juge pourra opérer entre les dispositions substantielles et non substantielles des chartes. Seuls les vices substantiels pourraient entraîner la censure juridictionnelle, ce qui permettrait de ne pas annuler l'acte en raison d'une formalité non substantielle.[1994]

2) L'exigence d'une réelle autonomie de l'élu intercommunal

L'autonomie de l'élu intercommunal peut passer par un changement de dénomination (a), une remise en cause de sa qualité de mandataire des communes (b) et la régulation du cumul des mandats (c).

a) Le changement de nom de l'élu intercommunal

La mesure peut paraître symbolique, mais le symbole a toute son importance. En effet, il semble important que le droit positif tire les conséquences de l'élection au SUD de l'élu intercommunal pour cesser de le désigner sous le vocable de « délégué », que l'on vise le « délégué communautaire » ou le « délégué des communes ». Cette notion de « délégué » renvoie à un statut second pour celui qui siège au sein de l'organe délibérant, un statut de mandataire des communes. Il convient que la formule de conseiller communautaire, et désormais métropolitain depuis la loi RCT, soit généralisée.

b) La remise en cause des éléments faisant des délégués les mandataires des communes

Si l'on souhaite réellement faire des membres des organes délibérants des EPCI-FP des représentants à part entière, alors il sera nécessaire d'assurer les exigences nécessaires à la caractérisation du principe représentatif. Cela passe par une meilleure dissociation entre le conseil municipal et le conseiller intercommunal. Par là, on estime qu'il faut interdire clairement la possibilité de remplacement du conseiller intercommunal par le conseil municipal ou, à tout le moins, encadrer juridiquement beaucoup plus strictement cette faculté. Il est impératif d'empêcher que la possibilité de remplacement devienne une faculté de révocation.

c) La régulation du cumul des mandats

Une meilleure régulation juridique du cumul des mandats est essentielle pour que les fonctions intercommunales n'apparaissent pas comme l'appendice des fonctions communales.

Pour le moment, la question n'est guère abordée par le droit positif : « les mandats communautaires n'entrent toujours pas, on le sait, dans la base d'évaluation des cumuls. La

[1992] SAVOIE (H) : Le contrôle juridictionnel des règlements intérieurs, Conclusions sur les arrêts du Conseil d'Etat, Section, 10 février 1995, M. Albert Riehl et Commune de Coudekerque-Branche contre M. Devos, RFDA, 1995, p. 348.
[1993] SAVOIE (H) : conclusions précitées, p. 348-349.
[1994] SAVOIE (H) : conclusions précitées, p. 350.

présidence d'une communauté urbaine ou d'une communauté d'agglomération gardera donc toute son innocence, du moins tant que l'on continuera à voir dans ces entités des établissements publics plutôt que des collectivités territoriales. »[1995]

Pourtant, la question est fondamentale. Comme l'a clairement indiqué la doctrine, « la façon dont s'articuleront les relations entre les deux niveaux dépend, pour partie, de la décision du législateur de rendre ou non incompatibles les fonctions de président de la communauté et de maire d'une des communes membres. L'une des deux fonctions demeurera-t-elle l'accessoire de l'autre ? Les deux fonctions sont-elles, au contraire, appelées à se différencier ? Les enjeux ne sont pas minces, et l'on peut prédire sans grand risque un débat animé sur cette question, qui contribuera à redéfinir la physionomie du pouvoir local dans notre pays. »[1996]

De manière générale, la voie à suivre en matière de cumul des mandats est la suivante : il s'agit d'éviter l'instrumentalisation du mandat intercommunal par les élus municipaux, il faut empêcher que ces derniers investissent les fonctions intercommunales afin de promouvoir les intérêts de leurs communes. Concrètement, différentes solutions sont possibles, selon les modalités retenues pour le SUD.

Dans l'hypothèse d'un scrutin organisé à l'échelle de l'agglomération sans référence à la circonscription communale, une stricte incompatibilité entre les fonctions intercommunales et communales est envisageable.

Dans l'hypothèse d'un scrutin organisé sur un mode PLM, les communes seront très certainement les circonscriptions électorales. Dans ce cas de figure, le cumul des mandats est inévitable ; les élus intercommunaux sont également des élus communaux, les deux catégories d'élus relevant de la même liste. Toutefois, il est possible d'introduire une restriction dans le cumul des mandats. A cet égard, l'article L. 2511-25 du CGCT dispose que « les fonctions de maire de la commune et de maire d'arrondissement sont incompatibles. » Il serait tout à fait indiqué de transposer cette mesure en matière intercommunale, en empêchant le cumul des fonctions de président d'EPCI-FP et de maire d'une commune membre.

Plus globalement, la régulation du cumul des mandats ne se limite pas à la seule prise en compte du mandat intercommunal et du mandat communal. L'idée serait d'intégrer réellement le mandat intercommunal auprès des autres mandats électifs. Le comité Balladur s'est prononcé en faveur de cette prise en compte des mandats intercommunaux dans la problématique générale de la régulation du cumul des mandats électifs : « le comité a clairement opté pour l'intégration des mandats ''intercommunaux'' dans la liste des mandats concernés par le cumul des mandats, alors qu'ils en sont exclus pour l'instant (…). Sauf à modifier ces textes relatifs au cumul au nom de l'unité de la gestion des collectivités de proximité, ce qui appartient au législateur et sans qu'apparaissent des restrictions de nature constitutionnelle, un même élu au sein d'un conseil municipal et d'un conseil communautaire ne pourrait plus alors exercer d'autres mandats. »[1997]

*

Le déséquilibre des forces est trop important entre une intercommunalité dépourvue d'autorité faute de légitimité propre, d'où un faible pouvoir, et des communes dominantes,

[1995] CAILLOSSE (J) : En attendant le pouvoir d'agglomération ?, Pouvoirs Locaux, n° 50, III/2001, p. 27.
[1996] DOLEZ (B) : Agglomérations. Le choix délicat des modalités électorales, Pouvoirs Locaux, n° 48, I/2001, p. 106.
[1997] VERPEAUX (M) : Le rapport Balladur sur la réforme des collectivités locales, des raisons et des solutions, RFDA, 2009, mai-juin, p. 414.

fortes de leur autorité, légitimité et pouvoir. Un tel déséquilibre politique ne saurait être compensé par les principes juridiques de l'établissement public : on a alors identifié le nœud gordien de la faible force normative de la planification urbaine intercommunale, dont le législateur attend pourtant beaucoup. Effectivement, la planification, certes norme juridique, est également une décision de nature politique, révélant la volonté politique de son auteur de configurer d'une certaine façon l'occupation et l'affectation des sols. Dès lors que l'intercommunalité est faible en termes de pouvoir, sa volonté l'est également, d'où une force normative relative pour la planification qu'elle porte.

Pour permettre à la planification urbaine d'atteindre les objectifs assignés par la loi, l'effort doit être concentré sur le renforcement du pouvoir politique intercommunal : théoriquement, de nombreuses voies sont empruntables pour parvenir à cette fin. On peut maintenant voir et analyser les choix retenus par le législateur dans la loi RCT.

Section 2 : Un renforcement amorcé mais aux résultats encore incertains

La loi RCT vise, notamment, à assurer le renforcement du pouvoir politique intercommunal, traduisant ainsi en droit une question qui a fait l'objet de nombreux essais parlementaires et d'innombrables réflexions doctrinales.[1998]

Ainsi, c'est la loi du 16 décembre 2010 qui va mettre un terme à un très ancien serpent de mer, en instaurant la désignation au SUD des élus siégeant dans les EPCI-FP, les communautés mais aussi les nouvelles métropoles créées par cette loi (Paragraphe 1).

Au regard de la réflexion menée sur les moyens de contrebalancer le pouvoir communal, afin d'améliorer l'écriture des planifications urbaines intercommunales, on doit voir les intérêts de cette réforme (Paragraphe 2).

Cependant, si la loi RCT est une rupture historique, elle présente des limites certaines (Paragraphe 3).

Paragraphe 1 : L'instauration récente de la désignation au suffrage universel direct

L'instauration du SUD en matière intercommunale implique de revenir sur les modalités retenues par le législateur pour l'assurer (A). On pourra voir, ensuite, la réforme complémentaire de l'instauration du SUD, pour lui donner une meilleure effectivité, celle afférente au nombre des sièges et à leur répartition (B).

A) Les modalités du suffrage universel direct retenues par la loi

A partir du 1er mars 2014, la nouvelle rédaction de l'article L. 5211-6 du CGCT sera en vigueur. Cet article consacre le principe de l'élection au SUD en matière intercommunale.

Par ailleurs, le futur article L. 5211-6 du CGCT précise les modalités du SUD retenues par la loi. D'après lui, « les métropoles, communautés urbaines, communautés d'agglomération et communautés de communes sont administrées par un organe délibérant composé de délégués des communes membres élus dans le cadre de l'élection municipale au suffrage universel direct pour toutes les communes dont le conseil municipal est élu au scrutin de liste, dans les conditions fixées par la loi.» De la lettre législative, on doit mettre en exergue, à ce stade, les points suivants.

D'abord, fidèle à la tradition applicable en droit local français, le futur article L. 5211-6 du CGCT énonce que c'est l'organe délibérant de l'intercommunalité qui va être désigné au SUD. Le législateur ne retient pas l'idée d'une élection au SUD de son exécutif.

Ensuite, la loi fait de la commune la circonscription électorale de ce nouveau SUD. En disposant que les membres de l'organe délibérant intercommunal sont élus dans le cadre de l'élection municipale, la loi prévoit une désignation des élus intercommunaux commune par commune.

Enfin, le législateur retient la concomitance des élections intercommunales et communales. Puisque les élus intercommunaux sont désignés dans le cadre de l'élection municipale, cela signifie nécessairement qu'ils sont choisis *à l'occasion* de l'élection municipale.

[1998] Pour une présentation exhaustive des projets, propositions, rapports et contributions doctrinales afférentes au rapport entre intercommunalité et SUD, on peut particulièrement se référer aux articles suivants : WOLF (N) : L'élection au suffrage universel direct des représentants des EPCI, les paradoxes de la légitimité, AJDA, 2011, spécialement p. 1120 et 1122 ; MERLAND (G) : La loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales et le renforcement de la légitimité démocratique des EPCI, DA, juin 2011, spécialement p. 10.

S'agissant du mode de scrutin, il faut attendre le vote des lois devant préciser les dispositions électorales de la loi RCT pour avoir des certitudes.[1999] En l'état actuel des projets, ce mode de scrutin devrait correspondre au système dit « PLM », celui applicable à Paris, Lyon, Marseille. En clair, « les premiers de la liste auront vocation à siéger au conseil municipal et au conseil communautaire, les suivants de liste ne siégeant qu'au conseil municipal de leur commune. La répartition des sièges au conseil communautaire entre les listes sera effectuée dans les mêmes conditions qu'au sein du conseil municipal. Autrement dit, il y aura une représentation proportionnelle entre les listes, celle étant arrivée en tête bénéficiant au préalable de la moitié des sièges. »[2000]

On le constate, au regard des voies théoriques présentées précédemment, le législateur a toujours retenu les solutions les moins polémiques, les plus respectueuses du cadre communal.

B) La réforme complémentaire des modalités de répartition des sièges

Si le SUD est un vecteur de légitimité démocratique, il ne résume pas à lui seul la quête d'une meilleure légitimation. A cet égard, la prise en compte des réalités démographiques s'avère être un corollaire essentiel de l'instauration du SUD : effectivement, elle permet d'ajuster au mieux la représentation politique au nombre de voix s'exprimant. Il convient d'éviter que le poids démographique respectif des votes populaires au sein des communes soit neutralisé par une répartition par principe égalitaire des sièges au sein des instances intercommunales. Par là, il s'agit de donner une meilleure effectivité au principe de l'élection au SUD, en valorisant encore le poids des électeurs par rapport à celui des communes. La loi RCT va réformer les dispositions applicables quant au nombre et à la répartition des sièges, en distinguant, d'une part, les métropoles et CU et, d'autre part, les CA et CC.

D'une part, l'article L. 5211-6-1-II fixe le nombre et la répartition des sièges pour les métropoles et CU, en laissant un faible espace aux accords locaux.

L'article prévoit d'abord deux principes essentiels. D'un côté, la répartition des sièges entre les communes se fait à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne. Cela garantit une représentation essentiellement démographique, conformément aux exigences constitutionnelles.[2001] D'un autre côté, la loi exige l'attribution d'au moins un siège à chaque commune membre de l'EPCI. Cela permet d'assurer la représentation de l'ensemble des communes.

La loi envisage ensuite deux garde-fous à l'application de ces principes. Premièrement, « certaines communes peuvent ne bénéficier d'aucun délégué. Dans ce cas, la loi impose la présence minimale d'un représentant de la commune au sein du conseil communautaire. »[2002] Deuxièmement, « une commune peut disposer de plus de la moitié des sièges. Dans ce cas, la loi prévoit que cette commune ne pourra avoir que la moitié des sièges : les autres sièges dont elle bénéficiait seront répartis à la proportionnelle entre toutes

[1999] Deux textes sont attendus. En premier lieu, le projet de loi n° 61 relatif à l'élection des conseillers territoriaux et au renforcement de la démocratie locale. En second lieu, le projet de loi organique n° 62 relatif à l'élection des membres des conseils des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale.

[2000] MERLAND (G) : La loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales et le renforcement de la légitimité démocratique des EPCI, DA, juin 2011, p. 8.

[2001] Conseil constitutionnel, décision du 26 janvier 1995, n° 94-358 DC, Rec. Cons. const. 1994, p. 183.

[2002] MERLAND (G) : article précité, p. 9.

les autres communes. »[2003] La seule échappatoire à cette situation est un accord exigeant une majorité qualifiée pour reconnaître à une commune un nombre de sièges supérieur à la moitié des sièges de l'organe délibérant.[2004]

Enfin, la loi reconnaît une certaine marge de manœuvre aux acteurs locaux. En effet, en vertu de l'article L. 5211-6-1-VI, « les communautés et métropoles peuvent (…) disposer d'un supplément de sièges de 10 % que les communes pourront répartir selon leurs propres choix, selon les règles de majorité classiques des deux tiers-moitié, illustrant la petite marge de manœuvre laissée aux élus locaux. »[2005]

D'autre part, l'article L. 5211-6-1-I régit le nombre et la répartition des sièges pour les CA et CC, en laissant une marge de manœuvre plus étendue aux acteurs locaux.

En principe, le nombre et la répartition des sièges sont établis par accord des deux tiers au moins des conseils municipaux des communes intéressées représentant la moitié de la population totale de celles-ci ou de la moitié des conseils municipaux des communes intéressées représentant les deux tiers de la population totale. Cette répartition tient compte de la population de chaque commune. Chaque commune dispose d'au moins un siège et aucune commune ne peut disposer de plus de la moitié des sièges. Le nombre de sièges total ne peut excéder de plus de 10 % le nombre de sièges qui serait attribué en vertu d'une répartition à la proportionnelle.

Par exception, faute d'accords, le nombre et la répartition des sièges sont établis en vertu des dispositions applicables aux métropoles et CU.

Par extension, considérant l'article L. 5211-6-1-VI, CA et CC bénéficient également du supplément de sièges de 10 % précité.

Paragraphe 2 : Les intérêts de la réforme

La réforme présente deux intérêts majeurs. Dans un premier temps, elle permet de remettre en cause la qualité de mandataires des communes des membres des organes délibérants (A). Dans un second temps, elle rend possible l'idée d'un rééquilibrage des pouvoirs entre EPCI-FP et communes (B).

A) La fin d'un vecteur de domination des communes : les délégués mandataires des communes

L'instauration du SUD pour la désignation des membres des organes délibérants des EPCI-FP modifie le statut de ces conseillers. On l'a relevé, « en supprimant l'élection des conseillers communautaires par les conseils municipaux, le législateur a transformé la nature de leur mandat. »[2006]

En conséquence, contrairement à ce que l'on a pu relever précédemment, « désormais, libérés de tout mandat impératif, les conseillers communautaires pourront agir sans risque que les élus municipaux leur retirent le droit de siéger. Ainsi, à titre d'exemple, un maire pourra continuer à siéger au sein de l'organe délibérant de l'EPCI pendant toute la durée de son

[2003] MERLAND (G) : La loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales et le renforcement de la légitimité démocratique des EPCI, DA, juin 2011, p. 9.
[2004] D'après l'article L. 5211-6-1-VI alinéa 2, cette décision est prise à la majorité des deux tiers des conseils municipaux des communes intéressées représentant plus de la moitié de la population totale de celles-ci ou par la moitié au moins des conseils municipaux des communes représentant les deux tiers de la population totale.
[2005] VERPEAUX (M) : La réforme territoriale et les nouveaux élus, RFDA, mars-avril 2011, p. 246.
[2006] MERLAND (G) : article précité, p. 9.

mandant et ce quand bien même il viendrait à être mis en minorité au sein du conseil municipal. »[2007] On le constate, « le conseiller communautaire directement élu ne sera plus révocable par son conseil municipal et s'émancipera du ''mandat impératif'' et de la discipline de vote auxquels il était dans certains cas astreints. »[2008] Par là, l'instauration du SUD marque la fin des délégués mandataires des communes. En clair, il s'agit de la neutralisation d'un vecteur de domination communale de l'institution intercommunale. Cela peut contribuer à changer le sens de la détermination de la planification urbaine intercommunale, dans un sens plus favorable aux intérêts intercommunaux.

B) Le possible rééquilibrage des pouvoirs entre EPCI-FP et communes

Le SUD peut contribuer à rééquilibrer les rapports de force entre EPCI-FP et communes en raison de son principe même. Effectivement, le SUD est un vecteur de légitimité démocratique, cette dernière fondant l'autorité d'une personne et, corrélativement, son pouvoir. Dans l'ancien système où les conseils municipaux désignent les membres des organes délibérants des EPCI-FP, les délégués ne bénéficient d'aucune légitimité propre, d'où un impact sur l'autorité et le pouvoir de l'institution intercommunale. Avec le SUD, l'ambition est désormais de reconnaître une légitimité propre aux élus siégeant dans les organes délibérants des EPCI-FP, d'où un effet attendu sur l'autorité et le pouvoir de l'institution intercommunale. A ce titre, « l'élection devient un moyen de conférer aux représentants une légitimité personnelle à l'égard des représentés en vue de réaliser un projet politique. Ce faisant, le projet communautaire, porté par des élus ayant reçu une onction populaire, acquiert une dimension politique. »[2009] *In fine*, une connexion serait ainsi faite entre le traditionnel caractère politique de la planification et l'exigence d'un pouvoir politique pour l'institution qui la porte.

Par ailleurs, le SUD peut contribuer à rééquilibrer les rapports de force entre EPCI-FP et communes en raison de ses effets.

A cet égard, il faut relever que « le mode de scrutin retenu pour les communes dont les conseils municipaux sont élus au scrutin de liste conduira inévitablement pour celles ayant plusieurs conseillers communautaires (quatre ou plus) à être représentées par des personnes issues de différentes listes. A la différence de ce qui se passe aujourd'hui, les sièges d'une commune au sein du conseil communautaire seront répartis entre la majorité et l'opposition. »[2010] Effectivement, jusqu'à maintenant, les conseils municipaux désignent les délégués au scrutin majoritaire, aussi ce sont le plus souvent[2011] des délégués issus de la seule majorité politique qui sont choisis. Désormais, « les oppositions municipales vont faire leur entrée dans les conseils communautaires, sous réserve du nombre de délégués auquel a doit une commune. »[2012] En conséquence, « les délégués des communes seront appelés à agir en fonction de considérations éminemment politiques. Autrement dit, lorsque les conseillers

[2007] MERLAND (G) : La loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales et le renforcement de la légitimité démocratique des EPCI, DA, juin 2011, p. 9.
[2008] PORTIER (N) : La coopération intercommunale dans la réforme des collectivités, AJDA 2011, p. 83.
[2009] WOLF (N) : L'élection au suffrage universel direct des représentants des EPCI, les paradoxes de la légitimité, AJDA, 2011, p. 1123.
[2010] MERLAND (G) : article précité, p. 9
[2011] « En 2004, seuls 4 % des EPCI français comprenaient dans leur assemblée des représentants des oppositions communales, en 2008 ils sont 26 %. » (LE SAOUT (R) : La question des délégués communautaires dans la réforme des collectivités territoriales : des effets *a priori* modestes, Pouvoirs Locaux, n° 88/2011, p. 122) Les chiffres sont d'autant plus éloquents que le cas des CU doit être mis de côté, ces dernières « étant soumises à un régime particulier. Elles doivent statutairement intégrer les oppositions. » (*Ibidem*)
[2012] VERPEAUX (M) : La réforme territoriale et les nouveaux élus, RFDA, mars-avril 2011, p. 256.

communautaires prendront position sur telle ou telle question, leur choix ne sera plus seulement guidé par un arbitrage entre leur conception de l'intérêt communal et de l'intérêt intercommunal ; il sera également fonction des relations au sein de la commune entre la majorité et l'opposition. »[2013] Ainsi, le SUD, via le mode de scrutin retenu, a pour effet la représentation des oppositions politiques au sein de l'organe délibérant de l'EPCI, d'où une politisation du fonctionnement de ce dernier.

Or, cette politisation peut être un facteur de rééquilibrage des pouvoirs entre EPCI-FP et communes. En effet, la politisation du fonctionnement intercommunal permet de donner à ce dernier une dynamique propre. Le fonctionnement intercommunal ne sera plus seulement le reflet des opinions communales, il sera également le cadre de débats spécifiques, liés aux équilibres politiques à l'échelle de l'ensemble de l'EPCI. A titre d'illustration, le délégué d'une commune appartenant à l'opposition peut s'allier avec les délégués d'une autre commune, membres de sa majorité, car tous relèvent de la même formation politique. Avec la politisation, une appréhension du fonctionnement intercommunal comme somme d'intérêts communaux n'est plus totalement possible. L'irruption des luttes politiques à l'échelle intercommunale, aux configurations variables, donne à l'intercommunalité un moyen de fonctionner selon un mouvement propre, potentiel vecteur de son autonomisation politique par rapport aux communes. Cette autonomisation peut être le prélude à un rééquilibrage des pouvoirs entre EPCI-FP et communes, chaque institution ayant désormais un intérêt propre à défendre et agissant à cette fin. La planification urbaine intercommunale peut en profiter, sa dimension politique devant être mieux reconnue et son portage mieux assuré par une institution renforcée.

Enfin, il ne faut pas négliger l'impact de la meilleure prise en compte du facteur démographique par le législateur. Jusque là, le nombre et la répartition des sièges découlent totalement des accords locaux, quelle que soit la structure considérée. Aussi, certaines communes ont une représentation non proportionnée à leur poids démographique. De ce fait, « certaines communes disposent d'un surcroît de pouvoir par rapport à leur population : la répartition des sièges a fréquemment été calibrée, soit pour maximiser le degré de contrôle de certaines communes sur les décisions prises collectivement, soit, plus souvent, pour neutraliser l'émergence d'un véritable leadership. »[2014] La réforme, qui encadre la composition des organes délibérants, va alors avoir pour effet de réduire la représentation des petites communes, d'où une atteinte au fonctionnement communalisé de l'intercommunalité, car « égalitariste ».[2015] C'est un facteur supplémentaire de détachement des communes pour forger la légitimité intercommunale, ainsi qu'un élément appuyant la politisation des débats. *In fine*, cela sert la planification urbaine, au regard du renforcement politique de son auteur, moins dépendant des communes et reflétant mieux les populations, c'est-à-dire leurs poids démographiques et leurs adhésions politiques.

Si la réforme permet des avancées importantes, on ne doit pas pour autant occulter ses limites.

[2013] MERLAND (G) : La loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales et le renforcement de la légitimité démocratique des EPCI, DA, juin 2011, p. 9.
[2014] LE LIDEC (P) : Réformer sous contrainte d'injonctions contradictoires. L'exemple du comité Balladur sur la réforme des collectivités locales, Revue française d'administration publique, 2009, n° 131, p. 492.
[2015] *Ibidem.*

Paragraphe 3 : Les limites de la réforme

Si l'instauration du SUD et la réforme de la répartition des sièges ont d'incontestables vertus relativement au pouvoir intercommunal, on ne doit cependant pas négliger les limites de la réforme. Ces dernières ne sont pas minimes. D'abord, il faut souligner les limites de son champ d'application (A). Ensuite, on doit évoquer le trouble provoqué par l'adoption consensuelle de la réforme (B). Puis, on ne doit pas occulter le fait que le pouvoir communal conserve des ressources certaines (C). D'un point de vue conceptuel, on critiquera par la suite l'approche partielle du système PLM retenu par le législateur (D). Enfin, on dénoncera une certaine contradiction entre les conditions de l'instauration du SUD et le nouveau paradigme de « bloc » que le législateur souhaite appliquer au couple intercommunalité-communes (E).

A) Une réforme ne touchant pas l'ensemble des structures intercommunales

On peut commencer par rappeler que la volonté d'une meilleure prise en compte du facteur démographique n'annihile pas les marges de manœuvre locales pour l'ensemble des structures intercommunales. Ainsi, la répartition des sièges au sein des CA et CC peut découler d'accords locaux. Si la condition de majorité exigée par la loi semble exigeante, il ne faut cependant pas la surestimer. Effectivement, il ne faut pas oublier que la répartition des sièges, avant la loi RCT, est habituellement obtenue de façon consensuelle. Un large accord est toujours nécessaire, la loi ne fait que le matérialiser. Aussi, on a pu prédire que « la méthode proposée par la loi ne devrait être retenue que dans de très rares cas tant ses rigidités sont apparues avec force lors des exercices de simulation conduit par les associations de collectivités (AdCF, AMF). »[2016]

Par ailleurs, on peut dire que l'instauration du SUD ne concerne pas l'ensemble de l'intercommunalité, à deux titres.

D'un côté, le futur article L. 5211-6 du CGCT vise uniquement les EPCI-FP. *A contrario*, cela implique que les intercommunalités syndicales ne sont pas concernées par l'instauration du SUD. A leur égard, la loi énonce qu'elles sont administrées par un organe délibérant composé de délégués élus par les conseils municipaux des communes membres dans les conditions fixées à l'article L. 2122-7. En d'autres termes, les délégués siégeant dans les syndicats sont élus par les conseils municipaux.[2017] Les communes conservent ainsi un vecteur d'influence non négligeable, dans les hypothèses d'adhésions isolées dans un syndicat mixte compétent en matière de SCOT ou dans un syndicat de communes, pouvant intervenir, par exemple, dans un PDU non intégré dans un PLU-CM.

D'un autre côté, le futur article L. 5211-6 du CGCT réserve l'application du SUD aux communes dont le conseil municipal est élu au scrutin de liste. Cela a pour effet que, « *tous les conseillers communautaires des EPCI à fiscalité propre ne seront pas élus au suffrage universel direct* (souligné par nous). »[2018] En effet, le mode de scrutin est « distinct en fonction du nombre d'habitants de chaque commune concernée, la césure principale étant fixée à 3 500 habitants. En dessous de ce seuil, le mode de scrutin est majoritaire (…) tandis que, dans les communes de 3 500 habitants et plus, l'élection se fait par des listes

[2016] PORTIER (N) : La coopération intercommunale dans la réforme des collectivités, AJDA 2011, p. 83.

[2017] D'après l'article L. 5212-7 du CGCT applicable en 2014, « chaque commune est représentée dans le comité par deux délégués titulaires. Le choix du conseil municipal peut porter sur tout citoyen réunissant les conditions requises pour faire partie d'un conseil municipal. »

[2018] MERLAND (G) : La loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales et le renforcement de la légitimité démocratique des EPCI, DA, juin 2011, p. 8.

bloquées. »[2019] En l'état actuel du droit, le résultat de cette différenciation est « que pour près de 2/3 des communes, les citoyens n'éliront pas directement les délégués de leur commune. »[2020] Toutefois, si le vote définitif des textes précisant les dispositions électorales de loi RCT est attendu, les débats en cours font état d'un abaissement du seuil à 500 habitants.[2021] Cependant, on a souligné que « si le législateur devait maintenir le seuil de 500 habitants, l'élection des conseillers communautaires au suffrage universel direct ne concernerait qu'un peu plus de 15 000 communes. »[2022] On l'a souligné, « plus de 20 000 communes françaises n'atteignent pas le seuil démographique de 500 habitants. »[2023] En tout état de cause, quel que soit le seuil finalement retenu, « dans de nombreux cas, les assemblées intercommunales seront composées de manière mixte associant des membres directement élus par le corps électoral de leurs communes et des représentants désignés au deuxième degré par leurs conseils municipaux. »[2024] Cette situation a deux incidences fondamentales. En premier lieu, elle limite l'idée d'une politisation pouvant autonomiser l'intercommunalité par rapport aux communes. En second lieu, elle remet en scène l'article L. 2121-33, énonçant la possibilité pour les conseils municipaux de remplacer les délégués qu'elles désignent au sein d'organismes extérieurs. Autrement dit, *certains délégués demeureront des mandataires des communes*. Ce vecteur de domination communale n'est donc pas totalement anéanti.

B) Une réforme suscitant un consensus troublant

L'instauration du SUD en matière intercommunale a fait l'objet d'un accueil consensuel de la part des élus. On l'a dit, le chapitre consacré à cette réforme a été « moins débattu et moins médiatisé que les dispositions relatives aux conseillers territoriaux. »[2025]

Au risque de la provocation, on doit se demander si cet accueil ne révèle pas une portée refondatrice réduite de la réforme. A cet égard, on ne peut manquer de souligner que « les modalités envisagées pour l'élection au suffrage universel direct des organes délibérants des établissements publics de coopération intercommunale retenues par le Comité Balladur constituent en réalité la reprise directe des doléances explicitement formulées par certaines associations d'élus locaux (comme l'Assemblée des communautés de France), et ne heurtent pas le point de vue exprimé par l'Association des maires de France. »[2026] Ainsi, le dispositif retenu par le Comité, et voté au Parlement, « correspond aux trois conditions fixées par l'Association des maires de France à son ralliement à l'élection au suffrage universel direct des conseillers communautaires : que la circonscription électorale soit la commune, que les élus communautaires soient choisis sur les listes municipales à l'occasion d'une seule et même élection pour les élections communales et communautaires, selon les modalités inspirées du mode de scrutin en vigueur à Paris, Lyon, Marseille. »[2027]

[2019] VERPEAUX (M) : La réforme territoriale et les nouveaux élus, RFDA, mars-avril 2011, p. 255.
[2020] MERLAND (G) : La loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales et le renforcement de la légitimité démocratique des EPCI, DA, juin 2011, p. 8.
[2021] VERPEAUX (M) : article précité, p. 255 ; PORTIER (N) : La coopération intercommunale dans la réforme des collectivités, AJDA 2011, p. 83 ; WOLF (N) : L'élection au suffrage universel direct des représentants des EPCI, les paradoxes de la légitimité, AJDA, 2011, p. 1126.
[2022] MERLAND (G) : article précité, p. 8.
[2023] PORTIER (N) : article précité, p. 83.
[2024] *Ibidem.*
[2025] WOLF (N) : article précité, p. 1123.
[2026] LE LIDEC (P) : Réformer sous contrainte d'injonctions contradictoires. L'exemple du comité Balladur sur la réforme des collectivités locales, Revue française d'administration publique, 2009, n° 131, p. 490.
[2027] LE LIDEC (P) : article précité, p. 491.

Ce soutien affiché à la réforme, on le constate soigneusement négocié au préalable, se justifie par quatre motifs.

D'abord, les élus ont anticipé l'impact de la réforme sur le mode de scrutin dans les « petites communes », spécialement quant à l'abaissement du seuil précité. En effet, la « réforme du mode de scrutin municipal dans les communes de moins de 3 500 habitants (est) politiquement souhaitée de longue date par les maires des petites communes. (…) Elle réduirait l'incertitude électorale à l'échelon municipal, permettrait de renforcer l'autorité politique des maires au sein de leurs conseils municipaux et justifierait techniquement la réalisation d'une réforme souhaitée par l'association des maires de France et de l'association des maires ruraux de France, ayant d'ailleurs déjà fait l'objet de plusieurs propositions de lois. »[2028]

Ensuite, les élus ont estimé qu'en l'état, la réforme ne va pas bouleverser fondamentalement l'équilibre des pouvoirs. « Le consentement à la réforme peut ainsi s'expliquer par l'anticipation partagée des acteurs selon laquelle celle-ci ne modifierait pas substantiellement la balance du pouvoir entre maires et présidents d'intercommunalités et ne procèderait que d'une démocratisation sinon de façade, du moins tempérée et médiatisée par le prisme communal. »[2029]

Par ailleurs, les élus ont tenté, par l'acceptation de la réforme, d'empêcher la discussion de projets plus ambitieux. Par là, « le consensus relatif formé autour de cette proposition doit (…) être interprété comme un consensus essentiellement défensif, destiné à éviter l'adoption de mesures susceptibles de générer des changements de plus grande ampleur. »[2030]

Enfin, par cette réforme, les élus tentent de mettre un terme à la médiatique problématique du rapport entre intercommunalité et démocratie. En consentant au SUD à des conditions acceptables pour eux, les élus essaient d'enterrer ce serpent de mer, qui met sous pression le pouvoir communal à intervalles réguliers, mais selon des intensités diverses, depuis de nombreuses années. Dans cette perspective, certains n'ont pas hésité à évoquer « une révolution conservatrice, reportant à un horizon plus lointain l'éventualité d'une transformation des communautés en collectivités locales. Prise isolément, l'élection au suffrage direct dans un cadre communal permettrait (…) de clôturer le procès en légitimité régulièrement intenté au fonctionnement des établissements publics de coopération intercommunale depuis quelques années »[2031], aussi elle serait « un moyen efficace de débarrasser l'agenda politique d'une question gênante. »[2032]

Le constat que « la réforme des collectivités vient sur l'essentiel donner satisfaction aux propositions formulées par l'assemblées des communautés de France (…) et défendues, pour plusieurs d'entre elles, en liaison avec l'association des maires de France (AMF) »[2033] jette une ombre sur sa portée. On peut d'autant plus l'affirmer que l'on connaît la résolution de l'AMF à défendre les communes. La planification urbaine ne peut qu'en pâtir.

[2028] LE LIDEC (P) : Réformer sous contrainte d'injonctions contradictoires. L'exemple du comité Balladur sur la réforme des collectivités locales, Revue française d'administration publique, 2009, n° 131, p. 491.
[2029] *Ibidem.*
[2030] LE LIDEC (P) : article précité, p. 490.
[2031] LE LIDEC (P) : article précité, p. 492.
[2032] *Ibidem.*
[2033] PORTIER (N) : La coopération intercommunale dans la réforme des collectivités, AJDA 2011, p. 84.

C) Un pouvoir communal conservant des ressources certaines

Le pouvoir communal, confronté au SUD, n'est pas dépourvu de ressources pour en tempérer, voire en contrôler les effets. Ainsi, on doit souligner l'importance de la faculté des *leaders* politiques communaux d'établir les listes des candidats aux élections municipales (1). Ensuite, il faut marquer l'enjeu que constitue le choix de la commune comme circonscription électorale, en ce sens que cette dernière peut guider les allégeances (2). Enfin, on peut rappeler la menace persistante des chartes de fonctionnement (3).

1) L'établissement des listes des candidats par les *leaders* politiques communaux

On l'a relevé, c'est « la place sur les listes de candidats qui déterminera la possibilité de siéger ou non à la fois au siège du conseil de la métropole ou de la communauté (…) et au conseil municipal, ce qu'un auteur qualifie à juste titre de système de ''haut de liste''. »[2034] Il faut alors constater l'importance de l'*ordre* des candidats sur les listes.

Or, les listes de candidats sont établies par les *leaders* politiques communaux, les candidats aux élections municipales. Ce sont eux qui fixeront l'ordre des candidats sur les listes.

Aussi, les *leaders* politiques communaux choisissent ceux qui les accompagneront au sein de l'organe délibérant de l'EPCI, si leur liste arrive victorieuse aux élections. Cela a une incidence fondamentale : si le pouvoir communal ne désigne plus directement ses délégués, il choisit ceux qui auront vocation à l'être. Ainsi, il reste un passage *obligé* pour l'investiture des délégués. Le pouvoir intercommunal n'est donc pas totalement autonomisé par rapport au pouvoir communal, la composition de son organe délibérant étant certes dépendant du SUD, mais *aussi* du pouvoir communal qui choisit *ab initio* qui sera placé en position éligible. On comprend d'autant mieux pourquoi les élus « continuent d'être qualifiés du nom de délégués des communes dans la loi. »[2035]

En conséquence, cette situation limite très fortement le pouvoir intercommunal, les organes délibérants des EPCI-FP étant composés de délégués-maires et de délégués choisis par eux : à défaut de contrôle juridique, le contrôle politique des maires sur les délégués subsistent bel et bien. La menace d'une absence de renouvellement d'investiture aux prochaines élections en est le vecteur. *In fine*, cela débouche sur une discipline de vote par représentation communale, les priorités des *leaders* politiques communaux, nécessairement favorables aux intérêts de la commune d'origine, devenant celles de l'ensemble des délégués de cette commune. Le pouvoir intercommunal ne s'émancipe pas des intérêts communaux, ce qui peut avoir un impact négatif sur le contenu de la planification urbaine, qui peut plus difficilement matérialiser une vue purement intercommunale du parti d'urbanisme à retenir.

2) Une circonscription électorale communale pouvant guider les allégeances

Le choix de la commune comme circonscription électorale est un élément fondamental pour la préservation du pouvoir communal.

[2034] VERPEAUX (M) : La réforme territoriale et les nouveaux élus, RFDA, mars-avril 2011, p. 255. Le professeur Verpeaux critique le recours au terme « fléchage » pour qualifier le système mis en place. En effet, « un ''fléchage'' aurait consisté à désigner par avance sur la liste des candidats aux élections communales et communautaires, ceux qui doivent avoir vocation à siéger au sein de l'organe délibérant de l'EPCI, aurait préjugé du vote des électeurs, ce qui aurait été contraire au principe de leur liberté de vote. » (*Ibidem*)

[2035] *Ibidem.*

D'abord, le choix de la commune comme circonscription électorale oriente le vote des délégués. Il faut le souligner, la commune est une circonscription électorale de taille réduite. Aussi, les candidats peuvent « établir des lien de reconnaissance personnelle vis-à-vis d'une population électorale (…) et (…) développer un vote personnel (les) mettant à l'abri d'une sanction (…). »[2036] La contrepartie de cette possibilité d'un vote personnel en faveur d'un candidat est cependant très négative pour l'intercommunalité : effectivement, la reconnaissance personnelle sera le résultat d'un positionnement défendant les intérêts de la population électorale considérée. Ainsi, les délégués d'une commune seront enclins à préserver les intérêts de leur commune d'origine, dans la perspective de leur propre réélection, conditionnée par la reconnaissance personnelle de la population électorale. Au niveau de l'organe délibérant de l'EPCI, cela se traduit par le maintien de positionnements clivés en fonction des origines communales. Cela empêche la matérialisation d'une volonté intercommunale transcendant les intérêts communaux.

Ensuite, retenir la commune comme circonscription électorale neutralise en partie l'intérêt d'une représentation des oppositions au sein de l'organe délibérant de l'EPCI. On l'a dit, l'entrée des oppositions doit permettre d'empêcher une structuration des débats en fonction de l'origine communale. Il s'agit de politiser les débats, par exemple en permettant l'union d'oppositions municipales ou la réunion d'oppositions municipales et de majorités municipales, du fait d'une obédience partisane commune, pour configurer les débats. Seulement, retenir la commune comme circonscription électorale a pour conséquence que les intérêts communaux objectifs sont défendus à la fois par la majorité municipale *et* l'opposition municipale. Cette dernière aspire en effet à devenir la majorité et à établir des liens de reconnaissance personnelle avec la population électorale : pour obtenir ce vote personnel, il lui faudra autant, voire plus que les délégués issus de la majorité, défendre les intérêts de la commune. L'opposition municipale pourra difficilement s'imposer comme alternative valable si elle prend le contre-pied des délégués issus de la majorité au moment de défendre les intérêts communaux au sein de l'organe délibérant de l'EPCI. Elle encourrait le risque d'être dénoncée auprès de la population électorale par la majorité comme trahissant les intérêts communaux. Il ne serait pas surprenant, au cas où l'opposition aurait un délégué, qu'une forme d'union sacrée entre délégués de la majorité et délégués de l'opposition se forme au sein de l'organe délibérant de l'EPCI, pour la préservation des intérêts des communes d'origine.

De plus, il faut insister sur le fait qu'appréhender la commune comme circonscription électorale a pour résultat que le délégué de la commune au sein de l'organe délibérant de l'EPCI est *aussi* conseiller municipal. Comme l'indique le professeur Verpeaux, « les élus municipaux et communautaires vont bénéficier d'un cumul de fonctions à défaut d'un cumul de mandats, sous réserve de ce que prévoira la loi relative à l'élection des conseillers territoriaux et au renforcement de la démocratie locale. »[2037] Cette présence simultanée dans les deux conseils limite la possibilité d'une autonomisation de l'élu intercommunal. Les conseils municipaux, s'ils ne peuvent toujours révoquer leurs délégués, peuvent cependant maintenir sur eux une pression politique, afin que leur attitude au sein de l'organe délibérant de l'EPCI soit toujours favorable aux intérêts de leur commune d'origine.

Enfin, considérer la commune comme circonscription électorale pour désigner les délégués *au moment* de l'élection municipale a pour conséquence de mettre sous le boisseau

[2036] LE LIDEC (P) : Réformer sous contrainte d'injonctions contradictoires. L'exemple du comité Balladur sur la réforme des collectivités locales, Revue française d'administration publique, 2009, n° 131, p. 488.
[2037] VERPEAUX (M) : La réforme territoriale et les nouveaux élus, RFDA, mars-avril 2011, p. 256.

les enjeux propres à l'intercommunalité. On l'a mis en exergue, cette solution ne garantit pas « la mise en débat des compétences, décisions et projets intercommunaux lors des scrutins municipaux. »[2038] En effet, « elle n'obligerait *a priori* pas les candidats aux élections à présenter un programme destiné à tracer des perspectives pour la communauté dans son ensemble, préserverait les logiques d'imputabilité communale vis-à-vis des citoyens et n'entraînerait pas de délégitimation des communes. »[2039] *In fine*, le système retenu «ne permettra pas aux électeurs de se prononcer sur des enjeux d'agglomération »[2040], faute d' « émergence d'une citoyenneté intercommunale. »[2041]

Finalement, en retenant « le principe d'une addition de démocraties municipales au sein de l'intercommunalité »[2042] ayant pour finalité, « non pas d'instituer une représentation des habitants des intercommunalités, mais de conserver une représentation des communes-membres »[2043], le législateur ne rompt pas franchement avec l'hypothèse d'une intercommunalité conçue comme somme d'intérêts communaux. Cette configuration est hautement défavorable à une planification urbaine efficace.

3) La menace des chartes de fonctionnement

Le législateur n'évoque pas la question des chartes de fonctionnement.

Certes, dans la loi, on trouve des dispositions qui prennent directement le contre-pied de certaines normes retenues dans les chartes de fonctionnement. Ainsi, par exemple, « la loi fixe (…) le cadre de l'exécutif communautaire selon un double seuil de limitation : 20 % des membres de l'organe délibérant et quinze vice-présidents, mais avec un minimum de quatre. »[2044] Par là, la loi s'oppose aux chartes énonçant que chaque maire est vice-président.

Cependant, on a pu voir que les chartes n'hésitent pas à retenir des dispositions *contra legem*, comme, parfois, une neutralisation du vote à la majorité simple au profit d'une majorité qualifiée ou la reconnaissance d'un droit de veto.[2045]

En conséquence, rien ne garantit que les communes ne continueront pas à recourir à ces chartes pour contourner les nouvelles dispositions législatives et instaurer un fonctionnement intercommunal consensuel. On peut regretter l'absence de mise en exergue du phénomène des chartes car, en ne défendant pas d'y recourir, le législateur peut donner l'impression qu'il les autorise.

D) Une réforme conçue selon une approche parcellaire du système PLM

L'instauration du SUD en matière intercommunale s'inspire du modèle PLM. Certes, il est incontestable que le modèle PLM fonctionne. Pour autant, il semble hasardeux de croire que ce succès va s'étendre aux EPCI-FP.

[2038] PORTIER (N) : La coopération intercommunale dans la réforme des collectivités, AJDA 2011, p. 83.
[2039] LE LIDEC (P) : Réformer sous contrainte d'injonctions contradictoires. L'exemple du comité Balladur sur la réforme des collectivités locales, Revue française d'administration publique, 2009, n° 131, p. 491.
[2040] MARCOU (G) : La réforme de l'intercommunalité : quelles perspectives pour les agglomérations urbaines ?, AJDA 2002, p. 323.
[2041] MERLAND (G) : La loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales et le renforcement de la légitimité démocratique des EPCI, DA, juin 2011, p. 13.
[2042] VERPEAUX (M) : La réforme territoriale et les nouveaux élus, RFDA, mars-avril 2011, p. 255.
[2043] WOLF (N) : L'élection au suffrage universel direct des représentants des EPCI, les paradoxes de la légitimité, AJDA, 2011, p. 1125.
[2044] VERPEAUX (M) : article précité, p. 257.
[2045] Voir Partie 2, Titre 1, Chapitre 1, Section 1, Paragraphe 2, A), 2).

Il faut le souligner, le modèle PLM s'appuie sur deux piliers. D'une part, on l'a vu, un certain mode de désignation du conseil municipal par des conseils d'arrondissement. D'autre part, le schéma PLM repose *également* sur une certaine répartition des compétences entre la commune et les arrondissements découlant de la nature juridique de ces derniers. Effectivement, l'arrondissement est une subdivision de la commune non dotée de la personnalité juridique,[2046] disposant d'attributions relativement faibles et limitativement énumérées[2047] et ne possédant pas d'autonomie financière. [2048]

Au regard de cette vue complète du système PLM, on peut maintenant relever que la réforme ne prive pas les communes de leur statut de collectivités territoriales, de leur clause générale de compétence ou de toute marge de manœuvre financière. De ce point de vue, la situation des communes est maintenue à l'identique, alors même que la région et le département perdent le bénéfice de la clause générale de compétence. Evidemment, il n'a même pas été question d'ôter aux communes leur personnalité morale.

On doit alors se demander si on peut sérieusement prétendre que le modèle PLM étendu aux EPCI-FP pourrait être un succès, si les conditions mêmes de la caractérisation de ce modèle ne sont pas réunies. Le schéma PLM ne peut produire ses effets en matière d'EPCI-FP que s'il est intégralement repris, si les deux fondements qui le caractérisent sont réunis. Mais ce n'est pas le cas. On feint de croire que la transposition d'un modèle électoral suffirait, là où il faudrait également revoir les statuts et la répartition des attributions entre les deux niveaux de collectivités publiques.

E) Une réforme hypothéquée par le nouveau paradigme de bloc EPCI-FP-communes

Nouvellement dotée d'une légitimité politique, on aurait pu concevoir de donner du temps à l'intercommunalité pour en prendre la mesure. Dans cette perspective, l'usage des compétences et des moyens intercommunaux aurait pu faire l'objet d'une meilleure garantie par le principe d'exclusivité. Par là, l'intercommunalité aurait bénéficiée d'une autonomie certaine. Dans un second temps, forte de son autorité et de son pouvoir, on aurait parfaitement pu imaginer un travail de concert avec les communes plus étroit.

[2046] FAURE (B) : *Droit des collectivités territoriales*, Dalloz, 2009, p. 335.

[2047] On peut indiquer que « dans le cadre de leur participation à l'administration et à l'animation de l'arrondissement, il faut brièvement rappeler que les arrondissements disposent, en principe, de compétences consultatives, ne liant pas le conseil municipal et, par exception, de compétences décisionnelles. S'agissant de la seconde catégorie de compétences, on peut mentionner la désignation de représentants de la commune au sein des organismes dont l'action est circonscrite à l'arrondissement, le vote de l'état spécial d'arrondissement annexé au budget de la commune, et, enfin, les décisions relatives à l'implantation, à l'aménagement et à la gestion de certains équipements socio-culturels de proximité. Il faut alors préciser que le conseil d'arrondissement ne statue que sur l'emplacement de l'équipement et, après son installation, n'en gère que le fonctionnement, si toutefois la gestion de ce dernier n'a pas été confiée à un tiers. C'est donc le conseil municipal qui détient, en dernier ressort, la compétence pour accepter ou refuser l'engagement des crédits nécessaires à la réalisation et à l'implantation définitive de l'équipement public. » (FEVROT (O) : Peut-on transposer le schéma P.L.M. aux agglomérations ?, Pouvoirs Locaux, n° 42 III/1999, p. 45) La loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, complétant le règlement juridique des rapports entre conseil municipal et conseils d'arrondissement, ne revient pas sur cette répartition des rôles, codifiée aux articles L. 2511-12 et s. du CGCT.

[2048] On l'a souligné, « l'absence d'autonomie fiscale, la délimitation rigoureuse des possibilités d'engagement, le respect de l'inscription des dépenses obligatoires, l'ouverture de crédits suffisants pour assurer la gestion des équipements et services confiés par le conseil municipal à l'arrondissement, la possibilité ouverte au conseil municipal de faire réexaminer l'état spécial si celui-ci n'est pas voté en équilibre réel, voire même d'arrêter l'état spécial de l'arrondissement en cas de non prise en compte des demandes de modification matérialisent le corsetage budgétaire qui prévaut. » (AUBELLE (V) : Transposer l'organisation PML au couple communes-EPCI, Pouvoirs locaux, n° 78, III/2008, p. 138)

Seulement, tel ne sera pas le cas. En effet, la loi cherche à renforcer l'idée d'un couple intercommunalité-communes, au détriment du principe d'exclusivité. Cette idée que les EPCI-FP et leurs communes membres constituent un « bloc » est issue du mouvement intercommunal (1). Elle est désormais reprise par le législateur (2). Il faudra souligner que cette idée, conjuguée au caractère récent et aux limites déjà énoncées de l'instauration du SUD, contribue à empêcher l'intercommunalité d'apparaître comme une autorité décisionnelle autonome (3).

1) Une idée de bloc issue du mouvement intercommunal

Par mouvement intercommunal, on vise les organismes chargés d'assurer la défense des intérêts des structures intercommunales, en leur garantissant une visibilité et une capacité d'influence auprès des décideurs politiques. Cette visibilité et cette capacité d'influence sont variables selon le nombre des structures intercommunales membres, le poids institutionnel de ces dernières, la généralité de l'objet de l'organisme défendant leurs intérêts. Au vu de ces critères, on peut mettre en avant l'Association des Communautés de France (ADCF), qui regroupe 1 150 communautés, CC, CA et CU, et qui vise à être le porte-parole des communautés auprès des pouvoirs publics.[2049] L'ADCF apparaît ainsi comme l'organisme le plus représentatif et le plus influent du mouvement intercommunal.

L'ADCF, en 2004, a arrêté une Charte d'Amiens qui vise à matérialiser les principes et orientations qui doivent asseoir et fonder le rôle et le régime juridique des communautés.

D'abord, la Charte récuse formellement le principe d'exclusivité, compris comme relevant d'une « époque préhistorique pour l'intercommunalité de projet. »[2050] Selon la Charte, « le redéploiement des compétences municipales à l'échelle intercommunale ne doit plus être compris comme un dessaisissement mais comme une mise en partage. »[2051] C'est clairement prendre parti contre le principe d'exclusivité, plus précisément contre son application pour les EPCI-FP.

Ensuite, la Charte explique clairement que le dépassement des communes par les EPCI-FP n'est pas envisageable : elle évoque, à ce titre, « l'impasse de la supracommunalité »[2052] qui « compromettrait la pérennité des communes. »[2053] Bien au contraire, les intercommunalités doivent être perçues comme « des démultiplicateurs de l'action des communes »[2054], il s'agit par là d'accroître « leurs capacités d'expertise et leur autonomie d'action dans un environnement chaque jour plus complexe. »[2055] L'intercommunalité aurait donc pour vocation d'accroître l'autonomie des communes.

De plus, si les chartes de fonctionnement ne sont pas explicitement abordées par la Charte d'Amiens, on comprend toutefois implicitement qu'elles sont connues et que leur remise en cause n'est absolument pas demandée. Bien au contraire, on peut lire qu'il faut « préserver les pactes fondateurs »[2056], respecter les « pactes constitutifs ».[2057] Une référence elliptique aux « pratiques collégiales de décision »[2058] renforce cette impression.

[2049] L'ADCF n'est évidemment pas le seul organisme pertinent. Par exemple, on peut évoquer l'Association des Communautés Urbaines de France (ACUF).
[2050] http://www.adcf.org/files/Charte-d-Amiens_adcf.pdf, p. 18.
[2051] http://www.adcf.org/files/Charte-d-Amiens_adcf.pdf, p. 17.
[2052] http://www.adcf.org/files/Charte-d-Amiens_adcf.pdf, p. 18.
[2053] http://www.adcf.org/files/Charte-d-Amiens_adcf.pdf, p. 18.
[2054] http://www.adcf.org/files/Charte-d-Amiens_adcf.pdf, p. 10.
[2055] http://www.adcf.org/files/Charte-d-Amiens_adcf.pdf, p. 10.
[2056] http://www.adcf.org/files/Charte-d-Amiens_adcf.pdf, p. 21.
[2057] http://www.adcf.org/files/Charte-d-Amiens_adcf.pdf, p. 21.
[2058] http://www.adcf.org/files/Charte-d-Amiens_adcf.pdf, p. 11.

Enfin, la Charte tire les conséquences de ces positions et défend un fonctionnement de concert des EPCI-FP et des communes. De façon toujours très claire, la Charte évoque, à cet égard, « un tandem institutionnel »[2059], un « couple »[2060], pour caractériser la relation entre les communautés et les communes. Cette relation « nécessite une coordination et une mise en synergie permanente de ses composantes. »[2061]

Au regard de ce fonctionnement, on comprend bien que le projet intercommunal est déterminé par l'intercommunalité *et* les communes. La Charte l'affirme clairement, en énonçant que le projet communautaire est « une co-construction dynamique »[2062] caractérisée par « une élaboration chemin faisant. »[2063] On ne se place pas réellement dans la perspective d'un projet intercommunal conçu par la seule intercommunalité, forte de sa légitimité démocratique. L'ennui est que le législateur avalise cette approche.

2) Une idée de bloc reprise par le législateur

Le législateur favorise l'idée d'un bloc EPCI-FP-communes (en parallèle du couple région-départements).[2064] Effectivement, il faut relever qu'aucune des exceptions législatives au principe d'exclusivité déjà en vigueur n'est remise en cause ou minorée. Une telle perspective aurait pu être envisagée, afin de tirer pleinement les conséquences d'une légitimité politique *propre* à l'intercommunalité, d'où des compétences exclusives. Seulement, tel n'est pas le cas et, bien plus, le législateur ajoute de nouvelles exceptions au principe d'exclusivité, à tel point que l'on peut se demander s'il est bien pertinent d'encore l'invoquer, pour les EPCI-FP en tout cas. A cet égard, on peut évoquer trois illustrations, sans prétention à l'exhaustivité.

D'abord, on peut relever une remise en cause du principe d'exclusivité s'agissant des pouvoirs de police.

La réforme pose le principe d'une compétence de principe du président de l'EPCI-FP pour exercer certains pouvoirs de police spéciale.[2065] Ainsi, « en matière d'assainissement, d'élimination des déchets ménagers et de réalisation des aires d'accueil des gens du voyage, le transfert de la compétence à l'intercommunalité se traduira par le transfert de plein droit des attributions permettant de réglementer ces activités. »[2066]

Toutefois, dans un délai de six mois suivant la date de l'élection du président de l'EPCI, un ou plusieurs maires peuvent s'opposer, dans chacun des domaines précités, au transfert des pouvoirs de police. En cas d'opposition, le transfert n'a pas lieu.

Aussi, le pouvoir de police n'appartient pas en bloc à une autorité précise : il sera attribué de façon variable, selon l'opposition ou non des maires de chaque commune de l'EPCI-FP. A l'échelle communautaire/métropolitaine, le pouvoir de police devra donc faire

---

[2059] http://www.adcf.org/files/Charte-d-Amiens_adcf.pdf, p. 19.
[2060] http://www.adcf.org/files/Charte-d-Amiens_adcf.pdf, p. 19.
[2061] http://www.adcf.org/files/Charte-d-Amiens_adcf.pdf, p. 19.
[2062] http://www.adcf.org/files/Charte-d-Amiens_adcf.pdf, p. 22.
[2063] http://www.adcf.org/files/Charte-d-Amiens_adcf.pdf, p. 22.
[2064] Il faut toutefois mettre en exergue une différence fondamentale entre ces deux couples : le couple communautés-communes repose sur des compétences et des moyens communs. De son côté, le couple régions-départements s'incarne « uniquement » dans la figure d'un élu commun, le conseiller territorial ; le législateur souhaite par ailleurs que chacune des collectivités territoriales conserve ses propres compétences et ses propres moyens. L'idée est même de limiter les chevauchements en revenant sur la clause générale de compétence.
[2065] Nouvel article L. 5211-9-2 du CGCT.
[2066] PORTIER (N) : La coopération intercommunale dans la réforme des collectivités, AJDA 2011, p. 81. L'auteur ajoute que la logique est applicable en matière de voirie, « mais à titre facultatif et à l'initiative des maires. »

l'objet d'un exercice conjoint par le président et les maires, d'autant que ces derniers demeurent les seules autorités en matière de police administrative générale. On a souligné « le caractère baroque et l'inconfort des situations dans lesquelles le président (…) n'exerce un pouvoir de réglementation que sur une partie du territoire intercommunal et du réseau d'équipements relevant de sa compétence. »[2067] Cela explique pourquoi la loi a prévu, au bénéfice du président de l'EPCI-FP, une faculté de refuser le transfert des pouvoirs de police si un ou plusieurs maires l'ont eux-mêmes refusé, s'il estime que ces refus grèveraient sa compétence.

Ensuite, on peut mettre en avant la reconnaissance, par la loi, de la possibilité pour une commune de conserver tout ou partie du service concerné par un transfert de compétences à l'EPCI, en raison du caractère partiel du transfert.[2068] Cette disposition est particulièrement forte car elle admet la possibilité pour une commune de conserver les moyens administratifs nécessaires à l'exercice d'une compétence transférée à l'intercommunalité. Cette dernière ne pourra pas l'exercer sans les communes : on ne se situe plus dans une logique d'exclusivité mais bien dans celle d'un exercice conjoint de la compétence. Exercice conjoint qui met l'intercommunalité en position de faiblesse car elle doit nécessairement obtenir le soutien administratif des communes. Il en découlera, on l'imagine, des concessions intercommunales sur les modalités d'exercice de sa compétence.

Enfin, on doit indiquer que la loi reconnaît la possibilité de créer des services communs à l'EPCI-FP et à ses communes membres en dehors des compétences transférées. [2069]

Ces services communs sont gérés par l'EPCI-FP, mais ils sont composés de personnels communaux mis à la disposition de l'EPCI-FP. Ces services communs peuvent intervenir à propos de compétences de l'EPCI-FP, mais également à propos de compétences communales qui ne lui ont pas été transférées. Selon que les services communs interviennent pour une compétence intercommunale ou une compétence communale, ils seront placés sous l'autorité hiérarchique du président de l'EPCI-FP ou du maire de la commune.

Là encore, on voit que le principe d'exclusivité est remis en cause : l'EPCI-FP ne disposera pas de son administration propre pour exercer ses compétences, il devra recourir aux agents communaux mis à disposition par les communes. On se trouve encore dans une hypothèse d'exercice conjoint de la compétence intercommunale. Cet exercice conjoint semble à nouveau défavorable à l'EPCI-FP qui ne peut se forger son propre appareil administratif, son propre pouvoir d'expertise.

A partir de ces différents éléments, on constate qu'il n'est plus réellement question d'exclusivité et de blocs de compétences : c'est l'idée de couple institutionnel qui l'emporte, idée qui implique un exercice conjoint des compétences et un partage des moyens pour les exercer. Comme l'a relevé la doctrine, cette ambition est clairement assumée : « selon le rapporteur au Sénat, le projet de loi de réforme des collectivités territoriales recherche une meilleure coordination en instituant deux couples de collectivités territoriales, le ''couple commune-intercommunalité'', et le couple ''département-région''. »[2070] Cependant, les instruments forgeant le bloc EPCI-FP-communes ne peuvent manquer de susciter une interrogation essentielle : « il est ainsi légitime de se demander si (...) (ils) sont des techniques larvées d'affaiblissement de l'autonomie communale à moins de considérer que le recours à la

[2067] PORTIER (N) : La coopération intercommunale dans la réforme des collectivités, AJDA 2011, p. 82.
[2068] Nouvel article L. 5211-4-1 du CGCT.
[2069] Nouvel article L. 5211-4-2 du CGCT.
[2070] MARCOU (G) : La réforme territoriale : ambition et défaut de perspective, RFDA, 2010, p. 359.

généralisation de ces modes d'exercice des compétences est un moyen pour les communes membres de continuer à maîtriser des compétences transférées à l'intercommunalité ? »[2071]

3) Une idée de bloc empêchant l'intercommunalité d'apparaître comme une autorité décisionnelle autonome

Appréhender le fonctionnement intercommunal comme le résultat des équilibres d'un bloc ou d'un couple est un choix législatif prématuré au regard de la nouveauté et des imperfections de l'instauration du SUD.

On pourrait tempérer la critique en expliquant que, finalement, cette situation nouvelle semble donner raison au professeur de Laubadère qui, depuis déjà de nombreuses années, a évoqué l'idée du fédéralisme administratif pour décrire les relations entre l'intercommunalité intégrée et les communes, plutôt qu'un principe d'exclusivité. [2072] Selon le professeur de Laubadère, « la théorie du fédéralisme, sur laquelle on a tant écrit lorsqu'il s'agit de sa forme politique et étatique, est transposable, *mutatis mutandis*, au domaine de l'organisation administrative (…). »[2073] Pour lui, les communes doivent être considérées comme des « collectivités territoriales fédératives. »[2074]

Seulement, un système fédéral doit reposer sur un équilibre des pouvoirs entre l'instance fédérale et les collectivités fédérées. Or, on l'a vu, on ne peut guère parler, avec la loi RCT, d'une réforme *décisive* relativement au pouvoir politique intercommunal. Aussi, il faut dire que la consécration d'une logique de bloc, de couple institutionnel contribue à empêcher l'émergence de l'intercommunalité comme autorité décisionnelle, en ménageant systématiquement des marges de manœuvre communales sur les questions liées aux compétences et moyens, sans que les rapports de force soient significativement rééquilibrés.

Finalement, en plus d'être incertaine quant au pouvoir politique intercommunal, la loi RCT, à travers l'idée de bloc, « ne permettra pas forcément de renforcer la place de l'intercommunalité dans le paysage administratif local français. »[2075] On doit donc dénoncer une contradiction dans le fait d'instaurer un bloc EPCI-communes, alors même que le couple ne repose pas sur un équilibre suffisant des forces. Cette contradiction, entre autres effets[2076],

---

[2071] BENCHENDIKH (F) : Le recours à la mutualisation par les intercommunalités à fiscalité propre : remède à la crise ou complexification de l'action publique locale ?, DA, mars 2011, p. 27.

[2072] Pour approfondir cette question : DE BRIANT (V) : La décentralisation coopérative et ses limites, Pouvoirs Locaux, n° 68, I/2006, p. 64 ; DE BRIANT (V) : Le fédéralisme administratif : moyen ou fin de la réforme territoriale ?, Pouvoirs Locaux, n° 84, I/2010, p. 24.

[2073] DE LAUBADERE (A) : Vicissitudes actuelles d'une distinction classique : établissement public et collectivité territoriale, *in Mélanges offerts à Paul Couzinet*, Université des sciences sociales de Toulouse, 1974, p. 414.

[2074] DE LAUBADERE (A) : article précité, p. 415.

[2075] BENCHENDIKH (F) : Le recours à la mutualisation par les intercommunalités à fiscalité propre : remède à la crise ou complexification de l'action publique locale ?, DA, mars 2011, p. 25.

[2076] D'un point de vue systémique, cette absence de réforme de l'équilibre des pouvoirs locaux grève l'économie générale de la réforme. Le professeur Marcou l'a relevé, la domination communale du bloc intercommunalité-communes a pour conséquence de maintenir l'institution départementale, dont nombre de compétences aurait pu échoir à l'échelle communautaire/métropolitaine. Cependant, la faiblesse des EPCI-FP va empêcher que ces derniers absorbent les fonctions dévolues aux départements. Ce maintien de l'institution départementale *peut* avoir pour effet de réduire la région à un simple établissement public, dominé par les enjeux départementaux mis en avant par les conseillers territoriaux issus des départements. Il s'agit bien d'une possibilité, il semble encore trop tôt pour dire si la région ou le département sortira vainqueur de la réforme. Cependant, le mode de désignation des conseillers territoriaux laisse penser à une possible primauté départementale. Voilà comment l'absence de réforme des équilibres des pouvoirs au sein du bloc EPCI-FP-communes peut avoir pour résultat de consacrer la survie des communes et des départements, alors que l'Etat souhaite la mise en avant des intercommunalités et des régions. D'après une formule frappante du professeur Marcou, « l'avenir des relations entre les trois niveaux de collectivités territoriales restera incertain tant que l'on n'aura pas déterminé

a pour conséquence de freiner l'émergence d'une intercommunalité décisionnelle autonome. La planification urbaine subira les effets de cette situation.

*

Tout en contribuant à réduire la distinction entre collectivité territoriale et EPCI,[2077] la réforme de 2010 retient « la formule d'élection directe des conseillers communautaires la plus respectueuse de l'identité et de la légitimité communales. »[2078]

Cela a pour conséquence que, si un pas historique est franchi avec l'instauration du SUD et que le fonctionnement intercommunal sera désormais plus complexe, l'incertitude règne quant aux effets de la réforme sur l'équilibre des pouvoirs entre EPCI-FP et communes.[2079]

L'analyse de la loi laisse entrevoir deux issues possibles. D'un côté, un pouvoir intercommunal s'affirmant sur la base d'une légitimité désormais établie. D'un autre côté, un pouvoir intercommunal demeurant relatif, en raison d'un contrôle politique communal maintenu, en particulier grâce aux dispositions électorales retenues. Potentiellement, la réforme peut donc aboutir à maintenir le fonctionnement de l'intercommunalité sous la domination communale. Au regard de la planification urbaine intercommunale, cette éventualité est particulièrement grave, ce qui exige d'envisager des alternatives en cas de réalisation de cette hypothèse.

---

l'organisation et les fonctions du niveau communal. C'est d'elles, en effet, que dépendent les fonctions que doivent remplir les niveaux intermédiaires, et en particulier la décision de maintenir ces deux niveaux, département et région, ou non. » (MARCOU (G) : Le département et les communes : complémentarité et concurrence, AJDA 2011, p. 1834) Pour une autre analyse approfondie des incidences possibles de la réforme : MARCOU (G) : La réforme territoriale : ambition et défaut de perspective, RFDA, 2010, p. 376.

[2077] Sur cette question, on peut notamment voir : DE LAUBADERE (A) : Vicissitudes actuelles d'une distinction classique : établissement public et collectivité territoriale, *in Mélanges offerts à Paul Couzinet*, Université des sciences sociales de Toulouse, 1974, p. 411 ; MONTAIN-DOMENACH (J) : Principe de libre – administration et intercommunalité : transitions et incertitudes, Les Cahiers du Conseil Constitutionnel, n° 12/2002, p. 118 ; JOYE (J.-F.) : Les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre. Des collectivités mal nommées ?, LPA, 16 mai 2003, p. 4 ; WOLF (N) : L'élection au suffrage universel direct des représentants des EPCI, les paradoxes de la légitimité, AJDA, 2011, spécialement p. 1124 ; JANICOT (L) : Les collectivités territoriales, une définition menacée ?, RFDA, mars-avril 2011, p. 227.

[2078] PORTIER (N) : La coopération intercommunale dans la réforme des collectivités, AJDA 2011, p. 83.

[2079] LAVAL-MADER (N) : Le couple communes/communauté : vers un nouvel équilibre territorial des pouvoirs ?, Cahiers de droit de l'intercommunalité, n° 3, juillet-août-septembre 2008, p. 40.

Section 3 : Un renforcement appelant des alternatives en cas d'échec

Si l'intercommunalité à fiscalité propre ne parvient pas à affirmer son autorité et son pouvoir à la suite de la loi RCT, d'où une répercussion sur le fonctionnement syndical reflétant les équilibres communautaires/métropolitains, il faudra impérativement réagir vite, si l'on souhaite permettre l'efficacité de la planification urbaine intercommunale.

En effet, il ressort de l'analyse croisée des lois ENE et RCT que seul le pouvoir politique intercommunal permet de rompre avec les pratiques antérieures à ces lois. La question du pouvoir est la seule voie de rupture avec l'existant. En d'autres termes, il n'y a pas de solutions actuellement envisageables pour compenser l'éventuel échec du renforcement du pouvoir politique intercommunal (Paragraphe 1). Aussi, si la loi RCT échoue à renforcer effectivement ce pouvoir, il faudra imaginer des alternatives afin que la planification urbaine intercommunale soit réellement détenue par une personne détenant autorité et pouvoir, condition essentielle de son efficacité, puisqu'elle est elle-même une décision politique (Paragraphe 2).

Paragraphe 1 : L'absence de solutions actuelles en cas d'échec du renforcement du pouvoir politique intercommunal

Si la loi RCT ne réussit pas à renforcer le pouvoir politique intercommunal, on ne voit pas de solutions permettant de compenser cet échec. Il n'y a pas, dans l'état du droit issu des lois ENE/RCT, de possibilités de compenser la persistance éventuelle de la domination communale du fonctionnement intercommunal. Pour le démontrer, on doit souligner la relative stabilité des modes de détermination des planifications (A), du contrôle préfectoral à leur égard (B), des procédures de gestion et de suivi des planifications (C) et des moyens de leur mise en œuvre (D).

A) La relative stabilité des modes de détermination des planifications

L'absence de renforcement du pouvoir politique intercommunal ne sera pas compensée par des procédures de détermination des planifications qui permettraient de garantir, malgré tout, leur efficacité. En réalité, il faut souligner la stabilité de ces procédures pour la majorité des planifications (1)[2080], voire un renforcement de l'influence communale dans le cas du PLU-CM (2).

1) Des procédures stables pour la majorité des planifications

Le SCOT ne voit pas la procédure conduisant à sa détermination substantiellement modifiée. On l'a dit, « la procédure d'élaboration des SCOT n'a été affectée que de façon accessoire ou marginale par la loi ''Grenelle 2''. »[2081]

Tout au plus, on peut signaler que « le Sénat a estimé nécessaire d'imposer la transmission du DOO à chaque commune comprise dans son périmètre »[2082], ce qui constitue le nouvel article L. 122-1-16 du Cu.

Aussi, en cas d'échec de la loi RCT à renforcer le pouvoir politique intercommunal, les communes pourront continuer à dominer la procédure de détermination du schéma comme auparavant. Cette hypothèse serait d'autant plus dommageable que le SCOT prend des

[2080] Voir Partie 2, Titre 1, Chapitre 2, Section 2, Paragraphe 1, A).
[2081] STREBLER (J.-P) : Grenelle 2 et SCOT : des ambitions renforcées et une présence plus forte de l'Etat, RDI, février 2011, n° 2, p. 85.
[2082] STREBLER (J.-P) : article précité, p. 86.

responsabilités nouvelles dans l'ordonnancement de la hiérarchie des normes, à la suite de la reconnaissance du rapport de compatibilité limitée à son égard. En vertu de ce rapport, « les PLU qui sont couverts par un SCOT devront exclusivement être compatibles avec celui-ci. (…) Ce n'est qu'à défaut de SCOT que les auteurs de PLU devront vérifier la compatibilité de leur plan avec l'ensemble (des) documents »[2083] énumérés par l'article L. 111-1-1[2084], L. 122-1-12[2085] et L. 122-1-13[2086] du Cu.[2087]

Le PLU-CM ne voit pas les grandes lignes de sa procédure de détermination remise en cause. On constate ainsi la confirmation de son élaboration concertée, d'après l'article L. 123-6 du Cu. De même, l'article L. 123-9 du Cu maintient, en dépit de l'élaboration concertée, l'organisation d'un débat sur les orientations du PADD au sein de l'organe délibérant de l'EPCI compétent *et* des conseils municipaux ainsi que la transmission à ces derniers, pour avis, du projet de PLU arrêté.

Le PDU, dans l'hypothèse où il n'intégrerait pas un PLU-CM, conserve une procédure d'élaboration très proche de celle issue de la LOTI. Les dispositions L. 1214-14 à L. 1214-23 du nouveau code des transports maintiennent l'équilibre général de la procédure précédemment décrite, d'où une participation communale maintenue par le biais de la consultation (L. 1214-15).

Le PLH, en l'absence d'intégration dans un PLU-CM, ne porte pas atteinte à la consultation communale précédemment rencontrée, toujours à l'article L. 302-2 du CCH.

2) Le constat d'une influence communale renforcée en matière de PLU-CM

Le PLU-CM, tout en maintenant les garanties communales précitées, accroît encore l'influence communale au moment de son élaboration, à deux titres.

D'une part, il faut mettre en exergue l'alinéa 3 de l'article L. 123-9 du Cu issu de la loi ENE. Cet article énonce que lorsqu'une commune membre de l'EPCI-FP émet un avis défavorable sur les OAP ou les dispositions du règlement qui la concernent directement, l'organe délibérant compétent de l'EPCI-FP délibère à nouveau et arrête le projet de PLU à la majorité des deux tiers de ses membres. Ainsi, le droit de veto reconnu aux communes pour faire obstacle à une OAP ou une disposition du règlement les concernant directement au moment où le PLU est arrêté[2088] est suspensif. Cela signifie que la procédure n'est pas

[2083] BAFFERT (P) : La planification stratégique, AJDA, 2010, p. 1689.

[2084] En l'occurrence, les dispositions particulières aux zones de montagne et au littoral prévues aux articles L. 145-1 à L. 146-9, le schéma directeur de la région d'Ile-de-France, les schémas d'aménagement régional des régions d'outre-mer, le plan d'aménagement et de développement durable de Corse, les chartes des parcs naturels régionaux et des parcs nationaux, les orientations fondamentales d'une gestion équilibrée de la ressource en eau et les objectifs de qualité et de quantité des eaux définis par les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux, ainsi qu'avec les objectifs de protection définis par les schémas d'aménagement et de gestion des eaux. Par ailleurs, la loi énonce que les SCOT doivent prendre en compte les schémas régionaux de cohérence écologique et les plans climat-énergie territoriaux lorsqu'ils existent.

[2085] Qui ajoute, par rapport à l'article L. 111-1-1, que les SCOT doivent être compatibles avec les directives de protection et de mise en valeur des paysages.

[2086] Qui précise que les SCOT doivent également être compatibles avec les dispositions des plans de gestion des risques d'inondation.

[2087] Sans entrer dans le principe de compatibilité limitée, on peut toutefois constater que l'article L. 121-1-3 du Cu prévoit que lorsque le périmètre d'un SCOT recouvre en tout ou partie celui d'un pays ayant fait l'objet d'une publication par arrêté préfectoral, le PADD du SCOT prend en compte la charte de développement du pays.

[2088] La doctrine a souligné que c'est « ce qui est prévu seulement par les procédures d'élaboration et de révision. » (JACQUOT (H), LEBRETON (J.-P.) : La réforme du PLU, AJDA 2010, p. 1702)

abandonnée et que l'EPCI-FP n'est pas dans l'obligation juridique de faire droit aux demandes communales relativement aux dispositions contestées. En effet, l'organe délibérant de l'EPCI-FP délibère à nouveau et peut arrêter le projet de PLU à la majorité des deux tiers de ses membres. Le droit de veto communal est suspensif, c'est-à-dire qu'il est surmontable en cas de vote contraire à la majorité qualifiée. Cependant, il faut bien souligner qu'en recherchant à se concilier les communes pour asseoir le PLU-CM, le législateur renforce la position communale.

D'autre part, l'influence communale est renforcée car le PLU-CM lui permet de contrôler beaucoup plus étroitement le sort des dispositions tenant lieu de PDU et du PLH. Quand ces deux documents ne sont pas intégrés dans un PLU-CM, leurs procédures de détermination ne prévoient pas une élaboration concertée ou l'existence d'un droit de veto suspensif. Ainsi, avec le PLU-CM, les communes ont de nouvelles garanties quant aux politiques des transports et du logement, qu'elles n'ont pas quand PDU et PLH sont autonomes.[2089]

B) La relative stabilité du contrôle préfectoral sur les planifications

A propos du SCOT, le préfet conserve toujours un pouvoir de suspension du caractère exécutoire du schéma, jusqu'à la transmission de la délibération modifiant le document dans le sens des demandes préfectorales.[2090]

Pour renforcer ce pouvoir, la loi ENE élargit les motifs pouvant conduire à sa mise en branle. Ainsi, désormais, la prérogative préfectorale peut être également mobilisée quand le SCOT est contraire à un PIG, quand il autorise une consommation excessive de l'espace, notamment en ne prévoyant pas la densification des secteurs desservis par les transports ou les équipements collectifs, ou quand il ne prend pas suffisamment en compte les enjeux relatifs à la préservation ou à la remise en bon état des continuités écologiques.

On peut contester le fait que ces nouveaux motifs soient des contrepoids efficaces à l'absence de renforcement du pouvoir politique intercommunal, dans la lignée des critiques précédemment émises.

D'abord, le PIG est une procédure autoritaire concernant, comme son nom l'indique, un projet bien identifié. En visant un projet précis, le PIG ne peut être un vecteur de réécriture complète du schéma, il permet seulement, au cas par cas, l'évolution du document. En étant d'essence autoritaire, on imagine mal l'intercommunalité l'imposer, via le préfet, aux communes qui dominent son fonctionnement.

Ensuite, il faut constater que le préfet ne peut recourir automatiquement aux autres motifs : il faut au préalable constater une consommation « excessive » et une prise en compte « insuffisante ». Ces standards législatifs ont une nature indéterminée, il n'est pas aisé de dire de façon générale et absolue ce qu'ils signifient. Cela rend leur emploi d'autant plus délicat. La fréquence de leur mobilisation n'est donc pas certaine, surtout que l'on sait la répugnance du préfet à employer le rapport de force.

Pour finir, on peut évoquer l'affaiblissement de la planification stratégique étatique comme appui au contrôle préfectoral après la loi ENE, alors même qu'on a souligné précédemment les limites de ce recours. Effectivement, la loi ENE réforme profondément le régime juridique des DTA, qui deviennent des directives territoriales d'aménagement et de développement durable (DTADD). On peut considérer que cette réforme affaiblit la portée de la planification stratégique étatique. A cet égard, « d'une part, les DTADD n'auront plus vocation à préciser les modalités d'application des lois Littoral et Montagne, ce qui était l'un des apports essentiels des DTA, mais, d'autre part, elles ne seront plus soumises à enquête

[2089] JACQUOT (H), LEBRETON (J.-P.) : La réforme du PLU, AJDA 2010, p. 1702.
[2090] Voir Partie 2, Titre 1, Chapitre 3, Section 2, Paragraphe 1, A), 1).

publique et n'auront plus d'effets directs à l'égard des documents de planification urbaine (…). »[2091] Sur ce dernier point, il faut préciser que « ce n'est qu'à travers des PIG que le préfet pourra faire en sorte que les orientations des DTADD s'imposent aux SCOT et aux PLU. (…) Après avoir élaboré la DTADD, encore faudra-t-il mettre en œuvre la procédure relative à l'érection de ces PIG (…). »[2092] Le choix de revenir sur l'opposabilité de principe pour retenir une opposabilité exceptionnelle dépendante des choix préfectoraux marque l'affaiblissement de la planification stratégique étatique, conduisant la doctrine à envisager la DTADD comme le « mouton noir dans le pré du Grenelle. »[2093]

Le PLU-CM ne donne pas lieu à un contrôle préfectoral profondément rénové.

Sur les hypothèses de mise en œuvre du contrôle, la loi ENE ne modifie pas la distinction précédemment établie, entre le contrôle sur le PLU surplombé d'un SCOT et celui exercé sur le PLU non surplombé d'un SCOT.[2094] Seulement, le législateur rend cette distinction explicite à l'article L. 123-12.[2095]

Les motifs pouvant conduire à la mise en branle du contrôle préfectoral à propos d'un PLU non surplombé d'un SCOT sont enrichis par la loi ENE.

En premier lieu, la prérogative préfectorale peut être mobilisée quand le PLU est contraire à un PIG, autorise une consommation excessive de l'espace, notamment en ne prévoyant pas la densification des secteurs desservis par les transports ou les équipements collectifs, ou ne prend pas suffisamment en compte les enjeux relatifs à la préservation ou à la remise en bon état des continuités écologiques. On peut renvoyer aux éléments précédemment évoqués à propos du SCOT pour critiquer la portée de ces motifs.

En second lieu, la prérogative préfectorale peut être mobilisée si le PLU fait apparaître une ou des incompatibilités manifestes avec l'organisation des transports prévue par l'autorité organisatrice des transports territorialement compétente ou le programme local de l'habitat. On le voit, dans la perspective étudiée, ces éléments sont peu pertinents car le PLU-CM intègre ces planifications sectorielles. Si le PLU-CM n'intègre pas le PDU[2096], il faut constater la condition contraignante pour que le préfet puisse exercer son contrôle, non seulement il doit y avoir incompatibilité, mais en plus cette dernière doit être manifeste.

Le PLH fait toujours l'objet du contrôle prévu par l'article L. 302-2 du CCH, dans les conditions précédemment présentées. Comme auparavant[2097], on peut continuer à douter de l'efficacité d'un contrôle avant tout destiné à des contextes où les acteurs locaux se mobilisent en matière de logements. Une force d'inertie locale, conjuguée à la prudence habituelle du préfet face à des acteurs locaux défendant âprement leurs intérêts, ne permet pas d'appréhender cette procédure comme permettant une réécriture des programmes trop consensuels.

Le PDU ne connaît pas d'évolution quant à la nature du contrôle préfectoral exercé à son égard. D'après l'article L. 1214-16 du code des transports, qui succède en la matière à l'article 28-2 de la LOTI, éventuellement modifié pour tenir compte des résultats de l'enquête publique, le projet de PDU est approuvé par l'organe délibérant de l'autorité organisatrice de transport. L'étape suivante est prévue par l'article L. 1214-18 du code des transports : le PDU

[2091] HOCREITERE (P) : Les DTADD : une régression par rapport aux DTA, RDI, février 2011, n° 2, p. 75.
[2092] HOCREITERE (P) : article précité, p. 76.
[2093] LEBRETON (J.-P) : Mouton noir dans le pré du Grenelle, AJDA 2010, p. 1449.
[2094] Voir Partie 2, Titre 1, Chapitre 3, Section 2, Paragraphe 1, B).
[2095] JACQUOT (H), LEBRETON (J.-P.) : La réforme du PLU, AJDA 2010, p. 1700.
[2096] Voir Partie 1, Titre 2, Chapitre 2, Section 1, Paragraphe 2, C).
[2097] Voir Partie 2, Titre 1, Chapitre 3, Section 2, Paragraphe 1, C).

est mis en œuvre par l'AOTU. En clair, le préfet ne dispose toujours pas du pouvoir de suspendre l'entrée en vigueur du PDU à la nécessaire prise en compte de modifications voulues par lui. Seul un déféré est envisageable.

C) La relative stabilité des procédures de gestion et de suivi des planifications

On distinguera le sort des procédures de gestion (1) et de suivi (2).

1) La relative stabilité des procédures de gestion

On présentera successivement les procédures de gestion qui relèvent de la compétence des acteurs locaux (a), avant de voir celles revenant à l'Etat (b).

a) Une stabilité constatée quant à la gestion par les acteurs locaux

Le SCOT ne voit pas les procédures permettant son évolution fondamentalement remises en cause. L'article L. 122-13 du Cu relatif à la révision et la modification ne change pas, sous réserve de quelques précisions ne modifiant pas le sens général des procédures.[2098] Aussi, les participations communales sont préservées.

Le PLU-CM connaît également une relative stabilité des procédures relevant des acteurs locaux et pouvant faire évoluer son contenu.

Ainsi, l'article L. 123-13 vise toujours la révision, exigeant concertation avec les communes, la modification, conduisant à la notification du projet aux communes selon l'article L. 123-18, et la révision simplifiée, entraînant examen conjoint avec les communes, en vertu de l'article L. 123-18. Les participations communales demeurent.

Le seul changement à relever est l'introduction d'une procédure de modification simplifiée, qui n'implique pas les communes. A ce titre, l'article L. 123-13 énonce que la modification simplifiée est adoptée par l'organe délibérant de l'EPCI compétent par délibération motivée, après un porter à connaissance du public. Seulement, la procédure a une portée très limitée, car elle a uniquement pour objet la rectification d'une erreur matérielle ou porte uniquement sur des éléments mineurs dont la liste est fixée par décret en Conseil d'Etat, à l'exclusion de modifications sur la destination des sols.

Le PLH conserve des procédures d'évolution relativement identiques. L'article L. 302-4 du CCH prévoit toujours que les communes sont consultées sur le projet de modification du PLH. En l'absence de référence explicite à une procédure de révision, celle-ci doit emprunter la procédure d'élaboration de l'article L. 302-2, qui vise la consultation communale.

Le PDU, à travers le maintien des procédures d'évolution, préserve les participations communales. A cet égard, l'article L. 1214-14 du nouveau code des transports continue de placer sur le même plan élaboration et révision du PDU, d'où une procédure identique conservant la consultation des communes. De même, l'article L. 1214-23 du code précité

[2098] Pour la révision, on peut évoquer le fait que la loi ENE prévoit que si elle a pour conséquence une réduction des surfaces des zones agricoles, elle est soumise à l'avis de la commission prévue à l'article L. 112-1-1 du code rural et de la pêche maritime. Pour la modification, la loi ENE précise que lorsqu'elle ne concerne qu'un ou plusieurs EPCI compétents en matière de SCOT ou qu'une ou plusieurs communes non membres d'un tel établissement public, l'enquête publique peut n'être organisée que sur le territoire de ces établissements publics ou de ces communes.

relatif à la modification simplifiée du plan maintient l'examen conjoint du projet de plan avec, notamment, les communes.

Avec la systématisation de la participation communale, on peut dire, en cas d'échec de la loi RCT pour renforcer le pouvoir politique intercommunal, qu'elle conservera la force normative renforcée précédemment mise en exergue.[2099]

b) Une stabilité constatée quant à la gestion par l'Etat

Comme précédemment, on doit constater pour le PLH et le PDU que le préfet ne dispose pas de moyens autoritaires exceptionnels lui permettant d'imposer la prise en compte d'éléments nouveaux dans les documents, lorsque ces derniers sont entrés en vigueur.[2100]

Pour le PLU, on note également une situation relativement stable.[2101]

A propos de la DUP et de la déclaration de projet emportant mise en compatibilité, la loi précise simplement l'article L. 123-16, en énonçant que le maire de la commune sur le territoire de laquelle est situé le projet participe à l'examen conjoint de l'acte déclaratif. On dépasse ainsi la seule consultation finale des communes, ce qui revient à améliorer la position de ces dernières au cours de la procédure. Cette dernière ne peut alors prétendre, dans l'hypothèse d'une domination communale du fonctionnement intercommunal, parvenir à compenser intégralement une écriture consensuelle du plan, d'autant que les vecteurs potentiellement conflictuels ne sont mis en œuvre que de façon exceptionnelle.

Concernant la procédure de modification ou de révision imposée par l'Etat, on relève une relative stabilité de l'article L. 123-14. Ce dernier ajoute seulement un nouvel alinéa, en permettant la mise en œuvre de la procédure lorsque, à l'issue du délai d'un an mentionné à la seconde phrase du troisième alinéa de l'article L. 123-1-9, le PLU n'a pas été rendu compatible avec la réalisation d'un ou plusieurs programmes de logements prévus par le PLH et nécessitant une modification dudit plan. Globalement, on peut renvoyer aux réserves formulées à l'égard de cette procédure pour compenser une écriture consensuelle du plan, ces réserves étant enrichies des nouvelles faiblesses des DTADD. A propos du nouvel alinéa, l'appréciation s'inscrit largement dans la lignée de celles auxquelles on renvoie, il faut souligner qu'il vise un PLH lui-même rédigé de façon consensuelle et qu'il permet seulement une évolution ponctuelle du document, pas une réécriture radicale.

Le SCOT connaît une certaine évolution des procédures de gestion relevant de l'Etat, sans toutefois que l'on puisse dire qu'elles permettent de compenser réellement une écriture consensuelle du schéma.

D'un côté, il faut revenir sur la DUP permettant de faire évoluer le contenu d'un SCOT lorsque ce dernier est incompatible avec une opération. Le législateur cherche à éviter une neutralisation *a priori* de cette procédure par les acteurs locaux. Ainsi, l'article L. 122-15 du Cu est complété par un nouvel alinéa d'après lequel, dès l'ouverture de l'enquête publique et jusqu'à l'adoption de la DUP, le PLU ne peut plus faire l'objet d'une modification ou d'une révision portant sur les dispositions faisant l'objet de la mise en compatibilité. Clairement, le législateur cherche à « limiter les risque d'obstruction des collectivités locales à une déclaration d'utilité publique nécessitant une mise en compatibilité du document

[2099] Voir Partie 2, Titre 1, Chapitre 2, Section 2, Paragraphe 2.
[2100] Voir Partie 2, Titre 1, Chapitre 3, Section 2, Paragraphe 2, C) et D).
[2101] Voir Partie 2, Titre 1, Chapitre 3, Section 2, Paragraphe 2, B).

d'urbanisme. »[2102] La disposition est utile, mais elle l'aurait été encore plus si elle garantissait une procédure efficace pour compenser une écriture consensuelle du schéma. Or, ce n'est pas le cas, on l'a vu précédemment.[2103]

D'un autre côté, on doit relever la transposition de la procédure de modification ou de révision imposée par l'Etat au SCOT. D'après le nouvel article L. 122-15-1 du Cu, lorsque le SCOT doit être révisé ou modifié pour être rendu compatible, dans les conditions prévues à l'article L. 111-1-1, avec les dispositions particulières aux zones de montagne et au littoral, ou pour permettre la réalisation d'un nouveau PIG, le préfet en informe l'établissement public porteur du schéma. Dans un délai de trois mois, ce dernier fait connaître au préfet s'il entend opérer la révision ou la modification nécessaire. Dans la négative ou à défaut de réponse dans ce délai, le préfet peut engager et approuver, après avis de l'organe délibérant de l'établissement public et enquête publique, la révision ou la modification du schéma. Il en est de même si l'intention exprimée de l'établissement public de procéder à la révision ou à la modification n'est pas suivie, dans un délai de vingt-quatre mois à compter de la notification initiale du préfet, d'une délibération approuvant le projet correspondant. On le voit, la procédure prévue pour le SCOT est « strictement identique à celle qui existe pour les PLU ».[2104] En conséquence, on peut considérer, de la même façon que pour les PLU, que cette procédure ne permet pas de compenser intégralement une écriture consensuelle du schéma. On peut, pour justifier cette position, renvoyer aux développements précédents.[2105]

2) La relative stabilité des procédures de suivi

La procédure de suivi du PLH ne change pas, l'article L. 302-3 demeurant en l'état. On a souligné plus haut son insuffisance pour espérer une compensation de l'écriture consensuelle du plan par son intermédiaire.[2106]

L'insuffisance de la procédure de suivi du PDU perdure. L'article 1214-8 du nouveau code des transports se borne à prévoir que le PDU fait l'objet d'une évaluation tous les cinq ans et, le cas échéant, est révisé. Tout se jouera au sein de l'intercommunalité, potentiellement sous domination communale.

A propos de l'article L. 122-14 régissant le suivi du SCOT, on se bornera à indiquer que « la périodicité d'analyse des résultats de l'application d'un SCOT a été ramené de dix à six ans (cette durée n'est toutefois qu'un maximum que l'établissement public en charge du SCOT peut estimer devoir réduire). Cette durée s'apprécie à compter de l'approbation du SCOT, de sa dernière révision complète ou de la décision de maintenir le SCOT en vigueur. »[2107] Même si le législateur a élargi les éléments à l'aune desquels le schéma doit être évalué et sans revenir sur la pertinence du délai de six ans[2108], on doit ici seulement retenir que cette procédure est du seul ressort de l'établissement public porteur du schéma, par hypothèse dominée par les communes, ce qui l'invalide comme correctif à une écriture consensuelle du document.

[2102] STREBLER (J.-P) : Grenelle 2 et SCOT : des ambitions renforcées et une présence plus forte de l'Etat, RDI, février 2011, n° 2, p. 87.
[2103] Voir Partie 2, Titre 1, Chapitre 3, Section 2, Paragraphe 2, A).
[2104] STREBLER (J.-P) : article précité, p. 87.
[2105] Voir Partie 2, Titre 1, Chapitre 3, Section 2, Paragraphe 2, B).
[2106] Voir Partie 2, Titre 1, Chapitre 3, Section 2, Paragraphe 2, C).
[2107] STREBLER (J.-P) : article précité, p. 87.
[2108] Sur ces deux points, on renvoie à la référence contenue dans la note précédente.

S'agissant du PLU-CM, l'article L. 123-13-1 du Cu fixe désormais à 6 ans, à compter de la délibération portant approbation ou de la dernière délibération portant révision de ce plan, le délai maximal au terme duquel l'EPCI compétent doit procéder à une analyse des résultats de son application, notamment du point de vue de l'environnement et de la maîtrise de la consommation des espaces. Comme précédemment, on souligne que ce suivi est purement interne à la structure intercommunale, ce qui interdit de le considérer comme un moyen de compenser une écriture consensuelle du document dans l'hypothèse d'une intercommunalité dominée par les communes.

D) La relative stabilité des moyens de mise en œuvre des planifications

La mise en œuvre des planifications s'appréhende différemment, selon que l'on vise les communautés (1) ou les métropoles (2). Si le droit reste stable quant aux premières, certaines innovations propres aux secondes doivent être soulignées.

1) Une stabilité constatée quant à la mise en œuvre par les communautés

Le sort des compétences nécessaires à la mise en œuvre de la planification urbaine intercommunale n'évolue pas, eu égard aux éléments précédemment présentés sur ce point. Les moyens permettant la mise en œuvre de la planification dépendent toujours très largement de la volonté des communes, pour leur transfert et leur exercice. On peut donc renvoyer aux développements antérieurs sur ce point.[2109]

En conséquence, les intercommunalités ne peuvent toujours pas user de la phase de mise en œuvre de la planification comme vecteur permettant d'influencer la détermination des documents. Cette situation est due au fait que la loi RCT n'a pas réellement procédé à un nouveau partage des compétences entre intercommunalités et communes. On l'a souligné, « les principales déceptions proviennent sans doute de la faible place accordée aux compétences intercommunales et à leurs conditions d'exercice qui, comme on l'a vu, s'en tiennent au transfert des pouvoirs de police spéciale dans des domaines limitativement énumérées. L'abandon du projet de loi spécifique initialement prévu sur la clarification des compétences a certainement porté préjudice au débat qui aurait pu s'ouvrir à ce sujet et qui aurait été sans doute opportun, tant pour préciser certains partages de responsabilités avec les communes qu'avec d'autres niveaux de collectivités, dans des domaines tels que l'aménagement et l'urbanisme, le logement, les transports ou l'action économique. »[2110]

2) Le constat d'innovations propres aux nouvelles métropoles

Les métropoles créées par la loi RCT, si elles ressemblent aux CU, bénéficient cependant d'innovations favorables à une meilleure maîtrise par l'EPCI de la mise en œuvre de la planification relevant de sa compétence, SCOT, PLU-CM, PDU et PLH (d'après les articles L. 5217-4-I-2° et L. 5217-4-I-3° du CGCT).

En premier lieu, on doit souligner l'absence d'exigence d'une définition idoine de l'intérêt métropolitain pour obtenir le transfert d'une compétence de mise en œuvre de la planification à la métropole. En effet, l'article L. 5217-4-I-2°-a vise le transfert de la création et réalisation de ZAC ainsi que la constitution de réserves foncières, sans référence à l'intérêt métropolitain, alors qu'une définition idoine de l'intérêt communautaire est nécessaire pour les communautés. On l'a dit, « la suppression, dans ces deux cas, de la référence à cet intérêt laisse supposer que la métropole pourrait agir en ces domaines en dehors d'un intérêt

[2109] Voir Partie 2, Titre 1, Chapitre 3, Section 2, Paragraphe 3.
[2110] PORTIER (N) : La coopération intercommunale dans la réforme des collectivités, AJDA 2011, p. 84.

strictement métropolitain, dans la mesure où le législateur a maintenu la limite d'un tel intérêt dans d'autres domaines (comme les équipements culturels, socio-culturels et sportifs ''d'intérêt métropolitain''). »[2111] En procédant ainsi, la loi met un terme à la subordination du transfert aux CU de la compétence relative à la constitution de réserves foncières à *l'avis* des conseils municipaux. De la sorte, pour les réserves foncières comme pour les ZAC, « la compétence métropolitaine est pleine et entière, sans que subsiste la moindre possibilité de compétence communale. La simplification résulte donc d'une centralisation accrue. »[2112]

En second lieu, il faut relever que la nécessaire compétence de la métropole en matière de SCOT, PLU-CM et ZAC a un effet sur la compétence DPU, compétence qui découle du cumul des compétences précitées, en vertu de l'article L. 211-2 alinéa 2 du Cu. Ainsi, la métropole détient par ricochet cette compétence.

Finalement, il apparaît que les métropoles sont effectivement mieux dotées que les communautés pour assurer l'exécution de la planification urbaine. Ce progrès n'a pas été sans luttes.

A ce titre, le Sénat a tenté de neutraliser le transfert du PLU aux métropoles. On l'a souligné, « en deuxième lecture, le Sénat a adopté un amendement, proposé par S. Joissains (présidente de la communauté du pays d'Aix), allant jusqu'à introduire l'obligation de l'accord des communes : ''Pour la mise en œuvre de la compétence relative au PLU, le conseil municipal est seul compétent pour décider, voter sur les dispositions spécifiques concernant la commune qu'il représente.'' La solution a été écartée en deuxième lecture à l'Assemblée nationale. Un tel amendement, qualifié de ''régression'', était d'autant plus critiquable qu'il entrait en contradiction avec le texte Grenelle 2, définissant les conditions d'exercice de la compétence intercommunale sur les PLU. »[2113] En clair, « il s'en est fallu de peu pour que le PLU ne soit restitué aux communes, ce qui aurait constitué une régression par rapport aux compétences actuelles des communautés urbaines. »[2114]

Par contre, le Sénat a réussi à bloquer le transfert aux métropoles de la compétence relative aux autorisations d'urbanisme. Aussi, « l'étape supplémentaire de compétences de plein droit aux autorisations relatives à l'occupation des sols, comme le prévoyait initialement le projet de loi, n'a pas été franchie. »[2115] En effet, les autorisations d'urbanisme « ont été retirées de la compétence métropolitaine de plein droit dès la première discussion devant le Sénat. (…) Les métropoles comme les communautés seront suspendues à la délivrance par les maires des autorisations dont elles auront besoin pour mener leurs projets »[2116], notamment ceux afférents à la politique du logement.

Malgré tout, par rapport aux communautés, la meilleure position des métropoles est indéniable. Seulement, la concrétisation de ces dispositions nouvelles dépend de la réussite de la formule des métropoles, incertaine au regard du seul volontariat communal pouvant la mobiliser.[2117]

Le droit positif ne permet pas de compenser un éventuel échec de la loi RCT à renforcer le pouvoir politique intercommunal. Les vecteurs d'influence communaux sont

---

[2111] BILLET (P) : La nouvelle organisation des compétences en matière d'urbanisme et d'environnement, JCP-A, 10 janvier 2011, n° 2, p. 59.
[2112] DOUENCE (J.-C.) : Les métropoles, RFDA 2011, p. 263.
[2113] LEROUSSEAU (N) : Le contenu des compétences locales en matière d'aménagement de l'espace, BJCL, 2011, n° 1, p. 40.
[2114] DESCHAMPS (E) : Métropole et pôle métropolitain dans la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, AJDA 2011, p. 1135.
[2115] LEROUSSEAU (N) : article précité, p. 40.
[2116] DESCHAMPS (E) : article précité, p. 1135.
[2117] Voir Partie 1, Titre 1, Chapitre 3, Section 1, Paragraphe 3, B), 1).

relativement préservés et les contrôles étatiques ne peuvent être appréhendés comme des moyens permettant de réécrire profondément l'ensemble des planifications élaborées de façon consensuelle. Des solutions nouvelles doivent alors être envisagées en cas d'échec de la loi RCT.

Paragraphe 2 : Les solutions possibles en cas d'échec du renforcement du pouvoir politique intercommunal

La possibilité d'un échec de la loi RCT appelle une réflexion sur des solutions nouvelles pour attribuer la planification urbaine, décision politique, à une autorité dotée d'un réel pouvoir politique. Dans cette perspective, trois voies peuvent être empruntées. D'abord, celle de la continuité, qui consiste à tenter une nouvelle étape de renforcement du pouvoir politique de l'intercommunalité à fiscalité propre. Ensuite, une innovation est possible, celle consistant à attribuer la compétence planificatrice aux régions/départements. Enfin, il est possible d'innover en recourant aux solutions passées, en l'occurrence en procédant à une recentralisation de la compétence planificatrice (C).

A) Un nouveau renforcement du pouvoir politique de l'intercommunalité à fiscalité propre

Si un nouveau renforcement du pouvoir politique intercommunal est possible (1), des obstacles à sa réalisation demeurent (2).

1) Les solutions possibles pour ce nouveau renforcement

Une nouvelle étape de renforcement du pouvoir politique intercommunal est possible.

On a vu plus haut l'existence de nombreuses voies théoriques pour le renforcement du pouvoir politique intercommunal. On a pu constater que la loi RCT retient les plus respectueuses du pouvoir communal. En cas d'insuffisance de cette loi pour renforcer le pouvoir politique intercommunal, on doit envisager de recourir aux solutions plus ambitieuses disponibles. Par exemple, ne plus organiser l'élection intercommunale dans le cadre de l'élection municipale et retenir une circonscription électorale à l'échelle intercommunale au lieu de l'échelle communale.

De façon synthétique, la doctrine a pu proposer les perspectives nouvelles suivantes : « interdiction du cumul entre les fonctions de maire et de président d'EPCI ; suppression de la notion d'intérêt communautaire ; incompatibilité entre élus communaux et intercommunaux ; élection des conseillers communautaires au scrutin de liste intercommunal ; révision de la Constitution avec l'assimilation des EPCI à fiscalité propre à des collectivités territoriales et suppression de la tutelle. C'est lorsque ces réformes seront mises en œuvre que sonnera le glas pour certaines communes et que la loi du 16 décembre 2010 prendra tout son sens.»[2118]

Une nouvelle étape de renforcement du pouvoir politique intercommunal est d'autant plus possible que le territoire national finira progressivement par être entièrement couvert par l'intercommunalité à fiscalité propre. Dès lors que les périmètres intercommunaux seront généralisés et optimisés, on peut en effet estimer que le législateur n'aura plus l'obligation de ménager les communes afin de préserver la dynamique intercommunale. La carte intercommunale achevée, le législateur pourra renforcer le pouvoir intercommunal et, ainsi, revoir l'équilibre des relations entre intercommunalités et communes.

[2118] MERLAND (G) : La loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales et le renforcement de la légitimité démocratique des EPCI, DA, juin 2011, p. 13.

2) Les obstacles à ce nouveau renforcement

Les communes, particulièrement à travers la figure du maire, bénéficient d'une indiscutable popularité.[2119] De plus, la force symbolique communale, liée à sa représentation affective, ne doit pas être négligée : on l'a dit, « le lien que chacun d'entre nous entretient avec sa commune est une réalité psycho-sociologique qu'on aurait tort de sous-estimer (…). »[2120] Cependant, ce ne sont pas ces éléments qui peuvent arrêter une progression du pouvoir politique intercommunal. Les véritables obstacles à un nouveau renforcement du pouvoir politique intercommunal sont plutôt le pouvoir communal (a) et le Sénat (b).

a) Le pouvoir communal

Le pouvoir communal s'opposera à une éventuelle nouvelle étape législative visant à renforcer le pouvoir politique intercommunal. A cette fin, le pouvoir communal a la possibilité, en tant que tel, de peser sur le processus législatif. A cet égard, on a eu l'occasion d'évoquer le rôle central des associations d'élus locaux lors des débats et négociations précédant et conditionnant la loi RCT. Ces associations procèdent à un lobbying actif auprès des autorités de l'Etat afin que le statut communal soit préservé. Si leur rôle n'est pas souligné par la doctrine juridique, il n'en demeure pas moins essentiel. Effectivement, « les associations catégorielles assurent ainsi la représentation permanente des élus locaux devant les gouvernements successifs. Il n'est pas de réforme affectant le statut, les ressources, les compétences ou les structures des collectivités qui ne fasse l'objet d'une étroite concertation avec les représentants qualifiés des élus locaux. »[2121]

Parmi les multiples associations existantes pouvant porter l'opposition du pouvoir communal, on peut particulièrement mettre en avant l'Association des maires de France. L'AMF, créée en 1907, est la doyenne de ces associations, tout en étant la plus représentative d'entre elles : elle regroupe actuellement plus de 35 000 membres. Cette ancienneté et la large adhésion recueillie par l'Association, au-delà des clivages politiques, des morphologies sociales et des situations géographiques, lui confèrent une efficacité opérationnelle indiscutable. L'ambition d'une représentation universaliste des communes lui permet de prétendre à la défense de l'intérêt général à travers la défense de l'intérêt de ses membres. [2122] Or, cette efficacité opérationnelle est au service de la préservation des intérêts communaux. Le credo de l'Association a été résumé par son ancien président, Jean-Paul Delevoye, lors de sa prise de fonction en 1992 : « l'AMF doit se forger un corps de doctrines fortes servant de référence à la réflexion sur les communes. L'AMF devra prendre le devant sur les réformes en cours et agir sur le Parlement lorsque les intérêts des maires seront en cause. »[2123]

L'action sur le Parlement du pouvoir communal est d'autant plus possible que la pratique du cumul des mandats est largement répandue, les élus locaux investissant

[2119] THOENIG (J-C) : La décentralisation du pouvoir local, Annuaire des collectivités locales, 1996, n° 1, p. 20 ; MARCOU (G) : La réforme de l'intercommunalité : quelles perspectives pour les agglomérations urbaines ?, AJDA 2002, p. 321.
[2120] CAILLOSSE (J) : En attendant le pouvoir d'agglomération ?, Pouvoirs Locaux, n° 50, III/2001, p. 28.
[2121] LE LIDEC (P) : Aux origines du « compromis républicain ». La contribution des associations de maires aux règles du jeu politique sous la IIIe République, Politix, 2001, Volume 14, n° 53, p. 34.
[2122] LE LIDEC (P) : article précité, p. 55.
[2123] Citation tirée de PETAUX (J) : L'école des maires. Les associations d'élus locaux, Politix, 1994, n° 28, p. 52.

amplement les chambres parlementaires. On l'a indiqué, « le cumul de mandats et de fonctions électives locales (…) touche structurellement plus de 80 % des parlementaires. »[2124]

La prise en compte du rôle des associations d'élus est nécessaire pour mesurer la portée du soutien dont bénéficie les communes : en effet, les autorités étatique ne peuvent ignorer totalement les revendications et positions des associations d'élus, vu leur poids politique.[2125] A cet égard, on a souligné que « les débats parlementaires concernant les élus locaux sont (…) fortement dépendant des positions prises par les congrès de l'AMF. Les orateurs parlementaires se réfèrent fréquemment aux compromis réalisés entre édiles pour circonscrire le débat en séance publique. L'argument du consentement ou du souhait exprimé par les maires en leurs congrès fait, dans une large mesure, ''autorité'' au Parlement. »[2126] La loi RCT confirme l'actualité de l'analyse.

b) Le Sénat

Le Sénat sera un obstacle certain en cas de nouvelle tentative de renforcement du pouvoir politique intercommunal. L'opposition du Sénat est due à la composition très particulière de son collège électoral. Au sein de ce dernier, les délégués des communes ont un poids prédominant : ils « représentant 95 % des quelque 150 000 grands électeurs sénatoriaux. Cette domination écrasante des délégués des municipalités dans ce corps électoral conduit à ce que les résultats des précédentes élections municipales déterminent, dans chaque département, ceux de l'élection sénatoriale. »[2127]

Cette domination des délégués des communes s'explique par le fait que « chaque collectivité territoriale française doit participer directement à l'élection des sénateurs, ce qui implique que chacune des 36 700 communes possède au moins une voix. »[2128] De plus, il faut souligner la domination des petites et moyennes communes dans la composition du collège électoral. A ce titre, « on sait que les communes de moins de 500 habitants ont chacune droit à un délégué tandis que celles de plus de 30 000 habitants ont droit à un délégué supplémentaire par tranche de 1 000 habitants supplémentaires. Les petites et moyennes communes se taillent ainsi la part du lion. Les conseils municipaux des communes de moins de 500 habitants (qui abritent 7 % de la population) désignent 16 % des grands électeurs. Celle des communes de 500 à 1 500 habitants (15 % de la population) 25 %. Seules les villes comprises entre 1 500 et 15 000 habitants sont à peu près équitablement représentées. Mais la France urbaine – plus de la moitié de la population dans les villes de plus de 190 000 habitants – ne dispose que de 30,8 % des délégués. »[2129]

Le résultat d'une telle domination des délégués municipaux au sein du collège électoral sénatorial est logique : puisque la composition du Sénat dépend pour une part écrasante du vote communal, il ne peut qu'être une chambre défendant les intérêts

[2124] LE LIDEC (P) : Réformer sous contrainte d'injonctions contradictoires. L'exemple du comité Balladur sur la réforme des collectivités locales, Revue française d'administration publique, 2009, n° 131, p. 483.
[2125] LE LIDEC (P) : Les maires dans la République. L'Association des maires de France, élément constitutif des régimes politiques français depuis 1907, Annuaire des collectivités locales, 2003, Volume 23, n° 1, p. 651.
[2126] LE LIDEC (P) : Aux origines du « compromis républicain ». La contribution des associations de maires aux règles du jeu politique sous la IIIe République, Politix, 2001, Volume 14, n° 53, p. 56.
[2127] MARTIN (P) : Les élections sénatoriales : évolutions récentes et perspectives, Pouvoirs Locaux, n° 67 IV/2005, p. 71.
[2128] BUSSI (M) : Assurer la « représentation des territoires »… Mais lesquels ?, Pouvoirs Locaux, n° 67 IV/2005, p. 77.
[2129] ALLIES (P) : Sénat : pour en finir avec l'anachronisme, Pouvoirs Locaux, n° 67 IV/2005, p. 89.

communaux, notamment le dogme de l'intangibilité communale. On l'a relevé, « la dépendance des sénateurs à l'égard d'un collège électoral composé en écrasante majorité de délégués des conseils municipaux des petites communes explique les lenteurs et les limites des tentatives entreprises par tous les gouvernements de la Ve République pour réformer le tissu communal et promouvoir un pouvoir supracommunal. Les gouvernements successifs ont en effet été contraints par le Sénat de prendre en considération les réticences communales vis-à-vis d'une réforme réduisant le pouvoir des maires. Parce qu'elle était susceptible de les menacer, les sénateurs se sont efforcés de freiner le développement de l'intercommunalité et son autonomisation. Sous l'influence du Sénat, l'intercommunalité n'a pu être envisagée que comme un prolongement des pouvoirs communaux et réalisée selon un processus incrémental placé sous le contrôle des maires. »[2130]

En conséquence, le Sénat peut être perçu comme « la chambre corporative des 37 000 communes ».[2131] On l'a bien souligné, « la préférence sénatoriale pour la conservation d'une architecture institutionnelle privilégiant les pouvoirs communaux et départementaux constitue une donnée structurelle. »[2132] Les communes bénéficient ainsi d'une garantie institutionnelle majeure pour leur survie. La garantie est d'autant plus forte que le Sénat peut s'opposer à la révision constitutionnelle régie par l'article 89 de la Constitution, alors que le pouvoir exécutif, après l'échec de 1969, semble avoir abandonné l'idée de recourir à l'article 11 pour refonder la carte territoriale par referendum.[2133]

B) Un transfert de la compétence planificatrice aux régions/départements

L'idée d'une mise en avant des régions et départements comme personnes compétentes en matière de planification urbaine intercommunale, l'intercommunalité renvoyant ainsi à un périmètre et non à une personne morale compétente, vient de l'examen du déploiement territorial de la planification. On a pu constater que, dans la grande majorité des cas, le déploiement des SCOT respecte une logique cantonale, alors que d'autres documents, plus rarement, dépassent les frontières départementales.[2134] Il semble ainsi que les limites des collectivités territoriales départementales et régionales font sens.

Le transfert de la compétence planificatrice aux régions/départements peut potentiellement s'opérer selon différentes modalités.

D'un côté, on peut imaginer que les départements soient compétents en principe pour la planification urbaine se déployant au sein de leurs territoires, quand la région intervient pour les plans et schémas qui dépassent les limites départementales.

D'un autre côté, on peut concevoir de reconnaître aux départements la compétence pour la planification de type réglementaire, comme le PLU-CM, quand la région, forte de son positionnement prospectif supposé, se voit attribuer la planification de type stratégique, plus particulièrement le SCOT. Valoriser de la sorte le rôle régional est d'autant plus intéressant que les grandes agglomérations et aires urbaines sont comprises dans le périmètre de la région. Cela permet aux collectivités régionales de surplomber le phénomène de la périurbanisation. Elles peuvent ainsi mieux le juguler, sans qu'il y ait lieu de réaliser des

[2130] LE LIDEC (P) : Le Sénat de la Ve République. Pouvoir de blocage et blocage du pouvoir, Pouvoirs Locaux, n° 67 IV/2005, p. 83.
[2131] ALLIES (P) : Sénat : pour en finir avec l'anachronisme, Pouvoirs Locaux, n° 67 IV/2005, p. 90.
[2132] LE LIDEC (P) : Réformer sous contrainte d'injonctions contradictoires. L'exemple du comité Balladur sur la réforme des collectivités locales, Revue française d'administration publique, 2009, n° 131, p. 483.
[2133] LE LIDEC (P) : article précité, p. 496.
[2134] Voir Partie 1, Titre 1, Chapitre 2, Section 1, Paragraphe 4, B), 1), b).

manœuvres quant aux périmètres, comme les créations/extensions/fusions nécessaires à l'intercommunalité, ou à fonder un nouveau pouvoir. Quant à l'immixtion du Département en matière de PLU-CM, elle autorise, de façon proche, le dépassement de l'opposition factice rural/urbain pour une régulation globale de l'urbanisation. Cette régulation est assurée par une entité politique puissante, sur laquelle ne plane plus de menaces quant à sa pérennité, du fait d'une concurrence intercommunale évincée.

Quelle que soit l'option retenue, au sein de leurs territoires respectifs, régions et départements délimitent les périmètres des plans et schémas, ce qui suppose de négocier avec les communes, et déterminent les documents. Une couverture intégrale des régions et départements serait alors possible, les différentes planifications, au sein d'un même territoire, s'articulant logiquement du fait de leur auteur unique. La mise en avant des régions et départements permettrait, par la même occasion, de remédier aux difficultés liées à l'étroitesse des périmètres et à celles issues du faible pouvoir politique intercommunal. Par là, la planification urbaine s'inscrit à une échelle consistante tout en étant une décision politique prise par des élus issus du SUD.

Cependant, il semble peu réaliste, à court terme, de miser sur cette option.

Elle suppose, en effet, de confier une compétence à des collectivités qui ne l'ont jamais exercée, d'où des interrogations quant à leur expérience et leur pouvoir d'expertise.

Elle marquerait aussi l'échec retentissant de la stratégie intercommunale, au coût important pour les finances publiques : il n'est pas certain que l'on sache s'y résoudre prochainement.

Enfin, l'intérêt politique d'un tel transfert de compétence est incertain : le nouveau couple région/départements forgé par la loi RCT recèle de multiples incertitudes. Ainsi, on se demande si la loi va amener à un dépérissement des départements au profit des régions ou au contraire à une domination départementale de l'institution régionale.[2135] Dans ce contexte, il serait dommageable d'impliquer la collectivité régionale ou départementale en matière de planification urbaine, du fait de son pouvoir politique, au moment où elle est peut-être en passe de le perdre.

C) La recentralisation de la compétence planificatrice

Théoriquement, la recentralisation de la compétence planificatrice, qui viserait l'ensemble de la planification urbaine, peut s'envisager selon trois degrés.

D'abord, on peut concevoir le développement des possibilités de substitution de l'Etat, en cas de carence locale, pour insérer de nouvelles normes dans les différentes planifications ou pour préciser l'écriture normative de ces dernières. Cette solution permettrait de contrebalancer la rédaction le plus souvent permissive des normes d'habilitation en matière planificatrice. On l'a dit, cette rédaction permissive a pour effet que les personnes compétentes peuvent ne pas mobiliser les normes d'habilitation. Or, cette mobilisation peut paraître nécessaire à l'Etat pour réaliser les objectifs législatifs assignés à la planification urbaine dans tel ou tel contexte local. Dans cette hypothèse, l'Etat établit un constat de carence et se substitue aux personnes compétentes pour modifier la planification urbaine intercommunale en cause. Cette solution est également pertinente dans le cas où les personnes locales ne mobiliseraient pas, ou insuffisamment, des normes d'habilitation pourtant

[2135] Sur les issues possibles de la réforme dans le rapport de force entre régions et départements, on peut, notamment, se référer aux études suivantes : MARCOU (G) : La réforme territoriale : ambition et défaut de perspective, RFDA, 2010, p. 357 ; BRISSON (J.-F.) : La loi du 16 décembre 2010 portant réforme territoriale ou le droit des collectivités territoriales en miettes, Droit administratif, mars 2011, p. 8 ; FAURE (B) : Le regroupement départements-régions, AJDA 2011, p. 86.

obligatoires : la sanction de l'incompétence négative locale[2136] réside alors dans la substitution de l'Etat pour modifier l'écriture de la planification en question.

Ensuite, la recentralisation de la compétence planificatrice peut se manifester par l'instauration du mécanisme de la codécision au profit de l'Etat pour l'ensemble de la planification urbaine. A ce titre, l'entrée en vigueur de toutes les planifications urbaines intercommunales dépend du consentement de l'Etat. Il s'agit, par là, d'attribuer au représentant de l'Etat un droit de veto quant à l'entrée en vigueur des planifications urbaines relevant des établissements publics compétents. Comme il s'agit d'instaurer un véritable pouvoir de consentement au profit de l'Etat, alors il faut admettre que cette faculté de consentir et de s'opposer à l'entrée en vigueur de la planification intercommunale en cause sera mise en branle du seul fait de la volonté préfectorale, sans que la loi n'ait à énumérer les éléments servant de base juridique à l'opposition préfectorale. Dans cette perspective, il faudrait envisager la suppression de la loi de tous les motifs justifiant actuellement l'intervention préfectorale, au profit d'une mention soulignant le pouvoir discrétionnaire du représentant de l'Etat. La planification urbaine approuvée par l'établissement public compétent est transmis au préfet qui décide de son entrée en vigueur. De la sorte, l'Etat, coauteur de la planification urbaine intercommunale, contraint les acteurs locaux à négocier, il peut ainsi faire valoir des intérêts supracommunaux et des enjeux conflictuels que les communes auraient tendance à écarter pour ne pas briser leur consensus. A cet égard, il pourrait contribuer à l'enrichissement du contenu de la planification urbaine intercommunale.

Enfin, la recentralisation peut passer par une solution plus radicale : faire de l'Etat la seule personne compétente en matière de planification urbaine. C'est l'Etat qui détermine seul les périmètres et le contenu de la planification, en se limitant à consulter et informer les acteurs locaux. De cette façon, on éviterait que la codécision, comme en matière de périmètre, ne laisse encore trop d'influence aux communes, en raison de rapports de force pouvant être défavorables à l'Etat. Il s'agirait là d'un retour à l'état du droit issu de la LOF de 1967.

La recentralisation de la compétence planificatrice ne serait pas un saut dans l'inconnu.

En premier lieu, une telle recentralisation conduirait à remettre en avant une administration qui maîtrise la technique planificatrice. Par ailleurs, le développement de l'administration étatique régionale permet d'envisager que la planification soit maîtrisée par la préfecture de région ou de département selon les périmètres des planifications, leur nature et les contextes locaux.

En second lieu, la recentralisation de la planification s'inscrirait dans un mouvement voyant incontestablement l'Etat chercher à encadrer de façon de plus en plus stricte le contenu de la planification urbaine locale. On pense, notamment, à l'enrichissement continu des articles L. 110 et L. 121-1 du Cu fixant les objectifs assignés à la planification. Sans partager cette opinion, on peut signaler que le professeur Soler-Couteaux estime qu'avec la loi ENE, « est tournée la page du droit de l'urbanisme ouverte en 1983 »[2137], c'est-à-dire sa décentralisation. Plus modestement, on estime qu'un certain retour de l'Etat en matière d'urbanisme est manifeste, sans toutefois assurer sa prééminence par rapport aux pouvoirs locaux. La recentralisation de la compétence planificatrice parachèverait le mouvement.

Si la recentralisation de la compétence planificatrice est possible, il faut cependant souligner qu'elle sera combattue par les pouvoirs locaux. Une telle refonte de la répartition des compétences, en plus de marquer l'échec de la stratégie intercommunale, alimenterait les

[2136] Sur cette notion, on peut renvoyer, notamment, à : LE PILLOUER (A) : L'incompétence négative des autorités administratives : retour sur une notion ambivalente, RFDA, novembre-décembre 2009, p. 1203.
[2137] SOLER-COUTEAUX (P) : Le PLU « Grenelle » : un arbre qui cache la forêt, RDI, février 2011, n° 2, p. 95.

critiques des élus locaux, qui pourraient dénoncer une atteinte aux libertés locales, dans un domaine hautement sensible politiquement.

*

Si la loi RCT échoue à renforcer le pouvoir politique intercommunal, il faudra s'interroger sur le choix consistant à confier une planification urbaine d'échelle intercommunale à une institution intercommunale.

On peut certes envisager une nouvelle phase de renforcement du pouvoir intercommunal, mais il s'agit de mesurer à quelle échéance cette phase se profilera et, en plus, si elle réussira. En effet, la loi RCT, tout en franchissant un pas historique sur la question du SUD, peut aussi conduire à un verrouillage du débat politique sur cette question, précisément sous prétexte que la réforme tant attendue est désormais réalisée.

On peut alors s'interroger sur une éventuelle substitution des intercommunalités par les régions et départements, ces derniers pouvant réussir une optimisation des périmètres et du contenu de la planification, vu leurs propres échelles et leur pouvoir politique. Cependant, la loi RCT annonce de potentiels bouleversements quant à leurs fonctionnements et ces collectivités demeurent inexpérimentées en matière de planification urbaine. On se demande finalement si la solution d'avenir, en cas d'échec de l'intercommunalité, ne doit pas venir du passé, avec un retour de la compétence de l'Etat.

Conclusion du Chapitre 2

Poser l'exigence d'un renforcement du pouvoir politique de l'intercommunalité à fiscalité propre, ce qui permet d'influencer par ricochet le fonctionnement des syndicats, révèle toute l'ambiguïté du recours à la technique de l'établissement public pour porter la planification urbaine intercommunale.

La technique de l'établissement public a présenté un intérêt historique fondamental : celui de permettre une réorganisation de l'administration locale de base sans susciter une réaction d'opposition du pouvoir communal. Pour les gouvernants, ménager les communes est une constante historique du fait de leur influence politique jamais démentie, de la République des maires que fut la IIIe République à la République décentralisée qu'est devenue la Ve République, notamment en raison d'un Sénat structurellement héraut de la cause communale. L'établissement public, dans ce contexte, permet de regrouper, rationaliser, optimiser les structures, périmètres et moyens, sans menacer les identités, autorités et pouvoirs. En d'autres termes, la technique de l'établissement public est mobilisée dans une pure perspective administrative, à l'exclusion de tout enjeu politique explicite.

Cependant, la technique de l'établissement public révèle toutes ses limites face à la compétence particulière que constitue la planification urbaine intercommunale. Au regard des objectifs assignés par le législateur, cette planification ne peut être appréhendée comme devant simplement dire où en sera le territoire considéré dans quelques années, à paramètres constants. De même, cette planification ne saurait se résumer à l'énoncé des normes et projets sur lesquels les communes sont tombées d'accord. En effet, il ressort des ambitions projetées sur la planification que cette dernière doit manifester la volonté de son auteur relativement à ce que le territoire doit être. En cela, la planification urbaine est profondément politique, elle est une décision politique.

Or, la technique de l'établissement public a précisément été mobilisée pour que la question politique soit mise sous le boisseau : il y a donc une contradiction dans le fait de confier à l'établissement public la compétence planificatrice. Le renforcement du pouvoir politique intercommunal, nécessaire pour un portage efficace de la planification urbaine, est aussi, il faut l'admettre, contradictoire avec l'essence juridique de l'établissement public et attentatoire au pouvoir communal. Une mutation de l'intercommunalité en véritable collectivité territoriale annihilant le pouvoir communal semble alors nécessaire, sinon il apparaît que la planification urbaine doit plutôt être confiée à une autre collectivité publique dotée d'un pouvoir politique, les régions/départements ou l'Etat.

Conclusion du Titre 2

La nécessité de trouver des contrepoids aux communes pour renouveler la détermination de la planification urbaine montre l'étendue du malentendu suscité par l'évolution de l'intercommunalité à fiscalité propre.

Si l'on part de la loi Chevènement de 1999, on ne peut manquer de relever les interprétations faisant de ce texte le symbole de la stratégie de *dépassement* progressif du niveau communal au profit de l'intercommunalité à fiscalité propre. A cet égard, la loi Chevènement doit marquer une étape décisive du basculement du pouvoir communal vers le pouvoir intercommunal.

Pourtant, même après la loi RCT de 2010 instaurant le SUD en matière intercommunale, on peut encore écrire que les évolutions législatives « peuvent à terme renforcer la propension des maires à défendre les intérêts de leur commune. »[2138]

Il semble ainsi qu'il y a eu méprise sur le sens à donner du texte supposé fondateur de 1999. On l'a souligné, « l'accord forgé au cours de la procédure parlementaire a retourné le dispositif intercommunal. Il en a fait une instance qui, loin d'amoindrir la capacité d'action des élus municipaux, l'augmente sensiblement en vertu des ressources auxquelles elle donne accès. Sur ces bases, les élus municipaux s'y sont massivement engouffrés, érigeant du même coup la prise de contrôle de ces nouvelles instances au rang d'entreprise politique (…). »[2139] Fondamentalement, l'intercommunalité à fiscalité propre repose sur le « respect de la souveraineté municipale. »[2140]

Dans cette perspective, l'idée de trouver un contrepoids aux communes en renforçant le pouvoir normateur de l'intercommunalité n'a pas de sens : l'accroissement des habilitations reconnues aux intercommunalités en matière de planification reste soumis à cette logique fondamentale conditionnant l'action intercommunale au consentement communal. Le constat que la loi ENE contient avant tout des normes d'habilitation permissives ne surprend alors pas.

La voie empruntée par la loi RCT semble plus à même de briser le paradigme communal sur lequel repose le fonctionnement de l'intercommunalité. Cependant, les modalités techniques de la réforme préservent des vecteurs puissants d'influence communale, à tel point qu'il ne peut être exclu que, finalement, le pouvoir communal parvienne à conserver sa maîtrise politique des communautés, métropoles et, par ricochet, syndicats.

Une grande incertitude règne ainsi sur les effets de la loi RCT et, en conséquence, sur le fonctionnement de l'intercommunalité. Cette incertitude contamine *de facto* la détermination de la planification urbaine intercommunale, qui peut demeurer sous la domination communale. Dans cette hypothèse, on peut affirmer que cette planification ne pourra atteindre les objectifs assignés par le législateur. Son caractère de décision politique exige en effet un dépassement des volontés des communes regroupées et l'affirmation d'une volonté propre de l'auteur des plans et schémas.

[2138] LE SAOUT (R) : La question des délégués communautaires dans la réforme des collectivités territoriales : des effets *a priori* modestes, Pouvoirs Locaux, n° 88/2011, p. 122.

[2139] BOINO (P) : Logique de champ et intercommunalité, *in* BOINO (P) et DESJARDINS (X) (dir.) : *Intercommunalité : politique et territoire*, La documentation française, 2009, p. 34.

[2140] *Ibidem.*

Conclusion de la Partie 2

La confrontation du fonctionnement de l'intercommunalité à la détermination du contenu de la planification urbaine montre qu'il ne suffit pas d'avoir un périmètre intercommunal pour obtenir une planification d'essence intercommunale.

On l'a constaté, les rapports de force et luttes d'institutions ne prennent pas fin dès lors que les périmètres de l'intercommunalité et des planifications sont arrêtés. Bien au contraire, ils se poursuivent afin que les documents concernés ne remettent pas en cause, par leur contenu, les intérêts des parties en présence et, par là, leur pouvoir.

Dans cette optique, le pouvoir communal tente clairement d'assurer sa survie, en essayant de maintenir l'intercommunalité au rang d'agence pourvoyeuse de ressources, financières, on l'a vu à propos des incitations étatiques à l'intercommunalité ou les fonds de concours, ou administratives, ce qui a été constaté à travers les dispositions relatives aux services. Alors que la loi lui ménage des fonctions de projet et de gestion, il semble que les communes sont parvenues à neutraliser les premières au profit des secondes. *In fine*, cela revient à cantonner l'intercommunalité à un mode de gestion du service public[2141] et à une enceinte permettant de sceller des accords communaux, dans le respect des souverainetés municipales.

La résistance du pouvoir communal n'offre pas d'autre alternative que de lui imposer un autre pouvoir. Effectivement, si l'on souhaite que la planification urbaine dépasse une logique consensuelle pour acquérir une ambition transformatrice, cela suppose que son auteur soit en mesure de s'imposer face aux communes. La logique du rapport de force institutionnel nécessite qu'une réponse adéquate lui soit donnée, en l'occurrence une institution dotée d'un véritable pouvoir politique, qu'il s'agisse d'une institution intercommunale renforcée, ou non.

Face à cette exigence, certains se sont interrogés sur l'intérêt de demeurer dans des représentations et projections purement mues par les institutions. A ce titre, le professeur Caillosse souligne que « si elle est dominante, la manière institutionnelle de penser la ville n'a rien d'exclusif, ni de nécessaire. La logique métropolitaine peut trouver d'autres modes d'expression avec des politiques publiques indifférentes au registre institutionnel. »[2142] Ainsi, plutôt que de créer de nouvelles institutions, on peut songer « à innover en sollicitant des procédures, et en privilégiant des démarches. On préfère se placer du côté des *dispositifs*, plutôt que des *institutions*. »[2143]

Cependant, au regard du sort de la planification urbaine en l'absence d'institution intercommunale dominant les communes, on se rangera plutôt du côté de la réserve apportée par le professeur Caillosse lui-même : « reste que l'infortune de ces politiques n'est peut-être

[2141] Alors que l'établissement public territorial devait avoir pour effet de dépasser cet état. En ce sens, la doctrine avait indiqué que, « bien qu'établissement public et à la différence de ce qu'il en est des autres établissements publics, qu'ils soient nationaux ou locaux, les établissements publics territoriaux ont, comme les communes qu'ils regroupent, le choix du mode de gestion (régie, établissement public, affermage, concession, mandat…) et que, donc, ils ne sont pas, en règle générale, obligés de gérer eux-mêmes directement les services publics qui leur sont confiés mais qu'ils peuvent, au contraire, confier cette gestion soit à des établissements publics (régie industrielle, centre communal d'action sociale…) soit à des personnes privées. D'où ce paradoxe, au regard de la notion classique d'établissement public, d'établissements qui ne gèrent aucun service et qui donc, comme l'avait pressenti André de Laubadère, constituent bien une structure de regroupement, un cadre élargi pour l'exploitation de services publics, et non un mode de gestion de ces services. » (FATOME (E) et MOREAU (J) : L'établissement public territorial : mode de gestion du service public ?, AJDA, 20 décembre 1988, p. 700)

[2142] CAILLOSSE (J) : La « métropole » impossible, Pouvoirs Locaux, n° 86, III/2010, p. 46.

[2143] *Ibidem.* A titre d'illustration concrète, on peut noter que le professeur Caillosse évoque les projets métropolitains promus par la DATAR.

pas étrangère à leur ignorance ou sous-estimation *des effets d'institutions* (souligné par nous) (comme on parle d'effets de réalité). »[2144]

En conséquence, il semble que seul un renversement des rapports de force entre l'intercommunalité et les communes puisse permettre de modifier les conditions de détermination de la planification urbaine et, par là, son contenu. Pour remettre en cause une détermination dominée par les communes et un contenu consensuel des plans et schémas, il faut un pouvoir intercommunal s'imposant au pouvoir communal.

Si la loi RCT peut potentiellement produire ce renversement des rapports de force, elle peut également être appréhendée comme une manœuvre consistant à céder en apparence sur le principe du SUD pour mieux en annihiler les effets par ses modalités. L'avenir semble dès lors incertain, et ce d'autant plus que les dernières réformes contribuent à troubler des distinctions, catégorisations et qualifications juridiques que l'on pouvait croire acquises. Par exemple, le SUD rapproche plus l'intercommunalité du statut de collectivité territoriale que de celui d'établissement public. L'analyse est rendue ainsi plus complexe, surtout qu'un certain nombre d'éléments majeurs, comme les chartes de fonctionnement, les écritures concrètes des documents et les effets des modalités électorales, échappent aux canons de la science juridique *stricto sensu* pour nécessiter la mobilisation de la science politique, de la sociologie et de la science administrative. Cet horizon incertain de l'intercommunalité peut conduire à ombrager celui de la planification urbaine, d'où, peut-être, un avenir conduisant à devoir discuter de la pertinence de confier nécessairement la planification urbaine intercommunale à une institution intercommunale. Nietzsche ne disait-il pas que l'Histoire est un éternel retour ?[2145]

[2144] CAILLOSSE (J) : La « métropole » impossible, Pouvoirs Locaux, n° 86, III/2010, p. 50.

[2145] « Homme ! Ta vie toute entière sera de nouveau et toujours retournée tel un sablier, et toujours et de nouveau elle s'écoulera (...) et alors tu te verras retrouvant chaque douleur et chaque plaisir. » Nietzsche, *Le Gai Savoir et Fragments posthumes (1881-1882)*, éd. Colli/Montinari (O.P.C.5), trad. franç., Paris, Gallimard, 1982, 11 [148].

Conclusion générale

« Il n'est d'affaire plus difficile, plus dangereuse à manier, plus incertaine de son succès qu'entreprendre d'introduire de nouvelles institutions ; car le novateur a pour ennemis tous ceux que l'ordre ancien favorisait, et ne trouve que de tièdes défenseurs chez ceux que favoriserait l'ordre nouveau. »
Machiavel, *Le Prince*

Au terme de cette recherche relative aux relations entre la planification urbaine et l'intercommunalité, on peut dire que les espoirs soulevés par l'attribution d'une compétence planificatrice renouvelée à une collectivité publique renforcée doivent être nécessairement relativisés. L'analyse semble devoir mettre en avant deux illusions perdues.

D'une part, l'illusion d'une intercommunalité changeant radicalement de nature depuis la loi Chevènement. Le nouveau raffinement technique caractérisant le régime juridique des EPCI-FP et la reconnaissance de leur désignation au SUD semblaient devoir remettre en cause l'équilibre traditionnel des pouvoirs locaux et bousculer les catégories juridiques reconnues. Si la théorie juridique est en effet interrogée par les EPCI-FP[2146], établissements publics territoriaux se détachant des établissements publics pour se rapprocher des collectivités territoriales, la réalité des rapports de force locaux reste toutefois relativement stable. Alors que l'on visait à provoquer progressivement la désuétude de l'échelle communale, il semble au contraire que les communes restent les maîtresses du jeu local. Au lieu de s'opposer frontalement à un mouvement intercommunal qui paraissait inéluctable, les communes ont eu l'intelligence tactique de l'investir. De la sorte, elles ont pu influencer de façon décisive les projets gouvernementaux, on a souligné l'influence de l'AMF à propos du SUD prévu par la loi RCT, bénéficier des avantages étatiques liés au fait de rallier la dynamique intercommunale, comme les incitations financières, et, surtout, elles ont été en position de définir la règle du jeu intercommunal, si besoin en contournant la loi de façon manifeste dans les chartes de fonctionnement. Finalement, on a parfois le sentiment que les EPCI-FP sont devenus des super-syndicats intercommunaux, c'est-à-dire des institutions dont les compétences, la fiscalité, ou encore l'administration n'ont rien de commun avec les syndicats intercommunaux classiques, tout en fonctionnant effectivement comme ces syndicats intercommunaux, au consensus et dans le respect des pouvoirs municipaux.[2147] Les intérêts communaux sont alors préservés, au détriment de l'ambition initiale de l'intercommunalité réformée. On doit donc souligner le destin paradoxal de l'intercommunalité à fiscalité propre, censée se substituer au pouvoir communal mais instrumentalisée par ce dernier comme source de ressources, financières et administratives, permettant d'assurer sa survie. L'idée d'une réduction des EPCI-FP en super-syndicats intercommunaux peut paraître provocatrice après tant de lois et tant de fonds publics injectés pour relancer l'intercommunalité. Pourtant, de façon assez remarquable, cette idée est également évoquée par l'ADCF elle-même dans sa Charte d'Amiens. Cette dernière pose « une interrogation existentielle »[2148] quant au devenir des EPCI-FP confrontés à l'accroissement des exigences de gestion, nombre d'entre eux étant

[2146] Pour une présentation synthétique : PONTIER (J.-M.) : L'intercommunalité, hier, aujourd'hui et demain, JCP-A, 26 juillet 2010, n° 30-34, p. 12.

[2147] Une récente illustration des difficultés à admettre la spécificité des EPCI-FP peut être donnée, à partir de la loi du 17 mai 2011 relative aux GIP. Le professeur Janicot relève qu'il a fallu surmonter l'opposition du Sénat pour insérer dans la loi l'article qui « interdit aux collectivités territoriales de créer avec leurs groupements des GIP pour exercer en commun des activités qui pourraient être confiées à des EPCI ou des syndicats mixtes. » (JANICOT (L) : La rationalisation manquée des groupements d'intérêt public, AJDA 2011, p. 1198). Il ressort de cela que certains envisagent toujours l'EPCI-FP comme un simple mode d'exercice des activités d'intérêt général, comparable au GIP.

[2148] http://www.adcf.org/files/Charte-d-Amiens_adcf.pdf, p. 12.

menacés de devenir des « SIVOM à DGF »[2149]. De même, on peut relever avec intérêt que Nicolas Portier, délégué général de l'ADCF, appréhende l'intercommunalité comme le vecteur d'une « gestion municipale modernisée » et comme « droit commun de l'organisation municipale française ».[2150] Le paradigme communal semble bien ancré. Evidemment, cette relativité de la montée en puissance intercommunale, en termes de processus décisionnel, a un impact direct sur la planification urbaine : cette dernière devient *de facto* une norme juridique consensuelle, respectant les pouvoirs municipaux, tant du point de vue de son périmètre que de son contenu.

D'autre part, la recherche met en avant l'illusion perdue d'une planification urbaine pouvant asseoir son autorité sur la seule hiérarchie des normes. Pour cette dernière, la planification urbaine intercommunale prime les normes juridiques communales. En stricte logique kelsénienne, cette prééminence de la norme juridique intercommunale aurait dû suffire à cantonner les communes à une fonction d'exécution de la planification intercommunale. A cet égard, la dépendance normative qui structure la hiérarchie des normes aurait dû réduire les normes communales à la seule fonction de concrétisation des normes intercommunales. Cependant, l'analyse a bien mis en exergue les limites d'une approche bâtie autour de la seule hiérarchie des normes. Avec Carré de Malberg, on estime que les organes, les acteurs, ne peuvent être totalement écartés de l'examen. La hiérarchie des organes peut contribuer à renverser la hiérarchie des normes : on estime que c'est ce qui se passe en matière de planification urbaine intercommunale. L'autorité politique et le pouvoir politique des communes tendent à neutraliser le rang hiérarchiquement supérieur de la norme juridique intercommunale, car son auteur est un établissement public procédant des communes et restant sous leur domination. Cela justifie la centralité de l'analyse des acteurs pour mesurer le plus justement possible l'équilibre d'un système. La hiérarchie des normes n'apparaît pas comme un appui suffisant pour garantir la prééminence de la norme intercommunale, dès lors que la hiérarchie des organes voit la domination des communes sur l'institution intercommunale.

En conséquence, il semble que les réformes législatives menées depuis 1999-2000 tendent à rester au milieu du gué. Il est indéniable qu'elles contribuent à modifier de façon tout à fait substantielle le droit positif : il y a encore quelques années, le nécessaire portage de la planification stratégique par un EPCI, le dépassement du PLU communal au profit d'un PLU-CM intégrant les planifications sectorielles et l'élection au SUD des délégués des EPCI-FP pouvaient apparaître comme des perspectives souhaitables, mais lointaines, voire improbables. Malgré tout, les réformes semblent devoir échouer à modifier fondamentalement les pratiques. L'échec est avéré à propos des dispositions issues du cycle ouvert par les lois Chevènement et SRU. L'échec semble probable pour celles découlant du nouveau cycle débuté avec les lois ENE et RCT, qui ne rompent pas avec le paradigme communal, on l'a vu avec des modalités de SUD respectant les communes ou encore un recours au PLU-CM dépendant de l'accord des communes. Cette prééminence communale jette également une ombre sur l'ensemble des éléments censés favoriser le développement et l'efficacité des planifications intercommunales. On pense, par exemple, aux éléments conçus comme devant optimiser les périmètres des SCOT et inciter à recourir aux PLU-CM, les schémas de secteur et les plans de secteurs. Dans un contexte de domination communale, ces derniers apparaissent comme des vecteurs possibles du maintien du contrôle communal des

[2149] « Le risque de se voir peu à peu contraintes de privilégier la gestion du quotidien sur l'anticipation de l'avenir est une réalité pour nombre d'entre elles. Sont-elles vouées à devenir des ''SIVOM à DGF'' ou doivent-elles préserver de réelles capacités de programmation et d'animation du développement local ? » (http://www.adcf.org/files/Charte-d-Amiens_adcf.pdf, p. 12)

[2150] PORTIER (N) : La coopération intercommunale dans la réforme des collectivités, AJDA 2011, p. 80.

planifications intercommunales. Manifestement, l'absence de refonte totale des rapports de force locaux ne peut que conduire, *in fine*, à l'instauration d'une planification urbaine littéralement *inter-communale*, cantonnée à la simple conciliation des intérêts communaux. D'où l'échec d'une *supra-communalité* institutionnelle et planificatrice matérialisant de nouveaux territoires et de nouvelles politiques servant des intérêts propres. La faiblesse de l'institution intercommunale avait déjà été soulignée en 1992[2151], on constate aujourd'hui qu'elle demeure, entraînant dans sa faiblesse la planification qui lui est attribuée. Le jeu politique neutralise le jeu des compétences.[2152] Aussi, l'instrumentalisation de l'intercommunalité comme moyen de défense des intérêts communaux se répercute sur la planification urbaine qui se voit à son tour mobilisée pour assurer cette fonction de préservation des intérêts communaux.

Une reconfiguration profonde de l'exercice de la compétence planificatrice ne peut passer par une énième réforme des caractéristiques intrinsèques de la planification urbaine, qu'il s'agisse des conditions de déploiement des périmètres, de ses procédures d'élaboration et des moyens de sa mise en oeuvre. De même, serait insuffisante une réforme de l'intercommunalité qui ne ferait pas évoluer ses rapports avec les communes. L'enjeu est effectivement là, dans les rapports de force entre intercommunalités et communes. On l'a dit, sont « vides de sens des autorités sans compétences ou des compétences sans autorités pour les exercer. »[2153] C'est donc bel est bien l'autorité de la personne compétente en matière de planification urbaine intercommunale qui est en cause et qui doit constituer le principal enjeu des réformes à venir. A cette fin, deux grandes voies peuvent être empruntées.

D'un côté, le législateur peut renforcer l'autorité de l'institution intercommunale face aux communes, faisant d'elle une autorité à part entière, détentrice d'un pouvoir politique destiné à défendre ses intérêts propres, y compris face aux communes. Il s'agit, par là, de refonder la carte des pouvoirs locaux : certains Etats voisins y sont parvenus.[2154] Dans cette perspective, l'intercommunalité doit devenir un « pouvoir à même de définir et d'imposer un intérêt général local, même si cela contrevient aux intérêts particuliers de certaines communes. »[2155]

D'un autre côté, le législateur peut faire le choix d'abandonner la stratégie tendant à faire de l'intercommunalité un « amortisseur/courroie de transmission (…) (visant à) éviter le choc frontal entre les communes et l'Etat en passant par un tiers chargé d'assouplir les directives fixées par le législateur. »[2156] Il s'agirait, par là, de faire tomber le paravent

---

[2151] Le Conseil d'Etat relevait déjà que la « planification intercommunale s'est retrouvée en porte-à-faux par rapport à la planification communale, dans la mesure où elle ne repose sur aucune structure décentralisée véritablement efficace et pertinente comparable à celles des collectivités locales. » (CONSEIL D'ETAT : *L'urbanisme. Pour un droit plus efficace*, Les Etudes du Conseil d'Etat, La Documentation française, 1992, Paris, p. 51)

[2152] DORMOIS (R) : Intercommunalité et planification urbaine : une dynamique de stabilisation croisée, *in* LE SAOUT (R) et MADORE (F), (dir.) : *Les effets de l'intercommunalité*, Presses universitaires de Rennes, 2004, p. 148.

[2153] BENOIT (F.-P.) : L'évolution des affaires locales, De la décentralisation des autorités à la décentralisation des compétences, *in La profondeur du droit local : Mélanges en l'honneur de Jean - Claude Douence*, Dalloz, 2006, Paris, p. 24.

[2154] La Suède a ainsi réduit le nombre de communes de 2 282 à 290 entre 1952 et 1974 (WOLLMANN (H) : Des systèmes communaux européens en mutations : étude comparée de la France, de l'Allemagne, du Royaume-Uni et de la Suède, Pouvoirs Locaux, n° 81, II/2009, p. 62) ; de son côté, l'Allemagne a fait passer le nombre des communes de 24 282 en 1968 à 8 513 en 2004 (http://www.senat.fr/rap/r08-264-1/r08-264-13.html).

[2155] BOINO (P) : Logique de champ et intercommunalité, *in* BOINO (P) et DESJARDINS (X) (dir.) : *Intercommunalité : politique et territoire*, La documentation française, 2009, p. 34.

[2156] BROUANT (J.-P.) : Conclusion, *in* BROUANT (J.-P.), DESCHAMPS (E), NOURY (A), QUILICHINI (P), ZITOUNI (F) : *Intercommunalité et habitat : les communautés au milieu du gué ?*, Les Cahiers du GRIDAUH, série Droit de l'habitat, n° 16-2006, La Documentation française, Paris, p. 95.

intercommunal et de confier la compétence planificatrice à une collectivité publique détenant un pouvoir politique, les départements, les régions ou, plus certainement, l'Etat. L'intercommunalité demeurerait une agence au service des communes.

Quelle que soit la stratégie suivie, elle doit tendre à un seul et unique but : conférer une réelle autorité et un véritable pouvoir à la personne compétente en matière de planification urbaine face aux communes. Ce rééquilibrage des pouvoirs est la condition *sine qua non* pour que la planification urbaine intercommunale ne soit pas uniquement la cristallisation des intérêts communaux, préservés lors de la détermination de son périmètre et de son contenu ainsi que lors de sa mise en œuvre.

La planification urbaine ne peut espérer faire montre d'efficacité si elle n'est pas attribuée à une collectivité publique disposant d'un pouvoir politique conséquent.

En effet, il n'est pas possible d'établir une planification urbaine intercommunale défendant un schéma de vie collective à partir de schémas individuels.[2157] La somme des intérêts communaux ne permet pas de cristalliser un intérêt spécifiquement intercommunal que la planification urbaine pourra concrétiser. Clairement, la préservation du pouvoir communal et le maintien des souverainetés municipales empêchent l'agrégation des intérêts communaux et conduit à une édiction consensuelle de la planification. Cette dernière est réduite à compiler des compromis sur des sujets consensuels et à ignorer les sujets conflictuels.

Or, une vie collective nécessite également de *régir* le présent et l'avenir, pour corriger ou anticiper des difficultés ainsi que pour créer les conditions d'un développement harmonieux, tant économique que social. Autant de points révélant l'exigence de projets politiques pour lesquels le consensus ne suffit pas. Cette exigence d'une profonde réforme des mécanismes décisionnels est d'autant plus forte que la planification urbaine intercommunale intervient de façon croissante sur des sujets sensibles où le consensus ne peut avoir sa place. On peut évoquer, par exemple, la solidarité sociale, passant par l'équilibre social de l'habitat ou le renouvellement urbain notamment. On peut citer également la limitation de l'étalement urbain, la régulation des transports, la préservation de l'environnement. Ces différents éléments sont des enjeux fondamentaux en période de crise économique, sociale et environnementale. Aussi, il faut créer les conditions d'une planification *effectivement* supra-communale et efficace. Assurément, les principales difficultés, notamment sociales, se concentrent dans une armature urbaine qui ne semble pas structurée pour y faire face avec efficience.[2158] Cela suppose une réforme organisationnelle, pour éviter que les projets collectifs soient aliénés par l'état des organisations les portant.[2159]

Par conséquent, la planification urbaine intercommunale exige de véritables choix politiques, c'est-à-dire des décisions de majorité et non des consensus. Comme l'a très justement indiqué le professeur Jégouzo, l'aménagement, la gestion de l'espace et de l'environnement sont des compétences politiques.[2160] De ce fait, la planification urbaine intercommunale est une décision politique, qui exige monopole décisionnel et puissance pour son auteur, afin que sa décision d'asseoir une identité et un modèle puisse être matérialisée et exécutée.

[2157] FAVRE (P) : *La décision de majorité*, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1976, p. 28.

[2158] CAILLOSSE (J), LE LIDEC (P), LE SAOUT (R) : Le « procès » en légitimité démocratique des EPCI, Pouvoirs Locaux, n° 48 I/2001, p. 94.

[2159] COTTEREAU (A) : L'apparition de l'urbanisme comme action collective : l'agglomération parisienne au début du siècle, Sociologie du travail, 1969, n°4, p. 346.

[2160] JEGOUZO (Y) : Les communautés de communes et les communautés de villes : révolution, innovation ou redondance ?, RFDA, janvier-février 1993, p. 5.

On n'est pas inconscient des difficultés pour que la planification urbaine intercommunale, décision politique, soit attribuée à une autorité détentrice d'un réel pouvoir politique. Indubitablement, la question des pouvoirs locaux renvoie à une histoire longue complexe. On l'a très justement souligné, la commune est la seule collectivité territoriale actuellement existante dont le principe et le maillage ont survécu à la Révolution de 1789.[2161] Précisément, le mille-feuille institutionnel républicain renvoie manifestement à l'empilement institutionnel de l'Ancien Régime et à l'impuissance de ce dernier pour y faire face. La tâche de refondation de la carte des pouvoirs locaux apparaît alors très délicate. Elle l'est d'autant plus que le cadre parlementaire y est peu propice, au regard du cumul des mandats, du collège électoral du Sénat[2162] et de l'influence corrélative des associations d'élus locaux. A cet égard, un auteur met en avant la « tension qui perdure, en France, entre la volonté de moderniser l'organisation administrative, notamment le nombre, la place et le rôle des collectivités territoriales, pour l'adapter aux évolutions contemporaines, et le refus de modifier le système de pouvoirs existant. »[2163] A ces difficultés historiques et structurelles s'ajoute la faiblesse, voire le défaut de conceptualisation du local, du pouvoir local, dans la pensée politique et juridique française. Comme la décentralisation n'est pas pensée, elle n'est pas construite : dès lors, il est délicat de la déconstruire pour la réformer. Un certain déficit conceptuel complexifie la situation de ce point de vue.

Même si la marche vers une planification urbaine attribuée à une personne disposant d'un périmètre d'action consistant et détentrice d'un réel pouvoir politique est difficile, il faut cependant continuer à avancer dans cette direction, et vite. En effet, alors que le blocage institutionnel perdure, les éléments censés être régulés par la planification urbaine intercommunale continuent de voir leur situation se dégrader.

A titre d'illustration, on peut évoquer « l'explosion périurbaine »[2164] actuellement à l'œuvre, en dépit de l'objectif de maîtrise de l'étalement urbain. Ainsi, « au recensement de 1999, on comptait près de 15 000 communes périurbaines, communes qui accueillaient plus de 12 millions d'habitants et qui couvraient un tiers du territoire métropolitain. (…) On peut estimer que le seuil symbolique de 20 000 communes périurbaines sera franchi au début de la décennie 2010. De même, la population des espaces périurbains devrait rapidement franchir le seuil des 15 millions. L'extension du périurbain est d'autant plus massive que très peu de communes périurbaines sont intégrées aux zones agglomérées des pôles urbains. Ces dernières ont gagné 306 communes entre 1990 et 1999 quand le nombre de communes périurbaines augmentait lui de 4 527 unités. »[2165] En d'autres termes, on doit relever un accroissement de 43 % des communes relevant des couronnes périurbaines et espaces multipoliarisés.[2166] Cette dynamique n'est pas maîtrisée puisqu'on a indiqué que « l'artificialisation des sols s'accélère, au rythme de 86 000 hectares par an depuis 2006 (contre 61 000 hectares entre 1992 et 2003) soit la superficie d'un département français tous

---

[2161] CAILLOSSE (J) : La « métropole » impossible, Pouvoirs Locaux, n° 86, III/2010, p. 44-45. Sur cette question, on peut voir : GARCIA DE ENTERRIA (E) : *Révolution française et administration contemporaine*, Economica, 1993, Paris.

[2162] Les récentes élections sénatoriales de septembre 2011 illustrent l'influence communale au sein de ce collège. Incontestablement, la première alternance politique connue par le Sénat depuis 1958 s'explique en partie par le mauvais accueil des dispositions de la loi RCT consacrées à l'intercommunalité par les petites et moyennes communes. Ces dernières ont particulièrement marqué leur mécontentement quant aux dispositions relatives à l'achèvement de la couverture intégrale des territoires par les EPCI-FP, jugées trop autoritaires et brutales.

[2163] GUILLAUME (Y) : Pouvoirs locaux et réforme territoriale : changer pour ne pas changer, Pouvoirs Locaux, n° 84, I/2010, p. 13.

[2164] CHARMES (E) : L'explosion périurbaine, Etudes foncières, mars-avril 2009, n° 138, p. 25.

[2165] CHARMES (E) : 20 000 communes périurbaines ?, *In* CHARMES (E) : L'explosion périurbaine, Etudes foncières, mars-avril 2009, n° 138, p. 26.

[2166] *Ibidem.*

les sept ans… »[2167] Cette donnée sur l'artificialisation des sols est inquiétante car « les communes qui deviennent périurbaines ne sont souvent urbanisées qu'à 10 ou 20 %. »[2168] Autrement dit, cela signifie que « la périurbanisation du territoire français apparaît sous-estimée. »[2169] Cette absence de maîtrise de l'étalement urbain a de lourdes conséquences, sur l'environnement, alors que sa préservation est érigée par la loi ENE en priorité des politiques publiques, mais aussi sur les finances publiques, la périurbanisation supposant de nouveaux équipements, réseaux et services publics[2170], dans un contexte financier public très difficile, marqué par les déficits et la dette.

Un autre exemple de l'urgence de confier la planification urbaine à un véritable pouvoir politique peut être donné à partir de l'objectif de solidarité sociale assigné aux plans et schémas. Cet objectif connaît une concrétisation mitigée, une approche de l'occupation des sols selon les classes sociales étant possible. A ce titre, on a souligné que, « par rapport à des centres-villes de plus en plus embourgeoisés et à des banlieues populaires dont la paupérisation s'accentue, le périurbain apparaît comme un espace moyen mélangé. »[2171] On peut alors parler du maintien d'un urbanisme de séparation[2172] du fait de la multiplication de ces clubs résidentiels socialement homogènes. Dans cette optique, l'intercommunalité contribue au maintien des situations sociales existantes, plutôt qu'à leur transformation : elle amplifie même l'ordre social préexistant en se limitant à des politiques répartissant les moyens et équipements en fonction des équilibres établis.[2173] Cela contribue à neutraliser l'objectif de mixité sociale de la planification urbaine, d'où une fragilisation de la cohésion nationale, pourtant essentielle pour traverser la crise actuellement connue par le pays.

Ces différentes illustrations soulignent à quel point la planification exige « des arbitrages que les EPCI (…) n'ont pas toujours la capacité politique d'imposer. »[2174] De toute évidence, il faut mettre un terme à l'aporie consistant à faire l'éloge de la lenteur en matière intercommunale, surtout être progressif !, tout en martelant l'urgence en matière de planification, à travers une succession de lois aux intitulés martiaux, portant engagements nationaux et mobilisations, spécialement en matière de logement et d'environnement. En paraphrasant Carl Schmitt,[2175] on peut dire que comme est souverain celui qui décide, l'efficacité de la planification urbaine intercommunale, en tant que décision politique, est suspendue à la fin de la souveraineté municipale.

Pour achever cette recherche relative aux relations entre la planification urbaine et l'intercommunalité, on peut mettre avant le paradoxe qui la sous-tend et qui en constitue, en réalité, le souffle vital.

En apparence, avec l'intercommunalité et la planification urbaine, on est en présence de notions relativement nouvelles, de techniques juridiques assez récentes.

[2167] JACQUOT (H), LEBRETON (J.-P.) : La réforme du PLU, AJDA 2010, p. 1704.

[2168] CHARMES (E) : 20 000 communes périurbaines ?, *In* CHARMES (E) : L'explosion périurbaine, Etudes foncières, mars-avril 2009, n° 138, p. 26.

[2169] *Ibidem.*

[2170] PETITET (S) : Stratégie foncière et réseaux : le « plus » communautaire, Etudes foncières, janvier-février 2009, p. 36.

[2171] CHARMES (E) : Une mosaïque socio-spatiale, *In* CHARMES (E) : L'explosion périurbaine, Etudes foncières, mars-avril 2009, n° 138, p. 34.

[2172] JACQUOT (H) : D'un urbanisme de séparation à un urbanisme de mixité, Droit et Ville, 1992, n°34, p. 87.

[2173] BENCHENDIKH (F), DESAGE (F), GRALEPOIS (M), GUERANGER (D) (coord.), LAFARJE (R) : Solidarité intercommunale. Partager richesse et pauvreté ?, Rapport remis au PUCA et à la DGALN dans le cadre du programme de recherche « L'intercommunalité à l'épreuve des faits », avril 2011, p. 220.

[2174] JACQUOT (H) : Eléments de conclusion, *in* LEBRETON (J.-P.) (dir.) : *Evaluation juridique des premiers SCOT*, Les Cahiers du GRIDAUH, série Droit de l'urbanisme, n° 19-2009, La Documentation française, Paris, 2009, p. 245.

[2175] SCHMITT (C) : *Théologie politique*, Editions Gallimard, 1988, p. 15.

L'intercommunalité a surgi dans le droit positif en deux temps, en 1890 pour l'intercommunalité syndicale, avec le syndicat de communes, et en 1959 pour l'intercommunalité à fiscalité propre, avec le district. Quant à elle, la planification urbaine a connu ses premières manifestations modernes avec les plans d'urbanisme des lois de 1919-1924.[2176] De ce fait, on pouvait penser qu'intercommunalité et planification urbaine renouvelleraient les problématiques et ouvriraient de nouvelles perspectives, juridiques et politiques notamment.

Or, on a relevé que ces instruments s'inscrivent bien au contraire dans les débats juridico-politiques français traditionnels, en particulier l'équilibre entre centralisation et décentralisation et la portée de la régulation sociale étatique.

En effet, au fond, l'intercommunalité ne désigne pas autre chose que l'effort de l'Etat pour reconstruire un espace national unifié et uniformisé plus efficace[2177], par opposition à la pulvérisation communale, tant territoriale que normative. On ne peut dissocier la stratégie intercommunale de l'Etat de son effort pluriséculaire de centralisation, pour dépasser les fragmentations territoriales et assurer l'unité de l'espace national.[2178]

De la même façon, la planification urbaine n'est pas autre chose que le recours traditionnel de l'Etat au droit pour tenter d'instaurer et conserver un ordre social donné. Clairement, la planification urbaine vise à promouvoir un certain modèle social : solidaire socialement, soucieux de préserver l'environnement, tout en étant efficace économiquement. A cet égard, la loi prédétermine fortement le contenu des documents intercommunaux ; ces derniers ne pourraient promouvoir un modèle social ségrégatif ou la destruction de l'environnement par exemple. L'Etat impose donc ses valeurs et sa conception de la société en fixant le régime juridique des documents élaborés localement. En cela, la planification urbaine est une projection de l'intervention traditionnelle de l'Etat dans la société, elle est une illustration de cette fonction de régulation de la société reconnue à l'Etat depuis désormais plusieurs siècles.[2179] En concevant et en imposant progressivement l'adoption de planifications urbaines intercommunales, l'Etat cherche à encadrer et orienter l'action publique locale[2180] afin que cette dernière soit compatible avec la régulation sociale qu'il souhaite globalement impulser. Si la fonction de la planification peut être rattachée à une histoire longue, telle est le cas également pour sa nature. Même si on doit déplorer un certain déficit de la recherche juridique à cet égard, on doit souligner que la planification urbaine est faite de normes juridiques.[2181] A ce titre, on ne peut manquer de rapprocher la planification urbaine du « composé juridique »[2182] qui caractérise le système administratif français ; la planification urbaine intercommunale n'est autre qu'une forme de gouvernement et d'administration par le droit impulsé et encadré au niveau central.

Face à cet effort étatique pour ré-unifier l'espace national et réguler la société, on trouve des forces centrifuges visant à préserver leurs intérêts propres, en particulier les intérêts locaux portés par les collectivités territoriales. On peut préciser que l'on ne considère pas que ces intérêts locaux sont nécessairement des intérêts égoïstes antinomiques avec la

---

[2176] Voir Introduction.

[2177] PONTIER (J.-M.) : Les cartes et schémas : de nouvelles interrogations pour la décentralisation *in* PONTIER (J.-M.) (dir.) : *Cartes, schémas et décentralisation*, PUAM, 2000, p. 12.

[2178] LEGENDRE (P) : *Trésor historique de l'Etat en France*, Fayard, 1992, p. 136.

[2179] LEGENDRE (P) : *op. cit.*, p. 226.

[2180] PONTIER (J.-M.) : article précité, p. 16.

[2181] On peut cependant évoquer quelques travaux. Par exemple : INSERGUET (J.-F.) : La spécificité du régime des actes administratifs en droit de l'urbanisme : l'exemple du POS, thèse de droit public, Université de Limoges, 1997 ; LE COQ (V) : Contribution à l'étude de la norme locale d'urbanisme, thèse de droit public, Université d'Aix-Marseille, 2000.

[2182] LEGENDRE (P) : *op. cit.*, p. 395.

notion d'intérêt général. Les intérêts locaux trouvent à s'exprimer, s'agissant de la planification urbaine intercommunale, grâce à la marge de manœuvre locale que préserve le système semi-décentralisé effectivement à l'œuvre dans le droit positif et le mécanisme de la codécision qui en découle.

Entre la force centripète étatique et les forces centrifuges locales se joue un jeu multiséculaire, fait de flux et de reflux, d'avancées et de reculs respectifs, dont l'enjeu fondamental est la police de la société. Notre thèse semble bien illustrer ce décalage fondamental entre un intitulé *a priori* moderne et une réalité classique.

Dans cette perspective classique assumée, on pourra dire que tant qu'il y aura des personnes, il y aura des intérêts. Or, les intérêts donnent systématiquement naissance à des conflits d'intérêt. Par la suite, ces conflits d'intérêt suscitent des rapports de force visant à les faire prévaloir. Evidemment, ces rapports de force sont faits pour être remportés. Mais, pour les remporter, il faut du pouvoir. Le pouvoir : telle est, selon nous, l'hypothèque conditionnant le succès de l'immixtion de l'intercommunalité en matière de planification urbaine.

Bibliographie

I. Ouvrages généraux, Traités et Manuels

ALLAND (D) et RIALS (S) (dir.) : Dictionnaire de la culture juridique, PUF, 2003.
AUBY (J.-B.), AUBY (J.-F.), NOGUELLOU (R) : Droit des collectivités locales, PUF, 2009.
AUBY (J.-B.), PERINET-MARQUET (H), NOGUELLOU (R) : Droit de l'urbanisme et de la construction, Montchrestien, 8e édition, 2008.
BRAIBANT (G) et STIRN (B) : Le droit administratif français, Presses de Science-Po et Dalloz, 7e édition, 2005.
CHAPUS (R) :
- Droit administratif général, Tome 1, Editions Montchrestien, 2001.
- Droit administratif général, Tome 2, Editions Montchrestien, 2001.
- Droit du contentieux administratif, Editions Montchrestien, 2008.

CORNU (G) (dir.) : Vocabulaire juridique, PUF, 2007.
EINSENMANN (C) :
- Cours de droit administratif, Tome 1, LGDJ, 1982.
- Cours de droit administratif, Tome 2, LGDJ, 1983.

FAURE (B) : Droit des collectivités territoriales, Dalloz, 2011.
FERSTENBERT (J), PRIET (F), QUILICHINI (P) : Droit des collectivités territoriales, Dalloz, 2009.
GUYOMAR (M) et SEILLER (B) : Contentieux administratif, Dalloz, 2010.
HAMON (F), TROPER (M) : Droit constitutionnel, LGDJ, 2009.
HAURIOU (M) : Précis de droit administratif et de droit public, Réédition de la 12ème édition de 1933, Dalloz, 2002.
JACQUOT (H) et PRIET (F) : Droit de l'urbanisme, Dalloz, 2008.
LEBRETON (J.-P.): Droit de l'urbanisme, PUF, 1993.
LONG (M), WEIL (P), BRAIBANT (G), DELVOLEVE (P), GENEVOIS (B) : Les grands arrêts de la jurisprudence administrative, Dalloz, 2011.
MERLIN (P), CHOAY (F) (dir.) : Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement, PUF, 2009.
MORAND-DEVILLER (J) : Droit administratif, Montchrestien, 10e édition, 2007.
PRIEUR (M) : Droit de l'environnement, Dalloz, 2004.
ROMI (R) : Droit de l'environnement, Montchrestien, 2010.
TOUVET (L), FERSTENBERT (J), CORNET (C) : Les grands arrêts du droit de la décentralisation, Dalloz, 2001.
VERPEAUX (M) : Droit des collectivités territoriales, PUF, 2008.
WALINE (J) : Droit administratif, Dalloz, 2010.

II. Thèses et Ouvrages spécialisés

ALBERT (J.-L.), BRIANT (de) (V), FIALAIRE (J) : L'intercommunalité et son coût, L'Harmattan, 2008.
AMSELEK (P) (dir.) : Interprétation et droit, Bruylant, 1995.
ARNAUD (A.-J.) (dir.) : Dictionnaire encyclopédique de théorie et de sociologie du droit, Paris, LGDJ, 1993.
APUMP et IET (dir.) : La ville étalée en perspectives, Champ Social Editions, 2003.
ATIAS (C) : Epistémologie juridique, PUF, 2002.
AUBY (J.-B.) : La décentralisation et le droit, LGDJ, 2006.
BALDOUS (A) : Le principe de spécialité en droit administratif français, thèse de droit public, Université d'Aix-Marseille III, 1974.
BARAIZE (F) et NEGRIER (E) (dir.) : L'invention politique de l'agglomération, Paris, L'Harmattan, 2001.
BASDEVANT-GAUDEMET (B) : Contrat ou institution : un enjeu de société, LGDJ, 2004.
BASTID (P) (dir.) : L'idée de légitimité, Annales de philosophie politique tome VII, PUF, 1967.
BECHILLON (de) (D) :
- Hiérarchie des normes et hiérarchie des fonctions normatives de l'Etat, Economica, 1996.
- Qu'est-ce qu'une règle de droit ?, Editions Odile Jacob, 1997, Paris.

BELRHALI (H) : Les coauteurs en droit administratif, LGDJ, 2003.
BENOIT (F.-P.) (dir.) : Collectivités locales, Encyclopédie juridique Dalloz.
BIAREZ (S) : Territoires et espaces politiques, Presses Universitaires de Grenoble, 2000.
BLANCO (C) : Historicité et modernité du droit français de l'urbanisme, thèse de droit public, Université de Nice - Sophia Antipolis, 1999.
BOILLOT-BURG (C) : La décentralisation coopérative : contribution à l'étude des rapports entre l'Etat et les autres personnes publiques territoriales, thèse de droit public, Université de Dijon, 2002.
BOINO (P) et DESJARDINS (X) (dir.) : Intercommunalité : politique et territoire, La Documentation française, 2009.
BOURJOL (M) : Intercommunalité et Union européenne, LGDJ, 1994.
BOURRICAUD (F) : Esquisse d'une théorie de l'autorité, Plon, 1961.
BRIANT (de) (V) : L'action commune en droit des collectivités territoriales, thèse de droit public, Université Panthéon-Assas (Paris II), 2007.
BROUANT (J.-P.) et JEGOUZO (Y) : La territorialisation des politiques et du droit de l'habitat social, Les Cahiers du GRIDAUH, série Droit de l'habitat, n° 2-1998, La Documentation française.
BROUANT (J.-P.), COQUIERE (A), GUELTON (S), LEBRETON (J.-P.), PLANCHET (P) et THEULE (F) : Trente ans d'intercommunalité dans les villes nouvelles : enquête sur la législation et ses pratiques, Les Cahiers du GRIDAUH, série Histoire, n° 13-2005, La Documentation française.
BROUANT (J.-P.) (coord.) : Contractualisation et territoires : les contrats d'agglomération, Les Cahiers du GRIDAUH, série Aménagement du territoire, n° 12-2005, La Documentation française.
BROUANT (J.-P.), DESCHAMPS (E), NOURY (A), QUILICHINI (P), ZITOUNI (F) : Intercommunalité et habitat : les communautés au milieu du gué ?, Les Cahiers du GRIDAUH, série Droit de l'habitat, n° 16-2006, La Documentation française.
CABRILLAC (R) : L'acte juridique conjonctif en droit privé français, LGDJ, 1990.

CAILLOSSE (J) (dir.) : Intercommunalités, invariance et mutation du modèle communal français, Presses universitaires de Rennes, 1995, Rennes.
CAILLOSSE (J) : Les « mises en scène » juridiques de la décentralisation. Sur la question du territoire en droit public français, LGDJ, 2009.
CARBONNIER (J) : Essais sur les lois, Répertoire du Notariat Defrénois, 1979.
CARRE DE MALBERG (R) :
- Contribution à la théorie générale de l'Etat, (2 tomes), Librairie de la société du Recueil Sirey, 1920.
- Confrontation de la Théorie de la formation du droit par degrés avec les idées et les institutions consacrées par le droit positif français relativement à sa formation, Dalloz, 2007.

CAUDAL (S) (dir.) : Les principes en droit, Economica, 2008.
CERCOL : Le nouveau droit de l'urbanisme, Editions Sirey, 1984.
CHAPUISAT (L.-J.) : La notion d'affaires locales en droit administratif français, thèse de droit public, Université de Paris, 1971.
CHEVALLIER (J) : L'Etat post-moderne, LGDJ, 2003.
COMMAILLE (J) et JOBERT (B) : Les métamorphoses de la régulation politique, LGDJ, 1999.
CONSTANS (L) : Le dualisme de la notion de personne morale administrative en droit français, Dalloz, 1966.
CORNELOUP (V) : La notion de compétence des autorités administratives en droit français, Contribution à une théorie générale des aptitudes à agir, thèse de droit public, Paris II, 2000.
CRUCIS (J.-M) : Les combinaisons de normes dans la jurisprudence administrative française : contribution à l'étude du pouvoir normatif du juge de l'excès de pouvoir, LGDJ, 1991.
DELHOSTE (M.-F.) : Les polices administratives spéciales et le principe d'indépendance des législations, LGDJ, 2001.
DEMAYE (P) : Le renouveau de l'intercommunalité en France. Un enjeu de la réforme territoriale ?, thèse de droit public, Université d'Amiens, 2000.
DEMOUVEAUX (J.-P.) et LEBRETON (J.-P.) : La naissance du droit de l'urbanisme, 1919-1935, Les éditions des Journaux Officiels, 2007.
DESAGE (F) : Le « consensus » communautaire contre l'intégration intercommunale, thèse de science politique, Université Lille 2, 2005.
DESJARDINS (X) : Gouverner la ville diffuse. La planification territoriale à l'épreuve, thèse de géographie, Université Panthéon-Sorbonne - Paris I, 2007.
DRAGO (R) : Les crises de la notion d'établissement public, Editions A. Pedone, 1950.
DURAN (P) : Penser l'action publique, LGDJ, 1999.
EINSENMANN (C) : Centralisation et décentralisation. Esquisse d'une théorie générale, LGDJ, 1948.
ESTEBE (P) : Gouverner la ville mobile, PUF, 2008.
FAURE (A) (dir.) : Territoires et subsidiarité. L'action publique locale à la lumière d'un principe controversé, L'Harmattan, 1997.
FAVRE (P) : La décision de majorité, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1976.
FERSTENBERT (J) : Recherche sur la notion juridique de spécialité des personnes publiques, Presses Universitaires d'Orléans, 2009.
FONDATION NATIONALE DES SCIENCES POLITIQUES : La planification comme processus de décision, Armand Colin, 1965.
FOUGERE (L), MACHELON (J-P), MONNIER (F) (dir.) : Les communes et le pouvoir de 1789 à nos jours, PUF, 2002.

FOURNIE (F) : Recherches sur la décentralisation dans l'œuvre de Maurice Hauriou, LGDJ, 2005.
FOYER (J), LEBRETON (G), PUIGELIER (C) (dir.) : L'autorité, Cahiers des sciences morales et politiques, PUF, 2008.
GALLEZ (C), MENERAULT (P) (dir.) : Recomposition intercommunale et enjeux des transports publics en milieu urbain, Predit, 2005.
GARCIA DE ENTERRIA (E) : Révolution française et administration contemporaine, Economica, 1993.
GAUDEMET (Y) : Les méthodes du juge administratif, LGDJ, 1972.
GAUDIN (J-.P) :
- Prévision, aménagement et gestion locale. L'émergence des plans d'urbanisme en France, thèse de science politique, Université de Montpellier, 1983.
- L'avenir en plan : technique et politique dans la prévision urbaine : 1900-1930, Seyssel : Champ vallon, DL 1985.
- La négociation des politiques contractuelles, L'Harmattan, 1996.
- L'action publique, sociologie et politique, Presses de Sciences Po et Dalloz, 2004.

GAXIE (D) (dir.) : Luttes d'institutions, Enjeux et contradictions de l'administration territoriale, L'Harmattan, 1997.
GERARD (P.-H.), OST (F), VAN DE KERCHOVE (M) : Droit négocié, droit imposé ?, Publications des Facultés universitaires Saint Louis, 1996.
GLEIZAL (J.-J.) (dir.) : Le retour des préfets ?, Presses Universitaires de Grenoble, 1995.
GODARD (F) (coord.) : Le gouvernement des villes, territoire et pouvoir, Descartes et cie, 1997.
GRABOY-GROBESCO (A) : Droit de l'urbanisme commercial, LGDJ, 1999.
GREMION (P) : Le pouvoir périphérique, Bureaucrates et notables dans le système politique français, Editions du Seuil, 1976.
GRIDAUH :
- L'articulation des règles d'occupation des sols en Europe, n° 1 – 1998, Série Droit comparé, La Documentation française, 1998.
- Le commerce et la ville en Europe. Le droit des implantations commerciales, Actes du colloque de Louvain-la-Neuve des 28 et 29 septembre 2001. Cahier du GRIDAUH n°6-2002 Série Droit comparé, 2002.
- Le juge et l'urbanisme dans les pays de l'Europe de l'Ouest, Les Cahiers du GRIDAUH, série Droit comparé, n° 9-2004, La Documentation française, 2004.
- Droit et politique de renouvellement urbain, Les Cahiers du GRIDAUH, série Droit de l'urbanisme, n° 10-2004, La Documentation française, 2004.

GROULIER (C) : Norme permissive et droit public, thèse de droit public, Université de Limoges, 2006.
GUERANGER (D) (dir.) : L'intercommunalité en questions, Problèmes politiques et sociaux, n° 951-952, août-septembre 2008, La Documentation française, 2008.
GUIGNARD (D) : La notion d'uniformité en droit public français, Dalloz, 2004.
HEYMANN-DOAT (A) (coord.) : Politiques urbaines comparées, Editions à l'enseigne de l'Arbre Verdoyant, 1983.
HUET (M) : Le droit de l'urbain, de l'urbanisme à l'urbanité, Economica, 1998 ;
INSERGUET (J.-F.) : La spécificité du régime des actes administratifs en droit de l'urbanisme : l'exemple du POS, thèse de droit public, Université de Limoges, 1997.
IZEMBARD (A) : Le transport et le droit de l'urbanisme, LGDJ, 2005, Paris.
JACQUOT (H) : Le statut juridique des plans français, LGDJ, 1973.
KADA (N) (dir.) : De la réforme territoriale à la réforme de l'Etat, PUG, 2011.
KELSEN (H) :

- Théorie pure du droit, Dalloz, 1962.
- Théorie générale des normes, PUF, 1996.

LABORATOIRE COLLECTIVITES LOCALES :
- Le pouvoir intercommunal : sociologie des présidents des établissements intercommunaux, Cahiers du Laboratoire collectivités locales, n° 2/2000, série sociologie – gestion, Presses universitaires d'Orléans.
- L'intercommunalité en pratique. La détermination de l'intérêt communautaire, Cahiers du Laboratoire collectivités locales, série Droit, n° 3/2005, série Droit, Presses universitaires d'Orléans.

LACHAUME (J.-F.) : La hiérarchie des actes administratifs exécutoires en droit public français, LGDJ, 1967.

LANGROD (G) (dir.) : La consultation dans l'administration contemporaine, Editions Cujas, 1972.

LASCOUMES (P) et LE GALES (P) (dir.) : Gouverner par les instruments, Presses de Sciences Po, 2004.

LAURIE (F) : Schémas directeurs et coopération intercommunale, PUAM, 2000.

LAUVAUX (P) : Les grandes démocraties contemporaines, PUF, 2004.

LEBRETON (J.-P.) (dir.) **:**
- Etat de droit et urbanisme, Les Cahiers du GRIDAUH, série Droit de l'urbanisme, n° 11/2004, La Documentation française, 2004.
- Evaluation juridique des premiers SCOT, Les Cahiers du GRIDAUH, série Droit de l'urbanisme, n° 19-2009, La Documentation française, 2009.

LE COQ (V) : Contribution à l'étude de la norme locale d'urbanisme, thèse de droit public, Université d'Aix-Marseille, 2000.

LEGENDRE (P) : Trésor historique de l'Etat en France, Fayard, 1992.

LE SAOUT (R) (dir.) : L'intercommunalité, logiques nationales et enjeux locaux, Presses universitaires de Rennes, 1997.

LE SAOUT (R) et MADORE (F) (dir.) : Les effets de l'intercommunalité, Presses universitaires de Rennes, 2004.

LINDITCH (F) : Recherche sur la personnalité morale en droit administratif, LGDJ, 1997.

LOGIE (G) : L'intercommunalité au service du projet de territoire, Syros, Paris, 2001.

LOSCHAK (D) : Le rôle politique du juge administratif français, LGDJ, 1972.

MACHIAVEL : Le Prince, Libraire générale française, 1983.

MAILLOT (J.-L.) : Intercommunalité et urbanisme, thèse de droit public, Montpellier, 1995.

MAISL (H) : Recherche sur la notion de délégation de compétence en droit public, thèse de droit public, Paris II, 1972.

MARTIN (G) et CLAM (J) (dir.) : Les transformations de la régulation juridique, LGDJ, 1998.

MELANGES :
- Mélanges SEFERIADES, 2 volumes, Athènes, Aohnai, 1961.
- Mélanges de droit, d'histoire et d'économie : offerts à Marcel LABORDE-LACOSTE, Editions Bière, Bordeaux, 1963.
- Mélanges HAURIOU, La pensée du doyen Hauriou et son influence , Pedone, 1969.
- Mélanges offerts à M. le doyen Louis TROTABAS, LGDJ, 1970.
- Mélanges offerts à Paul COUZINET, Université des sciences sociales de Toulouse, 1974.
- Mélanges en l'honneur du professeur Michel STASSINOPOULOS, LGDJ, 1974.
- Mélanges offerts à Marcel WALINE, Le juge et le droit public, LGDJ, 1974.
- Mélanges en l'honneur de CARRE DE MALBERG, Librairie Edouard Duchemin, Paris, 1977.

- Mélanges PELLOUX, L'Hermès, 1980.
- Mélanges René CHAPUS, Montchrestien, 1992.
- Mélanges Jacques MOURGEON, Bruylant, 1998.
- Mélanges en hommage au Doyen Yves MADIOT, Territoires et liberté, Bruylant, 2000.
- Mélanges Pierre AVRIL, La République, Montchrestien, 2001.
- Mélanges en l'honneur de Jacques MOREAU, Les collectivités locales, Economica, 2002.
- Mélanges offerts à Jean WALINE, Gouverner, administrer, juger : liber amicorum Jean Waline, Dalloz, 2002.
- Mélanges en l'honneur du professeur Jean-Philippe COLSON, Presses universitaires de Grenoble, 2004.
- Mélanges offerts à Jean-Claude HELIN, Perspectives du droit public, Litec, 2004.
- Mélanges en l'honneur de Franck MODERNE, Mouvement du droit public, Du droit administratif au droit constitutionnel, Du droit français aux autres droits, Dalloz, 2004.
- Mélanges Paul AMSELEK, Bruylant, 2005.
- Mélanges en l'honneur de Jean-Claude DOUENCE, La profondeur du droit local, Dalloz, 2006.
- Mélanges en l'honneur du Professeur Michel GUIBAL, Contrats publics, Presses de la Faculté de droit de Montpellier, 2 volumes, 2006.
- Mélanges en l'honneur d'Henri JACQUOT, Presses Universitaires d'Orléans, 2006.
- Mélanges offerts à André-Hubert MESNARD, L'homme, ses territoires, ses cultures, LGDJ, 2006.
- Mélanges en l'honneur de Jacqueline MORAND-DEVILLER, Confluences, Montchrestien, 2007.
- Mélanges en l'honneur d'Yves JEGOUZO, Terres du droit, Dalloz, 2009.
- Mélanges en l'honneur d'Etienne FATOME, Bien public, bien commun, Dalloz, 2011.

MICHOUD (L) : La théorie de la personnalité morale et son application en droit français (2 volumes), LGDJ, 1924.

MONEDIAIRE (G) : L'urbanisme commercial, PUF, 1994.

MOQUAY (P) :
- L'intercommunalité en 12 facteurs, Syros, 1996.
- Coopération intercommunale et société locale, L'Harmattan, 1998, Paris.

MORAND (C.-A.) (dir.) : L'État propulsif, Paris, Publisud, 1991.

MORAUD (J.-C) : Le financement de l'intercommunalité, Regards sur l'actualité n° 314, octobre 2005, p. 17.

MORENO (D) : Urbanisme et équipement commercial, Economica, 1999.

MOTTE (A) (dir.) :
- Schéma directeur et projet d'agglomération. L'expérimentation de nouvelles politiques urbaines spatialisées, Les Editions Juris-Service, 1995.
- La notion de planification stratégique spatialisée (*Strategic Spatial Planning*) en Europe (1995 – 2005), PUCA, 2005.

NEGRIER (E) (dir.) : La question métropolitaine, les politiques à l'épreuve du changement d'échelle territoriale, Presses Universitaires de Grenoble, 2005.

NEMERY (J.-C.) (dir.) : Quelle nouvelle réforme pour les collectivités territoriales ?, L'Harmattan, 2010.

OFFNER (J.-M.) : Les plans de déplacements urbains, La Documentation française, 2006.

OST (F) et VAN DE KERCHOVE (M) : De la pyramide au réseau ? Pour une théorie dialectique du droit, Publications des Facultés Universitaires Saint-Louis, 2002.

PERES-DOURDOU (C) : La règle supplétive, LGDJ, 2004.

PIRON (O) : Renouvellement urbain, analyse systémique, PUCA, 2002.
PONTIER (J.-M.) : L'Etat et les collectivités locales, LGDJ, 1978.
PRIET (F) : La décentralisation de l'urbanisme, Essai sur la réforme de 1983-1985, LGDJ, 1995.
PUCA : L'intercommunalité en débat, PUCA, 2007.
QUERMONNE (J.-L.) : L'évolution de la hiérarchie des actes juridiques en droit public français, thèse de droit public, Caen, 1952.
QUILICHINI (P) : La politique locale de l'habitat, Le Moniteur, 2006.
REIGNER (H) : Les DDE et le politique. Quelle co-administration des territoires ?, L'Harmattan, 2002.
RENARD (D), CAILLOSSE (J), DE BECHILLON (D) (dir.) : L'analyse des politiques publiques aux prises avec le droit, LGDJ, 2000.
RIALS (S) : Le juge administratif et la technique du standard : essai sur le traitement juridictionnel de l'idée de normalité, LGDJ, 1980.
RIPERT (G) : Les forces créatrices du droit, LGDJ, 1955.
RIVERO (J) : Les mesures d'ordre intérieur administratives, Essai sur les caractères juridiques de la vie intérieure des services publics, Sirey, 1934.
ROBBE (F) : La représentation des collectivités territoriales par le Sénat : étude sur l'article 24 alinéa 3 de la Constitution française du 4 octobre 1958, LGDJ, 2001.
ROUSSILLON (H) : Les structures territoriales des communes, Réformes et perspectives d'avenir, LGDJ, 1972.
SCHMITT (C) : Théologie politique, Editions Gallimard, 1988.
SCHOPENHAUER (A) : Le monde comme volonté et comme représentation, PUF, 2003.
SOLER-COUTEAUX (P) : Droit de l'urbanisme, Dalloz, 2008.
TABEY (S) : Réflexions sur l'existence d'un droit administratif de l'urbanisme, thèse de droit public, Université de Poitiers, 2003.
TANGUY (Y) : Le règlement des conflits en matière d'urbanisme, LGDJ, 1979.
THERON (J.-P.) : Recherche sur la notion d'établissement public, LGDJ, 1976.
THIBIERGE (C) (dir.) : La force normative. Naissance d'un concept, LGDJ, 2009.
TIMSIT(G) :
- Le rôle de la notion de fonction administrative en droit administratif français, LGDJ, 1962.
- Les noms de la loi, PUF, 1991.
- Les figures du jugement, PUF, 1993.
- Gouverner ou juger, Blasons de la légalité, PUF, 1995.

TOCQUEVILLE (de) (A) : De la démocratie en Amérique, 2 tomes, Garnier-Flammarion, 1980.
TOUZET (A) : L'établissement public de coopération intercommunale et ses communes membres, thèse de droit public, Université Panthéon-Assas (Paris II), 2005.
TUSSEAU (G) : Les normes d'habilitation, Dalloz, 2006.
VALADOU (P) : Urbanisme et pouvoir communal, thèse de droit public, Paris X, 1984.
VANIER (M) : Le pouvoir des territoires, Essai sur l'interterritorialité, Economica, 2010.
VINCENT (F) : Le pouvoir de décision unilatérale des autorités administratives, LGDJ, 1966.
WIEL (M) : Pour planifier les villes autrement, L'Harmattan, 2007.

III. Etudes et Rapports

ADCF :

- Le choix de l'intercommunalité. Notions essentielles et principes d'action, La gazettes des communes, des départements, des régions, 16 avril 2001, Cahier 2, Eudes et documents.
- La Charte d'Amiens des communautés, 2004, http://www.adcf.org/files/Charte-d-Amiens_adcf.pdf.
- Les territoires de l'intercommunalité. Périmètres et pertinence, Les notes de l'Observatoire, janvier 2006, site Internet de l'ADCF.
- Les communautés et l'urbanisme, octobre 2008.

BARIOL (B) : Rapport introductif, Séminaire Intercommunalité, La réforme des SCOT, 10 juin 2009, site internet du GRIDAUH, http://www.gridauh.fr/sites/fr/fichier/4b1ce7c6882bc.pdf, p. 2.

BENCHENDIKH (F), DESAGE (F), GRALEPOIS (M), GUERANGER (D) (coord.)**, LAFARJE (R) :** Solidarité intercommunale. Partager richesse et pauvreté ?, Rapport remis au PUCA et à la DGALN dans le cadre du programme de recherche « L'intercommunalité à l'épreuve des faits », avril 2011.

BOINO (P), ESTEBE (P), DESJARDINS (X) (coord.) : L'intercommunalité en débat, synthèse d'un cycle de séminaires, PUCA, 2007.

BROUANT (J.-P.) :

- Rapport PDU et déplacements, Fiche 1 : Introduction, 25 novembre 2009, Séminaire Ecriture des PLU, Approche thématique, Thème n° 6, Site internet du GRIDAUH, http://www.gridauh.fr/fileadmin/gridauh/MEDIA/2010/travaux/seminaires_praticienschercheurs/ecriture_plu/4b1ce9fb4263f.pdf.
- Rapport PDU et déplacements, Fiche 2 : Les règles relatives aux déplacements qui s'imposent aux PLU, 25 novembre 2009, Séminaire Ecriture des PLU, Approche thématique, Thème n° 6, Site internet du GRIDAUH, http://www.gridauh.fr/fileadmin/gridauh/MEDIA/2010/travaux/seminaires_praticienschercheurs/ecriture_plu/4b1ce9fb4263f.pdf.
- Rapport PDU et déplacements, Fiche 3 : La prise en compte des déplacements par le rapport de présentation, le PADD et les orientations d'aménagement, 25 novembre 2009, Séminaire Ecriture des PLU, Approche thématique, Thème n° 6, Site internet du GRIDAUH, http://www.gridauh.fr/fileadmin/gridauh/MEDIA/2010/travaux/seminaires_praticienschercheurs/ecriture_plu/4b1ce9d5c8319.pdf.
- Rapport PDU et déplacements, Fiche 4 : La prise en compte des déplacements par le règlement et ses documents graphiques, 25 novembre 2009, Séminaire Ecriture des PLU, Approche thématique, Thème n° 6, Site internet du GRIDAUH, http://www.gridauh.fr/fileadmin/gridauh/MEDIA/2010/travaux/seminaires_praticienschercheurs/ecriture_plu/4b1ce9b2aadb9.pdf.

CENTRE NANTAIS DE SOCIOLOGIE : Le transfert de personnels des communes vers les EPCI, sous la direction de Rémy Le Saout, rapport présenté dans le cadre de l'ACI Travail – MENRT, mars 2003, site internet du GRALE.

CHAMBRES DE COMMERCE ET D'INDUSTRIE PARIS-ILE DE FRANCE, GRIDAUH, ASSOCIATION FRANCAISE DE DROIT DE L'URBANISME : L'urbanisme commercial en débat, acte du colloque « Pour un urbanisme commercial équilibré et performant » du 27 janvier 2003, ressource internet

CHAMBRE DE COMMERCE ET D'INDUSTRIE DE PARIS, FEDERATION DES ENTREPRISES DU COMMERCE ET DE LA DISTRIBUTION : Intégration de

l'aménagement commercial dans l'urbanisme général. Une nouvelle dimension pour nos territoires, acte du colloque du 5 novembre 2008, ressource internet
COMMISSION DE DEVELOPPEMENT DES RESPONSABILITES LOCALES : Vivre ensemble, La Documentation française, 1976
CONJUGUER : Etude sur les charges de centralité des grandes villes et l'intercommunalité, Etude réalisée par CONJUGUER pour le compte de l'AMGVF, 25 avril 2006.
CONSEIL D'ETAT :
- Les établissements publics nationaux. Catégories et spécificités, EDCE 1984-1985, n° 36, p. 13.
- L'urbanisme. Pour un droit plus efficace, Les Etudes du Conseil d'Etat, La Documentation française, 1992.
- Décentralisation et ordre juridique, Etudes et documents du Conseil d'Etat, La Documentation française, 1994.
- Le contrat, mode d'action publique et de production de normes, Etudes et documents du Conseil d'Etat, La Documentation française, 2008.

CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL : Communes, Intercommunalités, Quels devenirs ?, Avis adopté par le Conseil économique et social au cours de sa séance du mercredi 22 juin 2005 sur le rapport présenté par M. Pierre-Jean Rozet, Site internet du CES.
COUR DES COMPTES : L'intercommunalité en France, Les éditions des Journaux Officiels, 2005.
DALLIER (P) : L'intercommunalité à fiscalité propre peut-elle rationaliser l'organisation territoriale ?, Rapport d'information fait au nom de l'Observatoire de la décentralisation, Les rapports du Sénat, session ordinaire de 2005-2006, n° 193.
DESJARDINS (X) (sous la direction de Paul Boino) : Intercommunalité et décentralisation, Les recompositions territoriales sous le regard des chercheurs, Rapport final de juin 2006 remis au PUCA.
DGUHC : Le PLH aujourd'hui, mai 2006, site internet du ministère : http://www2.urbanisme.equipement.gouv.fr/actu/scot/reunionsechanges/31052006/plh.pdf.
DGUHC et FNAU : Les prémices de l'inter-SCOT, Premier état des lieux de l'articulation des démarches de planification sur les « grands territoires », avril 2005, ressource internet.
ESTEBE (P) et TALANDIER (M) : La carte politique, instrument de la solidarité urbaine ? L'intercommunalité à l'épreuve de la polarisation sociale de l'urbain, rapport remis au PUCA, octobre 2005.
FATOME (E), JEGOUZO (Y), LEBRETON (J.-P.) (coord.) : Les modes d'évolution des PLU des grandes villes, Recherche pour le compte de la Ville de Paris, site internet du GRIDAUH, http://www.gridauh.fr/fileadmin/gridauh/MEDIA/2010/contrats_de_recherche/modes_d_evolution_plu/4b0ea8e0c128a.pdf, septembre 2009.
FENOYL (de) (E) : L'articulation des projets territoriaux : questions juridiques et institutionnelles. Les périmètres des projets, Séminaire Datar-Gridauh du 21 novembre 2003, ressource internet.
FNAU : Après les lois Voynet, Chevènement, SRU. Les réflexions de la FNAU sur le nouveaux contexte du développement territorial, Les dossiers FNAU, n° 6, décembre 2000, ressource internet.
IAU ILE-DE-FRANCE : Les démarches inter-SCOT en France. Etats des lieux en 2009 et perspectives, ressource internet, http://www.iau-idf.fr/fileadmin/Etudes/etude_685/Les_demarches_interScot_en_France_avec_signets_light.pdf, février 2010.
JACQUOT (H) : Rapport introductif « Les enjeux de l'écriture du PADD », Séminaire GRIDAUH « Ecriture du PLU », séance du 3 mars 2010, « Le PADD ».

JEANNIN (P) : Rapport « Le contenu pratique du PADD », Séminaire GRIDAUH « Ecriture du PLU », séance du 3 mars 2010, « Le PADD ».
JEGOUZO (Y) : Rapport « Evaluation environnementale des PLU », Séminaire Ecriture des PLU, Thème n° 7, 2009, site internet du GRIDAUH, http://www.gridauh.fr/comptes-rendus-de-travaux/ecriture-des-plu/.
LEBRETON (J.-P.) :
- Rapport « Le PLU dans le projet de loi Grenelle 2 », Séminaire Intercommunalité, séance du 11 mars 2009, site internet du GRIDAUH, http://www.gridauh.fr/fileadmin/gridauh/MEDIA/2010/travaux/seminaires_praticienschercheurs/intercommunalite/4a97d6af900ca.pdf.
- Rapport introductif au séminaire Ecriture du PLU/Intercommunalité organisé par le GRIDAUH le 22 juin 2011.

LEBRETON (J.-P.) et PLANCHET (P) : Rapport « Interrogations sur l'intégration du PLH dans le PLU intercommunal », Séminaire Intercommunalité, Groupe de travail 3 juillet et 28 septembre 2009, site internet du GRIDAUH, http://www.gridauh.fr/sites/fr/fichier/4b5f2504c5fa9.pdf.
MINISTRE DE L'INTERIEUR, DIRECTION GENERALE DES COLLECTIVITES LOCALES : Etude d'impact du projet de loi relatif à l'organisation urbaine et à la simplification de la coopération intercommunale, La Gazettes des communes, 14 décembre 1998, p. 54.
MONEDIAIRE (G): Rapport « PLU et commerce », Séminaire Ecriture du PLU, Thème n° 4, 2008, site internet du GRIDAUH, http://www.gridauh.fr/comptes-rendus-de-travaux/ecriture-des-plu/.
PELISSIER (G) : Rapport « La portée juridique du PADD », Séminaire GRIDAUH « Ecriture du PLU », séance du 3 mars 2010, « Le PADD ».
PERRIN-GAILLARD (G) et DURON (P) : Du zonage au contrat, une stratégie pour l'avenir, La gazette des communes, des départements et des régions, 18 juin 2001, Etudes et documents.
PLANCHET (P) :
- Les PLU intercommunaux, document de travail avant la journée d'études « PLU et intercommunalité », organisée par la Faculté de droit (équipe Droits, libertés et territoires) de l'Université Lumière Lyon 2 et le GRIDAUH, avec le concours de l'ADCF, Lyon, 25 janvier 2008.
- Rapport sur la réforme des SCOT, Séminaire Intercommunalité, 10 juin 2009, site internet du GRIDAUH, http://www.gridauh.fr/sites/fr/fichier/4b1ce7c6882bc.pdf.

ROUX (I) (sous la direction de PORTIER (N), DURU (E) et CHISTIANY (D) : Bilan des schémas d'orientation de l'intercommunalité, septembre 2006, site Internet de l'ADCF.
SCHMITT (Rapport) : Mise en cohérence des trois textes relatifs à l'intercommunalité, à l'aménagement du territoire, à la solidarité et au renouvellement urbain. Etat des lieux et propositions, La Gazette des communes, des départements, des régions, 30 juin 2003, Etudes et documents.
SUEUR (J.-P.) : Demain, la ville, Rapport présenté au Ministre de l'Emploi et de la Solidarité, La Documentation française, 1998.
VEVE (E) : Collectivités locales et commerces. L'impact de la loi de modernisation de l'économie (LME), La Gazette des communes, Cahier détaché n°2-5/1967, 2 février 2009.

IV. Articles

ALBERT (J.-L.) : La répartition des compétences entre les communes et les institutions intercommunales, JCP-A, n° 30-34, 26 juillet 2010, p. 23.
ALLIES (P) : Sénat : pour en finir avec l'anachronisme, Pouvoirs Locaux, n° 67 IV/2005, p. 87.
AMAR (A) : L'impact de l'intercommunalité sur la gestion des agents transférés des administrations communales, JCP-A, n° 46, 8 novembre 2004, 1727.
ASSOCIATION DES MAIRES DE FRANCE (organisatrice) : La voirie d'intérêt communautaire, Les annales de la Voirie, n°69, septembre 2002, p. 159.
AMSELEK (P) :
- La phénoménologie et le droit, Archives de philosophie du droit, 1972, tome 17, p. 185.
- Réflexions critiques autour de la conception kelsenienne de l'ordre juridique, RDP, 1978, n°1, p. 5.
- L'évolution générale de la technique juridique dans les sociétés occidentales, RDP, 1982, p. 275.
- La teneur indécise du droit, RDP, 1991, p. 1199.

AQUACHAR-CHARPENTIER (M) : Le péri-urbain en France, *in* DGUHC : Réflexions sur la connaissance des territoires urbains, 1999, p. 183.
ARCY (d') (F) : Elus, fonctionnaires, citoyens : jeux de pouvoir et démocratie, AJDA, 20 avril 1992, p. 110.
ARENDT (H) : Qu'est-ce que l'autorité ?, *in* ARENDT (H) : La crise dans la culture, Gallimard, 1972, p. 121.
ASCHER (F) :
- La nouvelle révolution urbaine : de la planification au management stratégique urbain, *in* MASBOUNGI (A) (coord.) : Fabriquer la ville. Outils et méthodes : les aménageurs proposent, La Documentation française, Paris, 2001, p. 21.
- Les non-choix du SDRIF en font un catalogue, mais pas un projet stratégique, Pouvoirs Locaux n° 73 II/2007, p. 57.

ATIAS (C) : Normatif et non-normatif dans la législation récente du droit privé, RRJ, 1982, p. 219.
ATIAS (C) et LINOTTE (D) : Le mythe de l'adaptation du droit aux faits, Recueil Dalloz Sirey, 1977, chronique XXXIV, p. 251.
AUBELLE (V) :
- L'intercommunalité française est-elle efficace ?, Pouvoirs Locaux, n° 42 III/1999, p. 22.
- Comment donner un sens au qualificatif intercommunal ?, Pouvoirs Locaux, n°77, II/2008, p. 11.
- Transposer l'organisation PLM au couple communes-EPCI, Pouvoirs Locaux, n°78, III/2008, p. 133.

AUBY (J.-B.) :
- La loi du 18 juillet 1985 sur l'aménagement urbain : genèse et lignes directrices, RFDA, mai – juin 1986, p. 295.
- La règle d'urbanisme entre stabilité et flexibilité, in La règle et l'urbanisme, ADEF, Paris, 1987, p. 233.
- Prescription juridique et production juridique, RDP, 1988, p. 673.
- Le statut de l'activité commerciale en droit de l'urbanisme, Droit et Ville 1989, n° 28, p. 73.

- Le recours aux objectifs des textes dans leur application en droit public, RDP 1991, p. 327.
- Droit à la ville et décentralisation, Droit et Ville, 1992, n°34, p. 19.
- Réflexions sur les caractères de la règle d'urbanisme, RDI, janvier – mars 1995, p. 39.
- Droit de l'urbanisme et droit européen, AJDA, 1995, p. 667.
- Perspectives de l'urbanisme, DA, mai 1999, p. 2.
- Loi SRU : un florilège, DA, février 2001, p. 3.
- L'aménagement, le droit, le contrat, in MASBOUNGI (A) (coord.) : Fabriquer la ville. Outils et méthodes : les aménageurs proposent, La Documentation française, Paris, 2001, p. 81.
- La décentralisation 2003 : le modèle français en mutation, Pouvoirs Locaux, n° 59, IV/2003, p. 37.
- Décentralisation juridique et pluralisme juridique, *in* Mélanges Paul Amselek, Bruylant, 2005, Bruxelles, p. 39.
- Réflexions sur la territorialisation du droit, *in* La profondeur du droit local : Mélanges en l'honneur de Jean – Claude Douence, Dalloz, 2006, Paris, p. 1.
- Quelques réflexions sur l'état du droit de l'urbanisme, EF, n°120, mars-avril 2006, p. 7.

AUBY (J.-F.) : Communautés de villes, EF, n°48, septembre 1990, p. 16.

AUBY (J.-M.) :
- Le régime juridique des avis dans la procédure administrative, AJDA 1956, n° 1, p. 53.
- Sur l'étude de la hiérarchie des normes en droit public. Eléments de problématique, Mélanges Pelloux, L'Hermès, 1980, p. 21.

AUVRET (P) : Questions concernant le cumul des mandats, RDP 1997, p. 1551.

BABEAU (A) : De la distinction prévisions-objectifs en planification « indicative », Annales de la Faculté de droit et des sciences économiques de Lille, 1966, p. 53.

BACHELET (F) :
- La réforme de la coopération intercommunale et la politique de la ville, Annuaire 2000 des Collectivités Locales, p. 107.
- Les hauts fonctionnaires intercommunaux, Les annales de la recherche urbaine, 2005, n° 99, p. 119.

BAFFERT (P) :
- La planification stratégique, AJDA, 2010, p. 1688.
- Loi engagement national pour l'environnement (Grenelle II) : l'urbanisme se met au vert, BJDU, 2010, n° 6, p. 412.

BAGHESTANI-PERREY (L), VERPEAUX (M) : La nouvelle intercommunalité ou le régime des communautés, Annuaire 2000 des Collectivités Locales, p. 25.

BALLIGAND (J.-P) : Communes, intercommunalités : osons la réforme !, Pouvoirs Locaux, n° 72 I/2007, p. 33.

BARBATI (C) : La mobilité des compétences, *in* Les transferts territoriaux de compétences en Europe, Revue française d'administration publique, n°121-122, 2007, p. 49.

BARBE (C) : La genèse de la loi, DAUH 2001, p. 25.

BARLOY (F) : Quelques observations sur la présence du contrat en droit de l'urbanisme, *in* « Contrats publics », Mélanges en l'honneur du Professeur Michel Guibal, Presses de la Faculté de droit de Montpellier, 2006, Volume II, p. 47.

BARONE (S) : Les régions gouvernent-elles leur territoire ?, Pouvoirs Locaux, n° 68, I/2006, p. 83.

BARRAULT (F) : Les contrats d'agglomération, Revue Lamy des Collectivités Territoriales, avril 2005, n°1, p. 57.

BARRE – PEPIN (M) : Territorialisation : contenu et établissement des programmes locaux de l'habitat, Loyers et Copropriété, juin 2005, p. 4.
BASTID (P) : La théorie juridique des Chartes, Revue internationale d'histoire politique et constitutionnelle, 1953, juillet-septembre, n° 11, p. 163.
BATIFFOL (H) : Problèmes de frontières : Droit et politique, Archives de Philosophie du droit, Tome XVI, 1971, Le droit investi par la politique, p. 1.
BAZEX (M) : L'élément prospectif dans la loi d'orientation foncière, RDP 1970, p. 855.
BEAUCIRE (F), MEYER (A), SUROWIEC (C), EMANGARD (P-H) et MINVIELLE (E) : Les transports publics à la poursuite de la ville, *in* PUMAIN (D) et MATTEI (M.-F.) (coord.) : Données urbaines, Anthropos, 2003, p. 97.
BEAUCIRE (F) :
- Trois lois, la décentralisation et l'Etat, *in* PUMAIN (D) et MATTEI (M.-F.) (coord.) : Données urbaines, Anthropos, 2003, p. 5.
- Une transition de type culturel, Urbanisme, mars – avril 2003, n° 329, p. 45.
- Ile-de-France : les nouveaux défis de l'aménagement régional, Pouvoirs Locaux n° 73, II/2007, p. 53.

BECHILLON (de) (D) : Réflexions critiques, RRJ, 1994, n° 1, p. 247.
BECQUART-LECLERCQ (J) : Légitimité et pouvoir local, Revue française de science politique, Année 1977, Volume 27, Numéro 2, p. 228.
BEHAR (D) :
- Habitat : pour une nouvelle approche territoriale, Pouvoirs Locaux, n°45, II/2000, p. 54.
- Après l'intercommunalité : l'intercommunautaire ?, Pouvoirs Locaux, n° 73 II/2007, p. 15.

BELLEC (B) : Il faut aller vers le suffrage universel d'agglomération…, Pouvoirs Locaux, n° 42 III/1999, p. 5.
BENCHENDIKH (F) :
- Les avatars de la notion d'intérêt communautaire des communautés d'agglomération, RGCT, n° 24, juillet-août 2002, p. 267.
- L'intérêt communautaire dans les agglomérations en pratique, AJDA 2002, p. 1327.
- Les compétences de développement économique et d'aménagement du territoire des intercommunalités à fiscalité propre, *in* LABORATOIRE COLLECTIVITES LOCALES : L'intercommunalité en pratique. La détermination de l'intérêt communautaire, Cahiers du Laboratoire collectivités locales, série Droit, n° 3, 2005, p. 69.
- La maîtrise communale des compétences intercommunales par le biais des SEM. Analyse critique de l'article L. 1521-1 alinéa 2 du Code général des collectivités territoriales, *in* GUERARD (S) (dir.) : Regards croisés sur l'économie mixte, L'Harmattan, Paris, 2006, p. 179.
- Les enjeux du transfert de la compétence « organisation des transports urbains » aux intercommunalités à fiscalité propre, AJDA 2007, p. 459.
- Le recours à la mutualisation par les intercommunalités à fiscalité propre : remède à la crise ou complexification de l'action publique locale ?, DA, mars 2011, p. 19.

BENECH (A) : La singularité des transferts de compétences en matière d'urbanisme, Gazette du Palais, dimanche 9 au mardi 11 avril 2006, 126e année, n°99 à 101, p. 9.
BENOIT (F.-P.) : L'évolution des affaires locales, De la décentralisation des autorités à la décentralisation des compétences, *in* La profondeur du droit local : Mélanges en l'honneur de Jean - Claude Douence, Dalloz, 2006, Paris, p. 23.
BERGEL (J.-L.) : Vices et vertus de la législation par référence, RRJ, 1997-4, p. 1209.
BERNARD (P) :

- Point de vue d'un représentant de l'Etat, Les Cahiers du CFPC, 1988, juin, n° 25, p. 5.
- Une exigence française toujours renouvelée : la coopération territoriale, AJDA, 20 décembre 1988, p. 705.
- Les affaires mixtes ou l'œuvre commune, AJDA 1990 p. 131.

BERNARD-GELABERT (M.-C.) :
- Taxe professionnelle et intercommunalité, RFFP n°67, septembre 1999, p. 109.
- Les structures syndicales après la réforme, Annuaire 2000 des Collectivités Locales, p. 45.
- Une intercommunalité sans réelle autonomie financière, *in* GUERANGER (D) (dir.) : L'intercommunalité en questions, Problèmes politiques et sociaux, n° 951-952, août-septembre 2008, La documentation française, p. 123.

BERNASCONI (J) : Réflexions sur le zonage, JCP.G, 1982, I, 3084.

BERRIET-SOLLIEC (M) et BARBUT (L) : Quel avenir pour les pays dans le mille-feuille français ?, Pouvoirs Locaux, n° 86, III/2010, p. 7.

BERSON (M) : De l'autonomie aux partenariats, Pouvoirs Locaux, n° 68, I/2006, p. 111.

BERTHIER (I) :
- La dialectique des transports et de l'urbanisme, Diagonal n°174, 1er trimestre 2007, p. 28.
- Le maquis des AOT, Diagonal n°174, 1er trimestre 2007, p. 33.

BERTRAND (G) : Les POS, outils de diversité de l'habitat ?, EF, juin 1993, n° 59, p. 6.

BESSY-PIETRI (P), SICAMOIS (Y) : Le zonage en aires urbaines en 1999, INSEE PREMIERE, n° 765, avril 2001.

BIAREZ (S) : Gouvernance locale, *in* Jean - Claude Némery (dir.), « Le renouveau de l'aménagement du territoire en France et en Europe », Paris, Economica, 1994, p. 67.

BIDEGARAY (C), EMERI (C) : Du pouvoir d'empêcher : veto ou contre-pouvoir, RDP, 1994, p. 325.

BIGET (C) : Un rapport du Sénat optimiste sur les nouveaux contours de l'intercommunalité, AJDA 2011, p. 1350.

BIJOU (P) :
- La ZAC dans la décentralisation, Droit et Ville 2001, n°52, p. 207.
- Le recours à la concertation en urbanisme, Droit et Ville, 2002, n°54, p. 103.

BILBAUT-FAILLANT (F) : Commentaire de la notion de pays telle qu'elle apparaît dans les lois n° 95-115 et 99-533 relatives à l'aménagement et au développement du territoire, LPA, 14 juillet 2000, n°140, p. 4 et LPA, 17 juillet 2000, n°141, p. 5.

BILLET (P) :
- Le droit de l'urbanisme, mode d'intervention économique des collectivités locales, *in* Mélanges en l'honneur du professeur Jean-Philippe Colson, Presses universitaires de Grenoble, 2004, p. 509.
- La nouvelle organisation des compétences en matière d'urbanisme et d'environnement, JCP-A, 10 janvier 2011, n° 2, p. 56.
- Le droit de l'urbanisme au service de la mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion, JCP-A, 3 mai 2010, n° 18, p. 31.

BISSON (F), BONNET (J), LEPELLEY (D) : Pouvoir et coalitions au sein des structures intercommunales : l'éclairage de la théorie des jeux coopératifs, communication lors du XXXVIIIe Colloque de l'Association de Science Régionale de Langue Française, Trois-Rivières, Québec, 21-22-23 août 2002, Ressource internet.

BIZET (J.-F) : Le contrat d'aménagement aujourd'hui : constat et perspectives d'évolution, BJDU, 1/2007, p. 29.

BLANKENBURG (E) : La recherche de l'efficacité de la loi. Réflexions sur l'étude de la mise en œuvre (le concept « d'implémentation »), Droit et Société, 1986, n° 2, p. 73.

BLEHAUT - DUBOIS (V) : A « l'école des chartes », AJDA 2004, p. 2431
BLUTEAU (P) : La dotation de solidarité communautaire, une aventure séduisante et risquée, La gazette des communes, Cahier détaché n°2, 37/1855, 2 octobre 2006
BOBBIO (N) : Sur le principe de légitimité, in BASTID (P) (dir.) : L'idée de légitimité, Annales de philosophie politique tome VII, PUF, 1967, p. 47
BOINO (P) : Logique de champ et intercommunalité, *in* BOINO (P) et DESJARDINS (X) (dir.) : Intercommunalité : politique et territoire, La documentation française, 2009, p. 13.
BONICHOT (J.-C) :
- Les nouveaux SCOT, pari risqué ou ambition raisonnée ?, DAUH 2001, p. 47.
- Le Conseil d'Etat, juge de cassation dans le domaine de l'urbanisme, AFDUH, 1998, p. 27.
- Compatibilité, cohérence, prise en compte : jeux de mots ou jeu de rôle ? *in* PRIET (F) (éditeur scientifique) : Mélanges en l'honneur d'Henri Jacquot, Presses Universitaires d'Orléans, 2006, p. 49.

BONNAFOUS (A) : Le système des transports urbains, Economie et statistique, 1996, n° 294-295, p. 99.
BONNEVILLE (M) : Le renouvellement du schéma directeur par le projet d'agglomération : réflexions à partir de l'exemple de Lyon, in MOTTE (A) (dir.) : Schéma directeur et projet d'agglomération. L'expérimentation de nouvelles politiques urbaines spatialisées, Les Editions Juris-Service, 1995, Paris, p. 47.
BORRAZ (O) : Le gouvernement municipal en France. Un modèle d'intégration en recomposition, Pôle Sud, 2000, Volume 13, n°1, p. 11.
BOUET (J.-B.) : Communes, communautés et organisation administrative locale, RGCT, n°28, mars-avril 2003, p. 599.
BOUGARD (L) : Le PDU et la maîtrise des déplacements, DAUH 2001, p. 83.
BOULAY (F) et DEGRON (R) : Les périmètres de l'intercommunalité : entre simplicité juridique et cohérence administrative, AJDA, 2009, p. 2044.
BOULOUIS (J.-L.) :
- Sur une catégorie nouvelle d'actes juridiques : les « Directives », Recueil d'études en hommage à Charles Eisenmann, Cujas, 1975, p. 191.
- Note sur l'utilisation de la méthode expérimentale en matière de réformes, *in* Mélanges offerts à M. le doyen Louis Trotabas, LGDJ, 1970, p. 29.

BOURDIEU (P) :
- La force du droit, Actes de la Recherche en Sciences Sociales, 1986, volume 64, numéro 1, p. 3.
- Droit et passe-droit, Actes de la Recherche en Sciences Sociales, 1990, volume 81, numéro 1, p. 86.

BOURDIN (A) : Gouvernance, appartenances sociales et gestion des services urbains, Les annales de la recherche urbaine, n°80-81, 1998, p. 181.
BOURJOL (M) :
- La réforme de l'administration territoriale, commentaire de la loi d'orientation du 6 février 1992, AJDA, 20 avril 1992, p. 140.
- L'intercommunalité, Réflexions autour d'un mythe, Etudes offertes à Jean-Marie Auby, Dalloz, 1992, p.381.
- La réforme des collectivités territoriales françaises en quête de légitimité, FLUX, 1995, volume 11, n° 20, p. 5.

BOURREL : Contribution à l'étude du principe d'indépendance des législations en droit administratif, RJEP 2005, p. 455.
BOURY (P) : Les interventions en centre ville dans la planification, Droit et Ville, 1979, n° 8, p. 23.

BOUVERESSE (J) : Lieux de pouvoir, lieux d'autorité, *in* FOYER (J), LEBRETON (G), PUIGELIER (C) (dir.) : L'autorité, Cahiers des sciences morales et politiques, PUF, 2008, p. 99.

BOUVIER (M) :

- De la réforme de la fiscalité locale à la transformation du processus de décision politique, *in* Terres du droit : mélanges en l'honneur d'Yves Jégouzo, Dalloz, 2009, p. 209.
- L'autonomie financière locale : illusion ou refondation ?, Pouvoirs Locaux, n° 87, II/2010, p. 44.
- La réforme de la taxe professionnelle et les transformations de l'autonomie financière locale, RFDA, 2011, p. 267.

BOUYSSOU (F) :

- SDAU et permis de construire, Droit et Ville 1977, n° 4, p. 279.
- La commune, l'urbanisme opérationnel et les équipements publics, Droit et Ville, 1983, n° 16, p. 101.
- Les associations foncières urbaines et la loi du 18 juillet 1985, RFDA, mai – juin 1986, p. 354.
- La règle d'urbanisme et les garanties des administrés, in La règle et l'urbanisme, ADEF, Paris, 1987, p. 321.
- Les documents d'urbanisme et les activités commerciales, Droit et Ville 1989, n° 28, p. 9.
- Droit de l'urbanisme et développement économique et commercial, AJDA, 1993, p. 161.
- La réforme de l'urbanisme commercial, RFDA, septembre – octobre 1993, p. 921.
- La réforme de l'urbanisme commercial, AJDA 1996, p. 754.
- Le PLU après la loi ENL, Construction – Urbanisme, Octobre 2006, p. 19.
- La réforme de l'urbanisme commercial : une loi (presque) pour rien, AJDA 2008, p. 1941.

BRACHET (D) et GEORGES (M.-C.) : L'intérêt communautaire : clef de répartition des compétences entre les communautés de communes et leurs communes membres, Revue Lamy des Collectivités Territoriales, n° 3, juin 2005, p. 35.

BRACONNIER (S) :

- L'utilisation du contrat par les collectivités territoriales en matière de service public local, Contrats et Marchés publics, mai 2007, p. 40.
- Le fantôme de la métropole, AJDA 2011, p. 65.

BRAIBANT (G.) : Le principe de proportionnalité, *in* Mélanges offerts à Marcel Waline, Le juge et le droit public, LGDJ, 1974, p. 297.

BRAIBANT (G) et WIENER (C.) : Processus et procédure de décision, *in* Mélanges En l'honneur du professeur Michel Stassinopoulos, LGDJ, 1974, Paris, p. 465.

BRAMOULLE (G) : Les aspects financiers de l'intercommunalité, JCP-A, n° 30-34, 26 juillet 2010, p. 47.

BRANQUART (C) : Contrôle de légalité : un réel renouveau ?, AJDA, 2011, p. 198.

BRAUD (P) : Essais de définition, in « Le consensus », Pouvoirs, 1978, p. 21.

BRIANT (de) (V) :

- La décentralisation coopérative et ses limites, Pouvoirs Locaux, n° 68, I/2006, p. 64.
- Le fédéralisme administratif : moyen ou fin de la réforme territoriale ?, Pouvoirs Locaux, n° 84, I/2010, p. 24.

BRISSON (J.-F.) : La loi du 16 décembre 2010 portant réforme territoriale ou le droit des collectivités territoriales en miettes, Droit administratif, mars 2011, p. 8.

BROUANT (J.-P.) :
- Mixité sociale, droit au logement et communautarisme, DAUH 2002, p. 159.
- Les contrats d'agglomération : l'intercommunalité de projet à l'épreuve du principe de spécialité, AJDA 2004, p. 905.
- Introduction, *in* BROUANT (J.-P.), (coord.) : Contractualisation et territoires : les contrats d'agglomération, Les Cahiers du GRIDAUH, série Aménagement du territoire, n° 12-2005, La Documentation française, p. 9.
- Négociation et gestion des contrats, *in* BROUANT (J.-P.), (coord.) : Contractualisation et territoires : les contrats d'agglomération, Les Cahiers du GRIDAUH, série Aménagement du territoire, n° 12-2005, La Documentation française, p. 121.
- Subsidiarité, solidarité et politique du logement. L'impact de la loi Libertés et responsabilités locales, BJCL, n°1/2005, p. 2.
- La compétence habitat des intercommunalités. Les jeux ambigus du législateur, Les Annales de la recherche urbaine, n°99, 2005, p. 93.
- Conclusion, *in* BROUANT (J.-P.) (dir.) : Intercommunalité et habitat : les communautés au milieu du gué ?, Les Cahiers du GRIDAUH, 2006, n° 16, p. 95.
- Compétence foncière et intercommunalités, Etudes foncières, Janvier-Février 2009, n° 137, p. 32.
- Intercommunalité et transfert de compétences, *in* BOINO (P), DESJARDINS (X) (dir.) : Intercommunalité : politique et territoire, La Documentation française, 2009, p. 87.
- Energie et climat : un certain manque de souffle…, AJDA 2010, p. 1802.

BROUANT (J.-P.), JACQUOT (H), LEBRETON (J.-P.) : Développement durable, urbanisme et droit, RFDA, juillet – août 2006, p. 750.

BROWN (C) et KERTUDO (C) : Adapter la règle à sa fin, Diagonal n°174, 1er trimestre 2007, p. 31.

BRUYCKER (de) (P) : L'intercommunalité en Europe. Quelques observations à propos de la France au regard de quelques Etats européens, Annuaire 2000 des Collectivités locales, p. 159.

BUISSON (J) : La révolution intercommunale, Regards sur l'actualité, octobre 2005, n° 314, p. 5.

BURDEAU (G) : Le plan comme mythe, *in* FONDATION NATIONALE DES SCIENCES POLITIQUES : La planification comme processus de décision, Armand Colin, 1965, p. 35.

BUSSI (M) : Assurer la « représentation des territoires »… Mais lesquels ?, Pouvoirs Locaux, n° 67 IV/2005, p. 75.

CABANNES (M) : La nouvelle stratégie financière de l'Etat, Pouvoirs Locaux, n° 86, III/2010, p. 13.

CABRET (N) et GUIGNON (L) : Lyon doit négocier avec ses voisins les conditions de son expansion, Le Monde, mercredi 25 mai 2005, p. 11.

CADIEU (P) : Les EPCI « épinglés » ou les limites du pouvoir de « remontrance », Revue Lamy des Collectivités Territoriales, décembre 2005, n° 8, p. 39.

CAILLOSSE (J) :
- La ville, le droit et la redistribution des territoires administratifs, Politique et Management public, septembre 1995, Volume 13, n°3, p. 83.
- Déféré préfectoral, ordre juridique et « arrangements » locaux, Pouvoirs Locaux, 1994, n°4, p. 97.
- La ville sans droit, Pouvoirs Locaux, juin 1995, n° 25, p. 110.
- Faut-il oublier le droit de l'Etat pour penser la crise ? *In* GLEIZAL (J.-J.) (dir.) : Le retour des préfets ?, Presses Universitaires de Grenoble, 1995, p. 217.

- Remarques sur la *juridicité* du territoire, Pouvoirs Locaux, n° 43 IV/1999, p. 119.
- En attendant le pouvoir d'agglomération ?, Pouvoirs Locaux, n° 50, III/2001, p. 25.
- Contribution à une définition juridique de la décentralisation, Pouvoirs Locaux, 49/2001, p. 103.
- Intérêt communautaire : casse-tête juridique et aubaine politique, Pouvoirs Locaux, n° 52, I/2002, p. 17.
- Quel (s) territoire (s) dans les mots du droit ?, Information sociales, 2002, n°104, p. 18.
- Les figures croisées du juriste et du manager dans la politique française de réforme de l'Etat, Revue française d'administration publique, 2003/1-2, n° 105-106, p. 121.
- Sur les modes de règlement non juridictionnel des conflits internes à l'administration, Ebauche d'une problématique, AJDA 2003, p. 880.
- Comment le centre (se) sort-il des politiques de décentralisation ? Eléments de réponse du droit français, Pouvoirs Locaux, n°63, IV/2004, p. 43.
- Nouvelles variations juridiques sur un modèle inusable d'administration territoriale, les intercommunalités de l'Acte II, Pouvoirs Locaux, n° 67, IV/2005, p. 121.
- Ce que les juristes appellent décentralisation, Notes sur l'évolution du droit français de la décentralisation à la lumière des travaux de Charles Eisenmann, *in* La profondeur du droit local : Mélanges en l'honneur de Jean – Claude Douence, Dalloz, 2006, Paris, p. 71.
- Interrogation méthodologique sur le « tournant » contractuel de l'action publique. Les contrats publics entre théorie juridique et sciences de l'administration, *in* « Contrats publics », Mélanges en l'honneur du Professeur Michel Guibal, Presses de la Faculté de droit de Montpellier, 2006, Volume II, p. 469.
- La « complexité » pour que rien ne change ?, Pouvoirs Locaux, n° 68, I/2006, p. 38.
- La « métropole » impossible, Pouvoirs Locaux, n° 86, III/2010, p. 41.

CAILLOSSE (J), LE LIDEC (P), LE SAOUT (R) : Le « procès » en légitimité démocratique des EPCI, Pouvoirs Locaux, n° 48 I/2001, p. 91.

CALAME (P) et TALMANT (A) : Les conditions d'une nouvelle gouvernance urbaine, Pouvoirs Locaux, n° 37 II/1998, p. 22.

CALS (S) : De la simplification des structures intercommunales : entre échecs et espoirs, RFDA, 2004, p. 31.

CAMBY (J.-P.) : La limitation du cumul des mandats : lutte contre l'ubiquité ou contre l'hydre de Lerne ?, RDP 1997, p. 1545.

CAMPRA (J) :
- Les services des DDE aux communes au crible de la réorganisation, Maires de France, septembre 2006, p. 60.
- Les SCOT vont-ils réussir ?, Maires de France, septembre 2007, p. 38.

CARBONNIER (J) : Effectivité et ineffectivité de la règle de droit, L'Année sociologique, 1958, volume 7.

CARCASSONNE (G) :
- Questions concernant le cumul des mandats, RDP 1997, p. 1561.
- Pour un Bundesrat français…, Pouvoirs Locaux, 2005, n° 67/IV, p. 104.

CARPENTIER (E) :
- Loi Boutin : l'urbanisme au service du logement, notamment…, BJDU, 2009, n° 2, p. 92.
- Les objectifs assignés aux documents d'urbanisme après la loi « Grenelle 2 », RDI, février 2011, n° 2, p. 68.

CARVAIS (R) : L'ancien droit de l'urbanisme et ses composantes constructive et architecturale, socle d'un nouvel « ars » urbain aux XVIIe et XVIIIe siècles. Jalons pour une

histoire totale du droit de l'urbanisme, Revue d'histoire des sciences humaines, 2005, n° 12, p. 17.
CASSIN (I) : La concertation en matière d'aménagement, l'introuvable concept, BJDU, 1/1997, p. 2.
CASTETS-RENARD (C) : La mutation de la production de la norme en droit privé : d'une concurrence à une collaboration des producteurs de la norme, in « Mutations des normes juridiques », Les travaux de l'IFR, Volume 2, p. 11, Presses de l'Université des Sciences Sociales de Toulouse, 2005 .
CATTIN (B) : La réforme des autorisations d'urbanisme, Construction – Urbanisme, Janvier 2006, p. 13
CHAMPEIL-DESPLATS (V) : N'est pas normatif qui peut. L'exigence de normativité dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel, Les Cahiers du Conseil Constitutionnel, 2006, n° 21, p. 63.
CHANTEBOUT (B) : Questions concernant le cumul des mandats, RDP 1997, p. 1565.
CHAPAL (PH) : Recherche sur la notion et le régime des actes juridiques à caractère prospectif, AJDA, 1968, p. 323.
CHAPERON (E) : La participation à l'élaboration de l'acte administratif unilatéral, *in* **DUPUIS (G)** (coord.) : Sur la forme et la procédure de l'acte administratif, Economica, 1978, p. 112.
CHAPUIS (R) : La périurbanisation : une recomposition majeure du territoire français, Pouvoirs Locaux, n° 85, II/2010, p. 85.
CHAPUISAT (L-J) :
- Les affaires communales, AJDA 1976, p. 470.
- CHAPUISAT (L-J) : La répartition des compétences, AJDA, 20 février 1983, p. 81.
- Bilan de cinq années d'urbanisme communal, AJDA 1989, p. 105.

CHAPUS (R) :
- De la soumission au droit des règlements autonomes, *in* CHAPUS (R) : L'administration et son juge, PUF, 1989, p. 93.
- De la valeur juridique des principes généraux du droit et des autres règles jurisprudentielles du droit administratif, *in* CHAPUS (R) : L'administration et son juge, PUF, 1989, p. 112.

CHARLES (H) :
- La réglementation de l'urbanisme commercial, Droit et Ville 1980, n° 9, p. 17.
- Le régime juridique des zones d'urbanisation future des plans d'occupation des sols (Zones N. A.), Droit et Ville, 1983, n° 15, p. 77.
- Regroupement communal, collaboration entre collectivités locales et réforme du droit de l'urbanisme, Droit et Ville 1984, n°18, p. 111.
- De l'urbanisme au renouvellement urbain, le droit des sols dans la tourmente, *in* Mouvement du droit public, Du droit administratif au droit constitutionnel, Du droit français aux autres droits, Mélanges en l'honneur de Franck Moderne, Dalloz, 2004, p. 69.
- Enfin la première directive territoriale d'aménagement : la DTA des Alpes-Maritimes, DAUH 2004, p. 159.

CHARLES (H) et PHEMOLANT (B) : A propos des POS/PLU, DAUH 2002, p. 89
CHARMES (E) :
- L'explosion périurbaine, Etudes foncières, mars-avril 2009, n° 138, p. 25.
- 20 000 communes périurbaines ?, *In* CHARMES (E) : L'explosion périurbaine, Etudes foncières, mars-avril 2009, n° 138, p. 26.
- Un urbanisme malthusien, moteur de l'étalement des villes, *In* CHARMES (E) : L'explosion périurbaine, Etudes foncières, mars-avril 2009, n° 138, p. 28.

- Une mosaïque socio-spatiale, *In* CHARMES (E) : L'explosion périurbaine, Etudes foncières, mars-avril 2009, n° 138, p. 34.

CHAUVIN (F) : La nouvelle administration régionale de l'Etat, AJDA 2010, p. 825

CHAUVIN (N) : Les cartes communales, DAUH 2001, p. 73.

CHAVRIER (G) :
- Intercommunalité et politique de la ville : un cadre juridique à parfaire, AJDA 2007, p. 834.
- Les relations entre les départements et les régions. Faux problèmes et vraies menaces, AJDA 2011, p. 1824.

CHEVALLIER (J) :
- Décentralisation et politiques publiques, AJDA, 20 avril 1992, p. 120.
- La résurgence du thème de la solidarité, *in* CURAPP : « La solidarité, un sentiment républicain ? », PUF, 1992, p. 111.
- Les interprètes du droit, *in* AMSELEK (P) (dir.) : Interprétation et droit, Bruylant, 1995, p. 115.
- La normativité, Les Cahiers du Conseil Constitutionnel, 2006, n° 21, p. 56.

CHEVALLIER (J.-J.) : La légitimité selon G. Ferrero, *in* BASTID (P) (dir.) : L'idée de légitimité, Annales de philosophie politique tome VII, PUF, 1967, p. 211.

CHOMENTOWSKI (V) : L'intercommunalité sur un plateau, Pouvoirs Locaux, n° 73 II/2007, p. 11.

CHRISTIANY (D) :
- Le transfert de la compétence voirie, Collectivités Territoriales – Intercommunalité, juillet 2004, p. 6.
- La libéralisation des fonds de concours : la fin du principe de spécialité des intercommunalités ?, Collectivités Territoriales – Intercommunalité, Décembre 2004, p. 4.
- Les fusions intercommunales, de nouveaux territoires pour de nouveaux projets, JCP-A, 2005, n° 1204, p. 768.
- Etude sur les contentieux de création et d'extension des EPCI, Collectivités territoriales – Intercommunalité, mars 2006, p. 4.

CLEAC'H (R) et LAURENT (P) : Réforme de la taxe professionnelle et développement de l'intercommunalité : contradiction ou opportunité ?, RFFP n° 67, septembre 1999, p. 131.

CLUZET (A) :
- Urbanisme décentralisé : la continuité source d'instabilité, Pouvoirs locaux, n° 14, octobre 1992, p. 30.
- Urbanisme et mutations du pouvoir local, Les Cahiers du CNFPT, n° 41, juin 1994, p. 36.

COBLENTZ (J.-P.) : Communautés d'agglomération : quels choix d'organisation et de compétences ?, La Lettre du Cadre Territorial, n° 192, 1er juin 2000, p. 26.

COHENDET (M.-A.) : Légitimité, effectivité et validité, *in* Mélanges Pierre Avril, La République, Montchrestien, 2001, p. 201.

COQUIERE (A) et EDDAZI (F) : Le partenariat institutionnel du schéma, *in* LEBRETON (J.-P.) (dir.) : Evaluation juridique des premiers SCOT, Les Cahiers du GRIDAUH, série Droit de l'urbanisme, n° 19-2009, La Documentation française, 2009, p. 25.

COLSON (A) : Contrat et négociation, *in* « Contrats publics », Mélanges en l'honneur du Professeur Michel Guibal, Presses de la Faculté de droit de Montpellier, 2006, Volume I, p. 13.

COMBEAU (P) : Les nouveaux visages territoriaux de la déconcentration, RFDA, 2010, p. 1011.

CONNETABLE (F), PISSALOUX (J.-P.) : Pays et intercommunalités : la coopération locale au service d'un territoire, Cahiers de droit de l'intercommunalité, juillet-août-septembre 2008, n° 3, p. 10.
CORAIL (de) (J.-L.) : Les actes administratifs dans la pensée de Charles Eisenmann, in AMSELK (P) (dir.) : La pensée de Charles Eisenmann, Economica-PUAM, 1986, p. 187.
CORNILLE (P) : Droits de préemption et stratégies après la loi SRU, Droit et Ville 2002, n° 54, p. 51.
COSTA (J.-P.) : Les relations contractuelles entre collectivités publiques : la "nouvelle donne", AJDA, 1990, p. 148.
COSTA (J.-P.) et LIMOUZIN-LAMOTHE (P.-H.) :
- Réflexions de synthèse à propos de l'établissement public local, AJDA, 20 octobre 1987, p. 570.
- Le principe de proportionnalité dans la jurisprudence du Conseil d'Etat, AJDA 1988, p. 434.
- Les groupements de collectivités et la gestion des services publics locaux, AJDA, 20 décembre 1988, p. 715.

COSTANZO (S) : L'agglomération : si loin, si proche…, Territoires, octobre 2005, p. 18.
COTTA (S) : Eléments d'une phénoménologie de la légitimité, *in* BASTID (P) (dir.) : L'idée de légitimité, Annales de philosophie politique tome VII, PUF, 1967, p. 61.
COTTEREAU (A) : L'apparition de l'urbanisme comme action collective : l'agglomération parisienne au début du siècle, Sociologie du travail, 1969, n°4, p. 342.
COULAUD (D), FRANCOIS (M) et JACQUOT (H) : La détermination des périmètres des SCOT : premières tendances, DAUH 2002, p. 15.
COULET (W) : La notion de compatibilité dans le droit de l'urbanisme, AJDA, 1976, p. 291.
COURTHEOUX (J.-P.) : Problèmes sociologiques d'une planification indicative, Revue économique, 1968, Volume 19, n° 5, p. 785.
CRISTOL (D) : La décentralisation et la gestion du social, BJCL, n° 1/2011, p. 43.
CROZET (Y) : Vers une « tyrannie climatique » ?, Pouvoirs Locaux, n°77, II/2008, p. 21.
CROZIER (M) : Pour une analyse sociologique de la planification française, Revue française de sociologique, 1965, Volume 6, n° 2, p. 147.
CROUZATIER-DURAND (F) : L'expérimentation locale, RFDA, 2004, p. 21.
DAFFLON (B) : Fusions de communes : éléments d'étude pour une dimension de référence, Annuaire 2000 des Collectivités Locales, p. 135.
DAGNOGO (C) et BROUANT (J.-P.) : Les instruments de la maîtrise foncière intercommunale, EF, n°108, mars-avril 2004, p. 25.
DANNA (P.-P.) et POPESCO (P) : La dérogation aux documents d'urbanisme : atteinte à l'orthodoxie juridique ou tentative de conciliation de rationalités différentes, *in* La règle et l'urbanisme, ADEF, Paris, 1987, p. 247.
DANAN (Y.-M.) : Essai de typologie de la complexification en droit de l'urbanisme, in La règle et l'urbanisme, ADEF, Paris, 1987, p. 35.
DARCY (G) : Variations sur le concept de territoire, *in* Les collectivités locales : Mélanges en l'honneur de Jacques Moreau, Economica, 2002, Paris, p. 71.
DARDALHON (L) : L'usage des référés à l'encontre des décisions d'exercice du droit de préemption, AJDA, 2005, p. 2277.
DAVEZIES (L) :
- La solidarité financière intercommunale en procès, Pouvoirs Locaux, n° 42 III/1999, p. 28.
- Les instruments de cohésion territoriale, Information sociales, 2002, n°104, p. 50.
- Le dessous des cartes du SDRIF, Pouvoirs Locaux n° 73 II/2007, p. 61.

DAVID (M) : Le caractère prescriptif des SCOT, AJDA 2011, p. 483.

DAVIGNON (J.-F.) : L'utilisation du contrat en matière d'aménagement et de développement local, Contrats et Marchés publics, mai 2007, p. 53.
DEBBACH (C) : Le droit administratif face à l'évolution de l'administration française, *in* Mélanges offerts à Marcel Waline : Le juge et le droit public, LGDJ, 1974, p. 343.
DEBOUY (C) :
- Réflexions introductives *in* EPCI : compétences et contrats, ACCP, n° 61, décembre 2006, p. 20.
- Les communautés d'agglomération : compétences, Cahiers de l'intercommunalité, n° 1, janviers-février-mars 2008, p. 20.
- Les communautés d'agglomération : moyens, Cahiers de l'intercommunalité, n° 1, janviers-février-mars 2008, p. 77.
- Les outils de protection des terres agricoles en milieu périurbain, AJDA 2011, p. 1419

DEBREIL (A) : Le bilan de ZAC en question, in MASBOUNGI (A) (coord.) : Fabriquer la ville. Outils et méthodes : les aménageurs proposent, La Documentation française, Paris, 2001, p. 113.
DEFFIGIER (C) : Intercommunalité et territorialisation de l'action publique en Europe, *in* Les transferts territoriaux de compétences en Europe, Revue française d'administration publique, n°121-122, 2007, p. 79.
DEGOFFE (M) :
- Le renforcement et la simplification de la coopération intercommunale, AJDA 1999, p. 911.
- Quelles réformes pour l'intercommunalité ?, DA, novembre 2002, p. 6.
- L'intercommunalité après la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, AJDA 2005, p. 133.
- Les EPCI dans les institutions, Regards sur l'actualité, octobre 2005, n° 314, p.33.
- Intercommunalité : premiers bilans en demi-teinte, BJCL, mai 2006, n°5/06, p. 310.
- Soumission aux règles de la commande publique des conventions entre les communautés et leurs membres ?, BJCL, 2007, n° 4/07, p. 217.
- La rationalisation des périmètres des EPCI, AJDA 2007, p. 1860.
- Les nouvelles formes de regroupement intercommunal, BJCL, 2011, n° 1, p. 31.

DEGOFFE (M) et DREYFUS (J.-D.) : Transfert de compétences et conventions dans le droit de l'intercommunalité, AJDA 2001, p. 807.
DEGRON (R) : La réforme des collectivités territoriales et le Grenelle de l'environnement… Deux piliers du développement durable territorial, Pouvoirs Locaux, n° 88, 1/2011, p. 21.
DEGUERGE (M) : Brèves réflexions sur la solidarité dans ses rapports avec le renouvellement urbain, *in* Les collectivités locales : Mélanges en l'honneur de Jacques Moreau, Economica, 2002, Paris, p. 83.
DELACOUR (E) : Les évolutions des fondements du droit des contrats des collectivités territoriales depuis la décentralisation de 1982, Contrats et Marchés publics, mai 2007, p. 5.
DELANNOY (M-A), RIEU (J), PALLEZ (F) : Intercommunalité : une réforme qui cherche ses objectifs, Politiques et Management Public, volume 22, n° 2, juin 2004, p. 75.
DELAUNEY (A) : Y a t'il un droit de la concertation en urbanisme ?, EF, n°119, janvier-février 2006, p. 27.
DELAVAUD (C) et RACINE (D) : Transports publics et intercommunalité : questions autour de l'adhésion d'un syndicat mixte « classique » à un syndicat mixte de transport, BJCL, 2007, n° 8, p. 540.
DELEBARRE (M) : Renouveau de la planification urbaine, RFDA, mars – avril 1990, p. 173.
DELEGLISE (C) : Compétences foncières des communautés de villes et de communes, Etudes foncières n°64, septembre 1994, p. 4.

DELLEY (J-D), FLÜCKIGER (A) : La légistique : une élaboration méthodique de la législation, *in* DRAGO (G) (dir.) : La confection de la loi, Cahiers des sciences morales et politiques, PUF, 2005, p. 83.
DELON - DESMOULINS (C) : Le contrôle du juge administratif sur les règlements intérieurs des assemblées locales délibérantes, RDP, 1996, p. 843.
DEMEESTERE (R) et LALU (C) : La planification dans les villes. Comment ? Pourquoi ? Pour qui ?, Politiques et mangement public 1983, n° 2, p. 51.
DEMOUVEAUX (J.-P.) :
- La concertation : un art de l'insuffisance, Etudes Foncières, 1997, n° 74, p. 30.
- La planification urbaine entre la police et le contrat, EF, n°86, printemps 2000, p. 18.
- La notion de renouvellement urbain, DAUH 2002, p. 125.
- La naissance du droit de l'urbanisme, EF, janvier-février 2006, n°119, p. 32.

DEPUSSAY (L) : De la hiérarchie des normes à la hiérarchie des pouvoirs, RRJ 2007-3, p. 1177.
DESAGE (F) :
- « Romain Pasquier, Vincent Simoulin et Julien Weisbein (dir.), 2007, *La gouvernance territoriale. Pratiques, discours et théories*, Paris, L.G.D.J., 235 p. », *Développement durable et territoires* [En ligne], Lectures, Publications de 2007, mis en ligne le 02 octobre 2007, URL : http://developpementdurable.revues.org/index4551.html.
- Un régime de grande coalition permanente ?, Politix 4/2009 (n° 88), p. 133.

DESAGE (F) et BUE (N) : L'intercommunalité contre la démocratie locale ? Les dangers de l'entre-soi intercommunal, Territoires, octobre 2005, p. 8.
DESCHAMPS (E) :
- Les nouvelles orientations de la politique de la ville, AFDUH 2000, p. 107.
- L'obligation pour les communes de créer des logements sociaux, DAUH 2001, p. 141.
- La mise en œuvre des grands projets de ville, DAUH 2002, p. 141.
- Les opérations labellisées « ORU », DAUH 2003, p. 97.
- Métropole et pôle métropolitain dans la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, AJDA 2011, p. 1128.

DESJARDINS (X) :
- Miser sur le binôme Scot-Intercommunalités ?, Intercommunalités, 2007, n° 115, p. 24.
- Les infortunes de la vertu : de la planification du développement durable à l'incohérence territoriale (internet).

DESPAX (M) : La genèse d'un droit : le droit à la ville, Droit et Ville, 1992, n°34, p. 9.
DEVES (C) : Les organes locaux de la politique urbaine, AJDA, 1993, p. 192.
DILLENS (A-M) : De la délibération à la négociation dans l'histoire de la philosophie politique, *in* GERARD (P.-H.), OST (F), VAN DE KERCHOVE (M) : Droit négocié, droit imposé ?, Publications des Facultés universitaires Saint Louis, 1996, Bruxelles, p. 109.
DI MALTA : La distinction de l'établissement public et de la collectivité territoriale, Revue Juridique du Sud-Ouest, 1962, p. 87.
DJOULDEM (M) : La contractualisation de la gestion des intérêts en environnement : un exemple de droit négocié, Pôle Sud, 1997, Volume 6, n° 1, p. 120.
DOLEZ (B) : Agglomérations. Le choix délicat des modalités électorales, Pouvoirs Locaux, n° 48, I/2001, p. 99.
DOMENACH (O) : Les transports : un outil de gestion territoriale dont il faut redéfinir le mode d'emploi, *in* « La pertinence des échelles pour gérer le territoire et la ville, Colloque du 22 janvier 1998, Editions du Papyrus et Urbanissimo, Paris.
DOMINGO (L) : La loi de réforme des collectivités territoriales et l'intercommunalité, JCP-A, 2011, n° 2, p. 28.

DORMOIS (R) : Intercommunalité et planification urbaine : une dynamique de stabilisation croisée, *in* LE SAOUT (R) et MADORE (F), (dir.) : Les effets de l'intercommunalité, Presses universitaires de Rennes, 2004, p. 145.
DOUENCE (J.-C.) :
- Le rattachement des établissements publics à une collectivité territoriale, le cas des établissements publics locaux, AJDA, janvier 1971, p. 4.
- La spécialité des personnes publiques en droit français, RDP 1972, p. 753.
- La clause générale de compétence aujourd'hui, Pouvoirs Locaux, n° 68, I/2006, p. 47.
- Les métropoles, RFDA 2011, p. 258.

DOUILLET (A.-C.) : Les élus ruraux face à la territorialisation de l'action publique, RFSP, volume 53, n°4, août 2003, p. 583.
DOUMBIA (I) : Modalités de financement par le budget communal du budget intercommunal Collectivités Territoriales – Intercommunalité, mai 2003, p. 5.
DOYEN (Y) : Investissement local : le paramètre intercommunal, Pouvoirs Locaux, n° 59, IV/2003, p. 17.
DREYFUS (J.-D) :
- Portée et mise en œuvre des contrats d'agglomération, *in* BROUANT (J.-P.), (coord.) : Contractualisation et territoires : les contrats d'agglomération, Les Cahiers du GRIDAUH, série Aménagement du territoire, n° 12-2005, La Documentation française, Paris, p. 165.
- Les contrôles sur les contrats des collectivités territoriales, Contrats et Marchés publics, mai 2007, p. 28.
- Mutualisation des services et concurrence, AJDA 2007, p. 1865.

DRIARD (J.-H.) : La loi SRU remise en chantier, AJDA 2002, p. 224.
DUBOIS-MAURY (J) : Les taxes d'urbanisme : poids fiscal et répartition géographique, essai d'évaluation statistique, AFDUH 2000, p. 167.
DUMONT (H) : Droit public, droit négocié et para – légalité, *in* GERARD (PH), OST (F), VAN DE KERCHOVE (M) : Droit négocié, droit imposé ?, Publications des Facultés universitaires Saint Louis, 1996, Bruxelles, p. 457.
DUPERON (O) : La réforme du régime des transports et des déplacements urbains, AJDA 2001, p. 69.
DUPORT (J.-P.): La création de la règle, débats, *in* La règle et l'urbanisme, ADEF, Paris, 1987, p. 117.
DUPUIS (G) : Définition de l'acte unilatéral, Recueil d'études en hommage à Charles Eisenmann, Cujas,1975, p. 205.
DUPUY (G) : Relire Cerda pour aménager la ville d'aujourd'hui, Actions et recherches sociales, Créteil, Université Paris Val de Marne, n° 1, janvier 1993, p. 67.
DURAN (P) :
- Piloter l'action publique, avec ou sans le droit ?, Politiques et Management public, Volume 11, n° 4, décembre 1993, p. 1.
- Les vraies questions, aujourd'hui, sont celles du pouvoir, de la hiérarchie et des capacités d'action…, Pouvoirs Locaux, n° 68, I/2006, p. 94.

DURAN (P) et HERAULT (B) : L'administration à la découverte du politique : l'Equipement en décentralisation, Annuaire des Collectivités Locales 1992, p. 5.
DURAN (P) et THOENIG (J.-C) : L'Etat et la gestion publique territoriale, Revue française de science politique, 1996, Volume 46, n°4, p. 580.
DURAND (P.E.) : L'incidence de la loi ENL sur les documents de planification des politiques de l'habitat, Construction – Urbanisme, Octobre 2006, p. 14.
DUROY (S) : A la recherche de l'intérêt districal, AJDA 1995, p. 94.
DURU (E) :

- Etat des lieux de la coopération intercommunale, quinze ans après la loi ATR, AJDA 2007, p. 1852.
- L'intérêt communautaire à l'épreuve des délais, Cahiers de l'intercommunalité, n° 1, janvier-mars 2007, p. 37.

EDDAZI (F) : La force normative des propositions de la commission départementale de la coopération intercommunale, *in* THIBIERGE (C) (dir.), «La force normative, naissance d'un concept », LGDJ-Bruylant, 2009, p. 435.

EISENMANN (C) :
- Centralisation et décentralisation : principes d'une théorie juridique, RDP 1947, p. 27-53, 163-197, 247-295.
- Le droit administratif et le principe de légalité, EDCE, 1957, n°11, p. 25.
- Les fonctions des circonscriptions territoriales dans l'organisation de l'administration, Mélanges offerts à Marcel Waline : Le juge et le droit public, LGDJ, 1974, p. 415.

ESPRIT (numéro spécial) : La ville à trois vitesses : gentrification, relégation, périurbanisation, *in* Esprit (numéro spécial), n° 303, mars/avril 2004, p. 1 et s.

ESTEBE (P) : Le périurbain à l'écart des grandes manœuvres territoriales, Pouvoirs Locaux, n°56, mars 2003, p. 1.

ESTEBE (P) et KIRSZBAUM (T) : L'intercommunalité entre optimum territorial et pouvoir local. Lecture de la littérature récente, in DGUHC, Réflexions sur la connaissance des territoires urbains, Ed. de la Direction Générale de l'Urbanisme, 1999, p. 121.

FABRE LUCE (H) : Requiem pour la concertation, Etudes Foncières, 1993, n° 61, p. 21.

FACON (J) : Intercommunalité associative, Intercommunalité fédérative : pour une coexistence raisonnée, Revue Lamy des Collectivités Territoriales, avril 2005, n° 1, p. 40.

FARRUGIA-TAYAR (C) : Plans de déplacements urbains : l'heure du bilan, La gazette des communes, des départements et des régions, 30 avril 2001, p. 34.

FARRUGIA-TAYAR (C), CHAILLOL (B), DUCUING (O) : Elaborer un SCOT : mission impossible ?, La gazette des communes, des départements, des régions, 11 février 2002, p. 20.

FATOME (E) :
- L'urbanisme contractuel, AJDA, 1993, p. 63.
- Droits de préemption, Droit et Ville, 1993, n°35, p. 21.
- Etablissement public et service public, AJDA, 20 juin 1997, p. 96.
- A propos de l'EPCC : la création de nouvelles catégories, AJDA, 20 septembre 2000, p. 153.
- A propos du rattachement des établissements publics, *in* Les collectivités locales : Mélanges en l'honneur de Jacques Moreau, Economica, 2002, Paris, p. 139.

FATOME (E) et LEBRETON (J.-P.) :
- Opération d'aménagement et tissu urbain existant, AFDUH 2000, p. 129.
- Problèmes juridiques du partenariat public-privé dans le renouvellement urbain, *in* Partenariat Public-Privé et collectivités territoriales, La Documentation française, Paris, 2002, p. 53.
- PLU et ZAC, DAUH 2003, p. 15.
- PLU et localisation des ZAC, AJDA, 2003, p. 365.

FATOME (E) et MOREAU (J) :
- L'établissement public local : unité et diversité des établissements publics locaux, AJDA, 20 octobre 1987, p. 563.
- L'établissement public territorial : mode de gestion du service public ?, AJDA, 20 décembre 1988, p. 699.
- Les relations contractuelles entre collectivité publiques. L'analyse juridique dans le contexte de la décentralisation, AJDA, 1990, p. 142.

- Code de la construction et de l'habitation et code de l'urbanisme. Quels reclassements possibles ?, RDI, novembre/décembre 2004, p. 493.

FAURE (A) :
- Autonomie et espaces périurbains : l'intercommunalité pour résoudre des équations territoriales inédites ? *in* CDC : Quel avenir pour l'autonomie des collectivités locales ? La Tour d'Aigues, Ed. de l'Aube Paris, Caisse des dépôts, 1999, p. 377.
- Pouvoir local en France : le management mayoral à l'assaut du clientélisme, Politiques et Management Public, volume 9, n° 3, septembre 1991, p. 115.
- Dynamiques intercommunales, leadership et territoire. Le pouvoir local change-t-il les politiques publiques ?, Sciences de la Société, n°53, mai 2001, p. 11.

FAURE (B) :
- Existe t-il un « pouvoir local » en droit constitutionnel français ?, RDP 1996, p. 1539.
- La crise du pouvoir réglementaire : entre ordre juridique et pluralisme institutionnel, AJDA 1998, p. 547.
- Les équations inédites de la question territoriale, Information sociales, 2002, n°104, p. 118.
- L'hypothèse des bases constitutionnelles de l'établissement public territorial, *in* La profondeur du droit local : Mélanges en l'honneur de Jean – Claude Douence, Dalloz, 2006, Paris, p. 155.
- La compétence générale des collectivités territoriales : consécration et vicissitudes historiques, Pouvoirs Locaux, n° 68, I/2006, p. 43.
- Le rapport du comité Balladur sur la réforme des collectivités territoriales : bonnes raisons, fausses solutions ? », AJDA 2009, p. 859.
- Le regroupement départements-régions, AJDA 2011, p. 86.
- La nouvelle compétence générale des départements et des régions, RFDA, 2011, p. 240.

FAURE (E) :
- Pays et intercommunalité : un ajustement progressif, Cahiers de droit de l'intercommunalité, juillet-août-septembre 2008, n° 3, p. 16.
- Le pouvoir des conseils municipaux dans le processus décisionnel des intercommunalités, Pouvoirs Locaux, n° 84, I/2010, p. 117.

FAVOREU (L) : La notion constitutionnelle de collectivité territoriale, *in* Les collectivités locales : Mélanges en l'honneur de Jacques Moreau, Economica, Paris, 2002, p. 155.

FAVOREU (L) et ROUX (A) : La libre administration des collectivités territoriales est-elle une liberté fondamentale ?, Les Cahiers du Conseil Constitutionnel, n° 12/2002, p. 88.

FAVRE (P) : Unanimité et majorité dans le Contrat Social de Jean-Jacques Rousseau, RDP, 1976, p. 111.

FERAL (F) : Contrat public et action publique : au cœur d'une administration régulatrice, *in* « Contrats publics », Mélanges en l'honneur du Professeur Michel Guibal, Presses de la Faculté de droit de Montpellier, 2006, Volume II, p. 527.

FERRARI (P) : Essai sur la notion de co-auteurs d'un acte unilatéral en droit administratif français, Recueil d'études en hommage à Charles Eisenmann, Cujas, 1975, p. 215 .

FERRY (L) : Faut-il réinventer l'autorité ? in FOYER (J), LEBRETON (G), PUIGELIER (C) (dir.) : L'autorité, Cahiers des sciences morales et politiques, PUF, 2008, p. 15.

FEVROT (O) : Peut-on transposer le schéma P.L.M. aux agglomérations ?, Pouvoirs Locaux, n° 42 III/1999, p. 43.

FIALAIRE (J) :
- Les modes de gestion de la complexité territoriale, Pouvoirs Locaux, n° 68, I/2006, p. 70.

- L'intercommunalité dans le Morbihan : bilan et propositions de changement, Pouvoirs Locaux, n°78, III/2008, p. 141.

FORRAY (J.-B.) et JOANNES (J.-M.) : Intercommunalité. La mutualisation des services dans le viseur de Bruxelles, La Gazette des communes, 28 mai 2007, p. 10.

FORT (F.-X.) : Coopération intercommunale et principe de libre administration, DA, février 2003, p. 12.

FORTIER (V) : La fonction normative des notions floues, RRJ, 1991-3, p. 755.

FOUCHIER (V) :
- Etalement urbain et mobilité, EF, n° 100, novembre - décembre 2002, p. 31.
- Le SDRIF, illustration d'une décentralisation inachevée ?, Pouvoirs Locaux, n° 73 II/2007, p. 41.

FRANCOIS (M) :
- Le district face à la réforme de la taxe professionnelle, RFFP n° 67, septembre 1999, p. 123.
- Gouvernance des territoires : les choix innovants de Nantes - Métropole, Pouvoirs Locaux, n° 68, I/2006, p. 77.

FREBAULT (J) : Que vient faire l'Etat dans l'urbanisme et le devenir des villes ?, Administration, n° 152, juillet 1991, p. 52.

FREUND (J) : Droit et politique, Essai de définition du Droit, Archives de Philosophie du droit, Tome XVI, 1971, Le droit investi par la politique, p. 15.

FRIEDBERG (E) : L'intercommunalité a réussi, rendons-la à la démocratie !, Pouvoirs Locaux, n° 72 I/2007, p. 36.

FRIER (P.-L.) :
- Le pouvoir réglementaire local : force de frappe ou puissance symbolique ?, AJDA 2003, p. 559.
- Contrats et urbanisme réglementaire : les obstacles juridiques, DA, mars 2005, p. 13.

FRINAULT (T) et REIGNER (H) : Une solidarité « envers » et « entre » les communes, Pouvoirs Locaux, n° 85, II/2010, p. 21.

FRITZ-LEGENDRE (M) : Les hésitations de la jurisprudence face à la notion de concertation, RFDA, 2000, p. 154.

FROMONT (M) : Le droit français de l'urbanisme parmi les différents droits européens, AJDA, 1993, p. 73.

FURER (N) : L'inter-SCOT lyonnais ou l'aire d'une nouvelle maturité politique, Maires de France, janvier 2007, p. 24.

GALAN (P) :
- Le droit de l'aménagement et la politique foncière d'après la loi du 18 juillet 1985 : changement ou continuité ?, RDI, janvier – mars 1986, p. 29.
- La réforme des documents d'urbanisme par la loi engagement national pour l'environnement, JCP-A, 25 octobre 2010, n° 43, p. 34.

GALLEZ (C) :
- Analyse transversale des études de cas, *in* GALLEZ (C), MENERAULT (P) (dir.) : Recomposition intercommunale et enjeux des transports publics en milieu urbain, Predit, 2005, p. 243.
- Les transports urbains face à la structuration du pouvoir d'agglomération, Pouvoirs Locaux, n°66 III/2005, p. 70.
- Priorité à la cohérence du projet, Diagonal n°174, 1er trimestre 2007, p. 37.

GALLEZ (C) et GUERRINHA (C) : La région stéphanoise, *in* GALLEZ (C), MENERAULT (P) (dir.) : Recomposition intercommunale et enjeux des transports publics en milieu urbain, Predit, 2005, p. 129.

GAMON (V) : Les périmètres des SCOT : les intercommunalités contre l'intercommunalité ?, Pouvoirs Locaux, n° 52, I/2002, p. 23.
GAUDEMET (Y) : La loi administrative, RDP, n° 1, 2006, p. 65.
GAUDIN (J.-P.) :
- La genèse de l'urbanisme de plan et la question de la modernisation politique, RFSP, 1989, volume 39, n° 3, p. 296.
- Politiques urbaines et négociation territoriales. Quelle légitimité pour les réseaux de politique publique ?, RFSP, février 1995, numéro 45, p. 31.
- La contractualisation des politiques urbaines, *in* GENESTIER (P) (dir.) : Vers un nouvel urbanisme : faire la ville, comment ? Pour qui ?, La Documentation française, 1996, p. 29.

GAUTIER TOUCHEFEU (F) et ROMI (R) : Environnement et nouvelles intercommunalités : l'exemple des communautés de communes, Droit et Ville 1995, n° 40, p. 19.
GAXIE (D) : Structures et contradictions de l'édifice institutionnel, *in* GAXIE (D) (dir.) : Luttes d'institutions, Enjeux et contradictions de l'administration territoriale, L'Harmattan, 1997, p. 271.
GENIEYS (W), NEGRIER (E), SMITH (A), BARAIZE (F), FAURE (A) : Le pouvoir local en débats. Pour une sociologie du rapport entre leadership et territoire, Pôle Sud, 2000, Volume 13, n° 1, p. 103.
GILBERT (G) : Les deux réformes de la taxe professionnelle. Complémentarité ou concurrence ?, Annuaire 2000 des Collectivités Locales, p. 83.
GIVAUDAN (A) :
- Y aura-t-il des schémas directeurs décentralisés ?, RFDA, janvier-février 1987, p. 99.
- Pourquoi la règle juridique suscite-t-elle tant de mécontentement ?, *in* La règle et l'urbanisme, ADEF, Paris, 1987, p. 314.

GODFRIN (G) :
- La maîtrise foncière publique dans la loi ENL, Construction-Urbanisme, Octobre 2006, n° 10, p. 27.
- Création des directions départementales des territoires, Construction-Urbanisme, Février 2010, p. 14.

GODRON (J) : Le territoire gagnant sera le territoire stratégique !, Pouvoirs Locaux, n° 61, II/2004, p. 72.
GOHIN (O) : Désordre normatif et droit de la décentralisation, Pouvoirs Locaux, n°68, I/2006, p. 121.
GOYARD (C) :
- La coordination et la consultation dans l'administration publique en France, Revue internationale de droit comparé, 1974, volume 26, numéro 4, p. 747.
- Les conceptions de Charles Eisenmann relatives à l'organisation de l'administration, *in* AMSELK (P) (dir.) : La pensée de Charles Eisenmann, Economica-PUAM, 1986, p. 167.

GOZE (M) :
- La consécration législative de l'articulation urbanisme décentralisé – politique sociale de l'habitat : la LOV, Annuaire des Collectivités Locales, 1992, p. 39.
- La métropolisation comme référence de l'évolution des politiques urbaines, Revue d'Economie Régionale et Urbaine, 1998, n° 4, p. 565.
- La loi d'orientation foncière : de la croissance urbaine à la métropolisation, Annuaire des collectivités locales, Tome 19, 1999, p. 101.
- Décentralisation et intercommunalité, Information sociales, 2002, n°104, p. 4.

GRABOY-GROBESCO (A) :

- Les schémas de développement commercial, AJDA 2003, p. 169.
- La loi Grenelle II et les documents de planification territoriale, DA, février 2011, p. 8.

GRAND (R) : Première analyse des projets de SDCI, AJDA 2011, p. 994.

GRANELLE (J.-J.) : Le déplacement des thématiques foncières, EF, n° 100, novembre - décembre 2002, p. 21.

GROSHENS (J.-C.) : La délégation administrative de compétences, Dalloz, 1958, Chronique XXVIII, p. 197.

GROUD (H) :
- L'intérêt communautaire au lendemain de la loi Chevènement, AJDA 2000, p. 971.
- Les rapports d'hétéronomie entre droit de l'urbanisme et droit français de l'environnement, Construction-Urbanisme, juillet-août 2007, p. 22.

GROULIER (C) : L'impératif dans la jurisprudence Duvignères : réflexion sur un « sésame contentieux », RFDA, septembre-octobre 2008, p. 941.

GUASTINI (R) : Les principes de droit en tant que source de perplexité théorique, *in* CAUDAL (S) (dir.) : Les principes en droit, Economica, 2008, p. 113.

GUENGANT (A) : Impact de la réforme de la taxe professionnelle sur les perspectives de croissance des budgets locaux, Pouvoirs Locaux, n° 87 IV/2010, p. 55.

GUERANGER (D) :
- Structuration des pouvoirs locaux et réforme de l'intercommunalité : l'exemple de la loi ATR, Politiques et Management public, volume 18, n° 3, septembre 2000, p. 121.
- L'intercommunalité, créature de l'Etat. Analyse socio-historique de la coopération intercommunale ? Le cas du bassin chambérien, RFSP, Volume 58, numéro 4, août 2008, p. 595.
- L'impensé de la réforme intercommunale. La mise en place des administrations des communautés d'agglomération, *in* GUERANGER (D) : L'intercommunalité en questions, Problèmes politiques et sociaux, n° 951-952, août-septembre 2008, p. 137.

GUETTIER (C) : L'administration départementale de l'Etat, AJDA 2010, p. 831.

GUIBAL (M) : De la proportionnalité, AJDA 1978, p. 477.

GUIGNARD (D) : Les mutations territoriales ou le retour à la distinction espace-territoire, *in* « Mutations des normes juridiques », Les travaux de l'IFR, Volume 1, Presses de l'Université des Sciences Sociales de Toulouse, 2005, p. 705.

GUILLAUME (Y) : Pouvoirs locaux et réforme territoriale : changer pour ne pas changer, Pouvoirs Locaux, n° 84, I/2010, p. 13.

GUINEBERTEAU (T) : Supracommunalité et planification spatiale : complexité pour l'action ou délit d'initiés ?, *in* LE SAOUT (R) et MADORE (F), (dir.) : Les effets de l'intercommunalité, Presses universitaires de Rennes, 2004, p. 181.

GUYON (L) : La territorialisation comme levier de la performance de l'action publique, Pouvoirs Locaux, n° 78, III/2008, p. 31.

HAURIOU (A) : Le pouvoir discrétionnaire et sa justification, *in* Mélanges en l'honneur de Carré de Malberg, Librairie Edouard Duchemin, Paris, 1977, p. 233.

HECQUARD-THERON (M) :
- De la mesure d'ordre intérieur, AJDA, 1981, p. 235.
- La contractualisation des actions et des moyens publics d'intervention, AJDA, 1993, p. 451.

HEILBRONNER (A) et DRAGO (R) : L'administration consultative en France, RISA 1959, p. 57.

HELIN (J.-C.) :
- Les contrôles sont – ils efficaces ?, Pouvoirs, 1992, n° 60, p. 115.
- L'écriture des chartes des parcs naturels régionaux et le droit, Revue juridique de l'environnement, 4/1997, p. 489.

HELLUIN (J.-J.) : Les effets de la règle des 15 km sur la maîtrise de l'étalement urbain, EF, n°120, mars-avril 2006, p. 28.
HEMERY (V) : Le partenariat, une notion juridique en formation ?, RFDA, 1998, p. 347
HERTZOG (R) :
- Les personnes publiques n'ont pas de compétences, *in* Gouverner, administrer, juger : liber amicorum Jean Waline, Mélanges offerts à Jean Waline, Dalloz, 2002, p. 235.
- L'autonomie en droit : trop de sens, trop peu de signification ?, *in* Mélanges Paul Amselek, Bruylant, 2005, p. 445.
- Décentralisation : de l'organisation, de la gestion ou du pouvoir administratif ?, AJDA, 2002, p. 1149.

HERTZOG (R) et SIAT (G) : L'accompagnement financier de la nouvelle intercommunalité, Annuaire 2000 des Collectivités Locales, p. 91.
HEUMEL (P) : Etablissements publics de coopération intercommunale. La fin d'un modèle ?, septembre 2004, site internet de l'ADCF.
HOCREITERE (P) :
- L'enchevêtrement des règles de fond et des procédures, in La règle et l'urbanisme, ADEF, Paris, 1987, p. 58.
- Les documents d'urbanisme et les activités commerciales, Droit et Ville 1989, n° 28, p. 13.
- Présentation du dossier décentralisation de l'urbanisme et planification intercommunale : bilan et réflexions pour l'avenir, RFDA, mars-avril 1990, p. 169.
- Problèmes actuels des schémas directeurs, Droit et Ville, 1991, n° 32, p. 131.
- L'administration de l'Etat, AJDA, 1993, p. 178.
- Sur la portée normative de l'article L. 110 du Code de l'urbanisme, DA, novembre 1993, p. 1.
- La loi SRU, la hiérarchie et la substance des normes d'urbanisme, DA, 2001, p. 4.
- Le périmètre des SCOT et la nouvelle intercommunalité, Droit et Ville 2002, n° 53, p. 25.
- Sécurité et insécurité juridiques après la loi « Solidarité et renouvellement urbains », RFDA, janvier – février 2003, p. 141.
- Les DTADD : une régression par rapport aux DTA, RDI, février 2011, n° 2, p. 74.

HOLEC (N) : De la gouvernance des économies à celle des territoires, *in* DGUHC, Réflexions sur la connaissance des territoires urbains, 1999, p. 5.
HOSTIOU (R) : La qualité dans les normes d'urbanisme et l'intensité du contrôle du juge, *in* La règle et l'urbanisme, ADEF, Paris, 1987, p. 99.
HOUSER (M) :
- Les récentes propositions de réformes de l'EPCI, RGCT, novembre-décembre 2005, n° 37, p. 377.
- HOUSER (M) : Le préfet, le juge administratif et la création des EPCI, BJCL, n° 4/2007, p. 224.

HUBRECHT (H.-G.) : Chartes intercommunales et droit de l'urbanisme, *in* « La pratique des chartes intercommunales », Journée d'étude d'Angoulême, juin 1986, Les Cahiers du droit public, 1987, p. 191.
HUBRECHT (H.-G.) et MELLERAY (G) : La commune et l'aménagement, RFDA, mai – juin 1986, p. 317.
HUET (G) : Les ressources des collectivités locales : une vraie chance pour une redistribution efficiente des compétences ?, JCP-A, 10 janvier 2011, n° 2, p. 61.
IDOUX (P) : Dynamique contractuelle et dynamique délibérative dans le renouvellement des méthodes d'action publique, *in* « Contrats publics », Mélanges en l'honneur du Professeur Michel Guibal, Université Montpellier I, Volume II, p. 547.

JACQUIER (C) : L'Etat territorial et la négociation des contrats d'agglomération, Pouvoirs Locaux, n° 44, I/2000, p. 67.
JACQUOT (H) :
- Sur la nature juridique des plans français, Droit social, 1969, n° 6, p. 361
- D'un urbanisme de séparation à un urbanisme de mixité, Droit et Ville, 1992, n°34, p. 87.
- Développement social urbain et diversification de l'habitat, AJDA, 1993, p. 131.
- L'articulation de la charte avec les autres documents d'urbanisme ou de planification de l'environnement, Revue juridique de l'environnement, 4/1997, p. 499.
- Les effets des DTA à l'égard des documents et des autorisations d'urbanisme, Droit et Ville 2000, n° 50, p. 62.
- Recentralisation, décentralisation et intercommunalité, EF, n°86, printemps 2000, p.15.
- Les nouveaux principes d'encadrement de la planification urbaine, DAUH 2001, p. 39.
- L'importance des SCOT, Droit et Ville 2002, n° 53, p. 9.
- La gestion des PLU et des POS/PLU, AJDA, 2003 p. 1534.
- L'abrogation des documents d'urbanisme locaux et le principe du parallélisme des formes, *in* Mouvement du droit public, Du droit administratif au droit constitutionnel, Du droit français aux autres droits, Mélanges en l'honneur de Franck Moderne, Dalloz, 2004, Paris, p. 233.
- La notion de prise en compte d'un document de planification spatiale : enfin une définition jurisprudentielle, DAUH, 2005, p. 71.
- Où va le droit de l'urbanisme ?, Construction-Urbanisme, juillet-août 2007, p. 36.
- Vers une profonde réforme du droit de l'urbanisme commercial, *in* Etudes offertes au professeur René Hostiou, LexisNexis, 2008, p. 259.
- Sur la règle de compatibilité limitée en droit de l'urbanisme, *in* Mélanges en l'honneur d'Yves JEGOUZO, Terres du droit, Dalloz, 2009, p. 607.
- Eléments de conclusion, *in* LEBRETON (J.-P.) (dir.) : Evaluation juridique des premiers SCOT, Les Cahiers du GRIDAUH, série Droit de l'urbanisme, n° 19-2009, La Documentation française, 2009, p. 245.

JACQUOT (H), LEBRETON (J.-P.) : La réforme du PLU, AJDA 2010, p. 1697.
JAN (P) : La place, le rôle constitutionnel et l'influence du Sénat, Pouvoirs Locaux, 2005, n° 67/IV, p. 48.
JANICOT (L) :
- Réflexions sur la notion de compétences propres appliquée aux collectivités territoriales en droit français, AJDA 2004, p. 1574.
- Les collectivités territoriales, une définition menacée ?, RFDA, mars-avril 2011, p. 227.
- La rationalisation manquée des groupements d'intérêt public, AJDA 2011, p. 1194.

JEAMMAUD (A) :
- La règle de droit comme modèle, Recueil Dalloz 1990, Chronique, p. 199.
- De la polysémie du terme « principe » dans les langages du droit et des juristes, in CAUDAL (S) (dir.) : Les principes en droit, Economica, 2008, p. 49.

JEAN (Y) : Pays et intercommunalités rurales, Pouvoirs Locaux, n° 48, I/2001, p. 52.
JEBEILI (C) : L'intercommunalité à la recherche du territoire pertinent, JCP A, n°45, 3 novembre 2008, p. 14.
JEGOUZO (Y) :
- Le nouveau régime de l'aménagement urbain, Avant-propos, RFDA, mai – juin 1986, p. 291.

- Le financement de l'aménagement après la loi du 18 juillet 1985, RFDA, mai – juin 1986, p. 339.
- La révision du schéma directeur de la région Ile-de-France. Problèmes juridiques et perspectives, RFDA, mars – avril 1990, p. 180.
- La décentralisation et la ville, AJDA, 20 avril 1992, p. 101.
- Les communautés de communes et les communautés de villes : révolution, innovation ou redondance ?, RFDA, janvier-février 1993, p. 3.
- La décentralisation de l'urbanisme, AJDA, 1993, p. 168.
- Les établissements publics fonciers, Droit et Ville 1993, n°35, p. 35.
- Intercommunalité, décentralisation et aménagement du territoire, *in* Jean-Claude Némery (dir.), Le renouveau de l'aménagement du territoire en France et en Europe, Paris, Economica, 1994, p. 101.
- L'impact de la loi SRU sur la nature du droit de l'urbanisme, BJDU, 4/2001, p. 226.
- Planification de l'aménagement du territoire et décentralisation, *in* Les collectivités locales : Mélanges en l'honneur de Jacques Moreau, Economica, 2002, Paris, p. 219.
- L'administration contractuelle en question, *in* Mouvement du droit public, Du droit administratif au droit constitutionnel, Du droit français aux autres droits, Mélanges en l'honneur de Franck Moderne, Dalloz, 2004, p. 543.
- Contenu et articulation des contrats d'agglomération, *in* BROUANT (J.-P.), (coord.) : Contractualisation et territoires : les contrats d'agglomération, Les Cahiers du GRIDAUH, série Aménagement du territoire, n° 12-2005, La Documentation française, p. 141.
- Questions à propos de l'intérêt communautaire, AJDA 2005, p. 1369.
- L'évaluation des incidences sur l'environnement des plans et programmes, AJDA, 2005, p. 2100.
- Une loi pour le logement, AJDA 2006, p. 1534.
- Les opérations soumises à une autorisation prévue par une législation étrangère à l'urbanisme, AJDA 2007, p. 249.
- Comment répartir les compétences au sein du couple « communautés-communes ? », Pouvoirs Locaux, n° 72 I/2007, p. 19.
- La loi du 25 mars 2009 sur le logement et la réaffirmation du rôle de l'Etat, AJDA 2009, p. 1282.
- L'ambitieuse loi portant engagement national pour l'environnement, AJDA, 2010, p. 1681.
- Les principes du droit de l'urbanisme, *in* Bien public, bien commun, Mélanges en l'honneur d'Etienne Fatôme, Dalloz, 2011, p. 179.
- L'administration du territoire au péril de la RGPP ?, AJDA 2011, p. 1401.

JEGOUZO (Y) et HELIN (J.-C.) : Urbanisme et décentralisation. Commentaire de la loi du 7 janvier 1983, RDI, n° 5, avril – juin 1983, p. 145.

JEGOUZO (Y) et LEBRETON (J.-P.) : La réforme de la fiscalité de l'urbanisme, AJDA 2011, p. 210.

JEZE (G) : Essai d'une théorie générale de la compétence pour l'accomplissement des actes juridiques en droit français, RDP, 1923, p. 58.

JOANA (J) : Du gouvernement des villes au gouvernement municipal, Pôle Sud, 2000, Volume 13, n°1, p. 3.

JOBERT (B), LECA (J) : Le dépérissement de l'Etat. A propos de « L'acteur et le système » de Michel Crozier et Ehrard Friedberg, Revue Française de Science Politique, Vol. 30, n° 6, décembre 1980, p. 1125.

JOUVE (B) : La gouvernance d'agglomération en Europe, les leçons d'un échec, Pouvoirs Locaux, n° 42 III/1999, p. 62.

JOYE (J.-F.) :
- Les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre. Des collectivités mal nommées ?, LPA, 16 mai 2003, p. 4.
- La notion de “chef de file” en droit des collectivités locales, Collectivités Territoriales – Intercommunalité, juillet 2003, p. 12.
- Le nouveau pouvoir de police du président d’un EPCI, AJDA 2005, p. 21.
- Organiser les dynamiques territoriales : le rôle de la ressource juridique, XLIIIe colloque de l’ASRDLF, « Les dynamiques territoriales. Débats et enjeux entre les différentes approches disciplinaires », Grenoble-Chambéry, 11, 12, 13 juillet 2007.
- Intégrer l’urbanisme commercial dans l’urbanisme général, AJDA 2007, p. 1063.

JULIEN (P) :
- Les grandes villes françaises étendent leur influence, INSEE PREMIERE, n° 766, avril 2001.
- L’évolution des périmètres des aires urbaines 1968-1999, *in* PUMAIN (D) et MATTEI (M-F) (coord.) : Données urbaines, Anthropos, 2003, p. 11.
- Une urbanisation rampante, Pouvoirs Locaux, n° 85, II/2010, p. 54.

KADA (N) : Hiérarchie entre préfets de région et de départements : enfin !, Pouvoirs Locaux, n°77, II/2008, p. 29.

KADA (N) et MULLER-QUOY (I) : Réforme de l’administration territoriale de l’Etat : les ratés de la RéATE, AJDA, 2011, p. 765.

KERNEIS (M) : L’Etat et la réforme de l’intercommunalité, *in* KADA (N) (dir.) : De la réforme territoriale à la réforme de l’Etat, PUG, 2011, p. 63.

KORNPROBST (B) : Note sur l’optimum décisionnel, RA, 1967, p. 327.

KOUBI (G) :
- L’acte administratif unilatéral conjoint, RRJ, 1985-1, p. 297.
- La notion de « Charte » : fragilisation de la règle de droit, *in* Les transformations de la régulation juridique, sous la direction de CLAM (J) et MARTIN (G), LGDJ, 1998, p. 165.
- La date de la mise en ligne d'une circulaire, AJDA 2011, p. 529.
- Commentaires cursifs et prospectifs quant aux pouvoirs des préfets, A propos de la circulaire du 13 décembre 2010, JCP-A, 2011, n° 4, p. 41.

LABETOULLE (D) : Droit du contentieux de l’urbanisme et droit du contentieux administratif, *in* « Liber amicorum Jean Waline, Gouverner, administrer, juger », Mélanges offerts à Jean Waline, Dalloz, 2002, p. 629.

LACAVE (M) : L’évolution du droit de l’urbanisme en France depuis la Seconde Guerre Mondiale, L’interventionnisme de la puissance publique, *in* Etudes en l’honneur du doyen Georges Péquignot, Université de Montpellier, 1984, tome II, p. 393.

LACHARRIERE (de) (G) : Essais de définition, *in* « Le consensus », Pouvoirs, 1978, p. 21.

LACHAUME (J.-F.) : Préfet et intercommunalité, Cahiers de droit de l’intercommunalité, juillet-août-septembre 2008, n° 3, p. 22.

LAFORE (R) :
- Le droit et le consensus, le droit des politiques publiques, Actions et recherches sociales, juin 1992, n°2, p.55.
- L’ordre consensuel, Le droit des politiques sociales, Le Nouveau Mascaret, 1995, n° 37, p. 3.

LAGUERRE (A) : Le commerce intégré dans l’urbanisme, la liberté du commerce menacée, JCP-A, 7 février 2011, n° 6, p. 41.

LAJOUS (J) et EYRAUD (P) : L’intervention des communautés urbaines en matière d’habitat, LPA, 10 juin 1994, n°69, p. 4.

LAJOUS (J) et MUSSOTTE (O) : Les communautés urbaines après la loi ATR, LPA, 19 juillet 1993, n°86, p. 6.
LAJUDIE (B) : La région, échelon régulateur de la complexité territoriale, Pouvoirs Locaux, n° 68, I/2006, p. 89.
LALUQUE (L) : Vers la fin des villes nouvelles, AJDA 2004, p. 915.
LAMBERT (A) : Quelle démocratie d'agglomération ?, Pouvoirs Locaux, n° 50, III/2001, p. 35.
LAMBERT (E) : Les compétences implicites seraient-elles absentes du droit public français ? Quelques considérations sur les techniques de répartition des compétences en l'absence de règles secondaires claires, RRJ 2000-1, p. 241.
LAMORLETTE (B) :
- Le contentieux des schémas directeurs, AJDA, 1993, p. 42.
- Le cadre administratif de la rénovation urbaine, RDI, janvier/février 2007, p. 7.

LANDBECK (D) : Les relations financières entre les communes et leurs EPCI, AJDA 2001, p. 820
LANDEL (P.-A.) : Le département et la démocratie locale : la fin des fiefs ?, Pouvoirs Locaux, n° 62, III/2004, p. 74
LANDOT (E) :
- Contrats d'agglomération : l'or et le plomb, La Lettre du Cadre Territorial, n° 205, 1er février 2001, p. 54.
- LANDOT (E) : Communautés d'agglomération. A qui appartient le pouvoir ?, La Lettre du Cadre Territorial, n° 236, 1er juillet 2002, p. 18.

LANDOT (E) et LANDOT (Y) : Déclaration de projet : l'hydre aux pieds d'argile, BJDU, 6/2006, p. 410.
LANORD (M) : La prise en compte du territoire par le droit : évolution et prospective, RRJ, 2004-2 (1), p. 1053.
LANZA (A) : Les nouveaux instruments de l'aménagement urbain, AJDA 1986, p. 10.
LAQUIEZE (A) : Remarques sur une notion multiforme et fonctionnelle : l'indépendance des législations et des procédures dans la jurisprudence administrative, RA, 1999, n° 308, p. 150 et RA, 1999, n°309, p. 262.
LARGER (D) : La loi d'orientation des transports intérieurs, Droit et Ville, 1983, n° 15, p. 93
LASCOUMES (P) :
- Normes juridiques et mise en œuvre des politiques publiques, L'Année sociologique, 1990, n°40, p. 43.
- Rendre gouvernable : de la « traduction » au « transcodage ». L'analyse des processus de changement dans les réseaux d'action publique, *in* CURAPP : La gouvernabilité, PUF, 1996, p. 325.

LASCOUMES (P), LE BOURHIS (J.-P.) : Le bien commun comme construit territorial. Identités d'action et procédures, Politix, 1998, n°42 p. 37.
LASCOUMES (P), LE GALES (P) : L'action publique saisie par ses instruments, *in* LASCOUMES (P) et LE GALES (P), (dir.) : Gouverner par les instruments, Presses de Sciences Po, 2004, Paris, p. 11.
LASCOUMES (P), SERVERIN (E) : Théories et pratiques de l'effectivité du Droit, Droit et Société, 1986, n° 2, p. 127.
LAUBADERE (de) (A) :
- L'évolution de la notion juridique d'urbanisme, *in* Mélanges de droit, d'histoire et d'économie : offerts à Marcel Laborde-Lacoste, Editions Bière, Bordeaux, 1963, p. 275.

- La concertation et le droit administratif *in* ASSOCIATION DES JURISTES DE L'UNIVERSITE D'AIX-MARSEILLE : Administration et secteur privé, Dalloz, 1973, p. 61.
- Vicissitudes actuelles d'une distinction classique : établissement public et collectivité territoriale, *in* Mélanges offerts à Paul Couzinet, Université des sciences sociales de Toulouse, 1974, p. 411.
- L'administration concertée, *in* Mélanges en l'honneur du professeur Michel Stassinopoulos, LGDJ, 1974, Paris, p. 407.
- Le contrôle juridictionnel du pouvoir discrétionnaire dans la jurisprudence récente du Conseil d'Etat français, *in* Mélanges offerts à Marcel Waline : Le juge et le droit public, LGDJ, 1974, p. 531.

LAULER (S) : Pour une réflexion sur la mort des institutions administratives, Revue administrative, n° 341, p. 376.

LAURIE (F) : La décentralisation des schémas directeurs d'urbanisme, *in* PONTIER (J.-M.) (dir.) : Cartes, schémas et décentralisation , PUAM, 2000, p. 285.

LAVAL MADER (N) : Le couple communes/communauté : vers un nouvel équilibre territorial des pouvoirs ?, Cahiers de droit de l'intercommunalité, n° 3, juillet-août-septembre 2008, p. 40.

LAVAU (G) : Rapport introductif, *in* FONDATION NATIONALE DES SCIENCES POLITIQUES : La planification comme processus de décision, Armand Colin, 1965, p. 6.

LAVERRIE (de) (A) et MONTAIN-DOMENACH (J.) : Le pouvoir discrétionnaire du préfet et les périmètres des EPCI, Pouvoirs Locaux, n°58, III/2003, p. 137.

LE BRAS (D) : Le conseil d'agglomération : une lecture ethnographique, Pouvoirs Locaux, n°78, III/2008, p. 17.

LEBRETON (J.-P.) :
- La compatibilité en droit de l'urbanisme, AJDA, 1991, p. 491.
- L'urbanisme et les législations réputées indépendantes, AJDA, 1993, p. 20.
- L'imbroglio de la hiérarchie des normes affectant directement ou indirectement l'acte de construire, LPA, 17 juillet 1996, n°86, p. 4.
- Document d'urbanisme : l'émergence d'une définition jurisprudentielle, AFDUH, 1998, p. 33.
- Articulation des règles d'aménagement et d'urbanisme avec les autres normes d'occupation des sols, *in* GRIDAUH : L'articulation des règles d'occupation des sols en Europe, Les Cahiers du GRIDAUH, 1998, n° 1, p. 48.
- Le PLU, DAUH 2001, p. 59.
- Les PADD, DAUH 2002, p. 63.
- Le contenu du PLU après la loi du 3 juillet 2003, AJDA 2003, p. 1542.
- Syndicats mixtes et politiques intercommunales, AJDA 2004, p. 910.
- La hiérarchie des normes d'urbanisme vue des Grands Lacs, EF, 2004, n° 112, novembre – décembre, p. 21.
- La mobilisation du droit de l'urbanisme pour le logement, AJDA, 2006, p.1540.
- Vers un nouvel âge des schémas de secteur ?, *in* « Confluences », Mélanges en l'honneur de Jacqueline Morand-Deviller, Montchrestien, 2007, p. 603.
- Le droit de l'urbanisme : de l'organisation générale des espaces urbains à la garantie d'octroi du droit de construire ?, Construction-Urbanisme, juillet-août 2007, p. 28.
- PLU et intercommunalité, DAUH 2008, p. 39.
- Les commandements de la planification territoriale stratégique du droit de l'urbanisme, *in* Terres du droit, Mélanges en l'honneur d'Yves Jégouzo, Dalloz, 2009, p. 639.
- Mouton noir dans le pré du Grenelle, AJDA 2010, p. 1449.

- Vers le PLU patrimonial ?, AJDA 2011, p. 1552.

Le CHATELIER (G) : Le débat sur la clause générale de compétence est-il vraiment utile ?, AJDA, 2009, p. 186.

LE COQ (V) : La loi SRU et les documents d'urbanisme, DA, février 2001, p. 6.

LE CORNEC (E) :
- Les critères du document d'urbanisme : une analyse critique, DA, 1997, p. 4.
- Rapport de présentation et légalité des documents d'urbanisme, RFDA, mars-avril 1998, p. 390.
- La notion juridique de document d'urbanisme, Droit de l'environnement, décembre 1998, p. 14.

LEFEVRE (C) : Les nouvelles relations entre l'Etat et les agglomérations en Europe, Pouvoirs Locaux, n° 42 III/1999, p. 70.

LEFEBVRE (F) : Les pays selon la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, RFDA, septembre – octobre 1995, p. 884.

LEFEBVRE (R) : Les impensés de la démocratie locale dans le projet de réforme territoriale, Pouvoirs Locaux, n° 84, I/2010, p. 19.

LEFEVRE (C), MENERAULT (P) : L'évolution des systèmes institutionnels et financiers des transports publics urbains dans les pays industrialisés, Politiques et Management public, volume 7, n° 3, septembre 1989, p. 55.

LEGENDRE (P) : La marge de manœuvre, AJDA, 20 avril 1992, p. 137

LE GLEAU (J-P), PUMAIN (D) et SAINT-JULIEN (T) : Villes d'Europe : à chaque pays sa définition, Economie et statistique, 1996, n° 294-295, p. 9.

LE GLOAN (J) : Le règlement intérieur des assemblées délibérantes locales. Bilan des évolutions jurisprudentielles, RRJ, 1999, n°4, p. 1311.

LE JEANNIC (T) :
- La délimitation des nouvelles aires urbaines, in PUNAIN (D) et GODARD (F) (dir.) : Données urbaines, Anthropos, 1996, p. 165.
- Une nouvelle approche territoriale de la ville, Economie et statistique, 1996, n° 294-295, p. 25.

LE JEANNIC (T) et VIDALENC (J) : Pôles urbains et périurbanisation, INSEE PREMIERE, n° 516, avril 1997.

LELEVRIER (C) : Renouvellement urbain et cohésion sociale, Pouvoirs Locaux, n°58, III/2003, p. 77.

LE LIDEC (P) :
- Aux origines du « compromis républicain ». La contribution des associations de maires aux règles du jeu politique sous la IIIe République, Politix, 2001, Volume 14, n° 53, p. 33.
- Les maires dans la République. L'Association des maires de France, élément constitutif des régimes politiques français depuis 1907, Annuaire des collectivités locales, 2003, Volume 23, n° 1, p. 647.
- Le Sénat de la Ve République. Pouvoir de blocage et blocage du pouvoir, Pouvoirs Locaux, n° 67 IV/2005, p. 81.
- Le jeu du compromis. L'Etat et les collectivités territoriales dans la décentralisation en France, *in* Les transferts territoriaux de compétences en Europe, Revue française d'administration publique, n°121-122, 2007, p. 111.
- Réformer sous contrainte d'injonctions contradictoires. L'exemple du comité Balladur sur la réforme des collectivités locales, Revue française d'administration publique, 2009, n° 131, p. 477.

LE LOUARN (P) : La loi SRU et le patrimoine environnemental, DA, février 2001, p. 12.

LEMAIRE (O) : Le transfert des contrats entre personnes publiques, RGCT, novembre – décembre 2001, p. 1559.
LEPAGE (C) : De l'évolution du droit de l'urbanisme, Gazette du Palais, dimanche 9 au mardi 11 avril 2006, 126e année, n°99 à 101, p. 3.
LE PILLOUER (A) : L'incompétence négative des autorités administratives : retour sur une notion ambivalente, RFDA, novembre-décembre 2009, p. 1203.
LERIQUE (F) :
- La loi du 1er août 2003 sur la ville et la rénovation urbaine, AJDA 2003, p. 2195.
- Les premiers pas de la nouvelle rénovation urbaine, DAUH 2004, p. 117.

LEROUSSEAU (N) :
- Les agences d'urbanisme, DAUH 2003, p. 109.
- Le contenu des compétences locales en matière d'aménagement de l'espace, BJCL, 2011, n° 1, p. 36.
- La réorganisation des services d'environnement, d'urbanisme et du logement de l'Etat, *in* KADA (N) (dir.) : *De la réforme territoriale à la réforme de l'Etat*, PUG, 2011, p. 144.

LEROUSSEAU (N), MANSON (C) :
- L'inscription du SCOT dans le système de pilotage territorial, *in* Evaluation juridique des premiers SCOT, Les Cahiers du GRIDAUH, série Droit de l'urbanisme, n° 19-2009, La Documentation française, 2009, p. 215.
- SCOT et articulation juridique des planifications, intervention actualisée prononcée lors de la Journée d'étude « Schéma de cohérence territoriale et dynamiques territoriales » organisée le 19 mars 2010 à la Faculté de droit de Tours par le LERAD et l'UMR CITERES, diffusée par le GRIDAUH sur son site internet : **http://www.gridauh.fr/fileadmin/gridauh/MEDIA/2011/accueil/centres_associes/lerousseau_manson.pdf**.

LE ROUX (M) : La réforme de l'administration territoriale de l'Etat, DA, janvier 2011, p. 15.
LE SAOUT (R) :
- De la fonction de président et de ses contraintes, Pouvoirs Locaux, n° 33 II/1997, p. 45.
- L'intercommunalité, un pouvoir inachevé, Revue française de science politique, volume 50, n° 3, juin 2000, p. 439.
- Contours et limites d'une compétence partagée. L'urbanisme à la communauté urbaine de Nantes, *in* LE SAOUT (R) et MADORE (F), (dir.) : Les effets de l'intercommunalité, Presses universitaires de Rennes, 2004, p. 97.
- L'intercommunalité installée, des questions demeurent, Territoires, octobre 2005, p. 4.
- La question des délégués communautaires dans la réforme des collectivités territoriales : des effets *a priori* modestes, Pouvoirs Locaux, n° 88/2011, p. 117.

LEVOYER (L) : Contrats publics et fonds de compensation de la TVA : enfin une clarification ! , AJDA, 2006, p. 920.
LEVY (J) :
- Six idées sur la métropolisation partagée, *in* NEMERY (J.-C.) (dir.) : Le renouveau de l'aménagement du territoire en France et en Europe, Economica, 1994, p. 255.
- Espace et pouvoir en France : une utopie constitutionnelle, Pouvoirs Locaux, n° 29, juin 1996, p. 91.
- Mesurer la ville ou casser le thermomètre ?, Pouvoirs Locaux, n° 33 II/1997, p. 60.
- Quelle échelle pour gouverner la ville ?, Pouvoirs Locaux, n° 37 II/1998, p. 19.
- En attendant la supracommunalité…, Pouvoirs Locaux, n° 42 III/1999, p. 20.
- Les campagnes, figures de l'urbain, Pouvoirs Locaux, n° 48, I/2001, p. 32.

- Où est la ville dans l'espace des réformes ?, Pouvoirs Locaux, n° 59, IV/2003, p. 74.

LIBCHABER (R) :
- Le décret d'application, norme paradoxale, RTD civ., 1998, p. 788.
- Qu'est ce qu'une loi ?, RTD civ., 1999, janvier-mars, p. 243.

LIET-VEAUX (G) : Quelques réflexions terminales sur le volet urbanisme, Construction-Urbanisme, mai 2001, p. 34.

LIMOUSIN-LAMOTHE (P.-H.) : Les relations contractuelles entre collectivités publiques, l'application pratique de certains contrats, AJDA, 1990, p. 153.

LLORENS-FRAYSSE (F) : Les programmes locaux de l'habitat, Droit et Ville, 1992, n° 34, p. 137.

LONG (M) : Le partenariat, *in* « Savoir innover en Droit, concepts, outils, systèmes », Hommage à Lucien Mehl, La documentation française, Paris, 1999, p. 45.

LORHO (A) : Le financement des transferts de compétences aux collectivités territoriales : une relation de confiance ?, Bulletin juridique des Collectivités Locales, n°5/2006, p. 315.

LORRAIN (D) : Administrer, gouverner, réguler, Les annales de la recherche urbaine, n°80-81, 1998, p. 85.

LOSCHAK(D) : Le principe de légalité, Mythes et Mystifications, AJDA 1981, p. 387.

LOUIS-LUCAS (P) : Soixante années de planification urbaine : 1919-1979, Droit et Ville, 1980, n° 9, p. 77.

LUSSAULT (M) : Une construction politique de la centralité, Pouvoirs Locaux, n° 37 II/1998, p. 27.

MABILEAU (A) : Les génies invisibles du local. Faux-semblants et dynamiques de la décentralisation, RFSP, 1997, Volume 47, n° 3, p. 340.

MACAGNO (F) : Les apports des articles 19 et 20 de la loi n° 2011-12 du 5 janvier 2011 : les collectivités territoriales face à leurs nouvelles obligations en matière de PLU et de SCOT, JCP-A, 30 mai 2011, n° 22, p. 42.

MADIOT (Y) :
- Urbanisme et aménagement du territoire, AJDA, 1993, p. 108.
- L'aménagement du territoire et le droit, *in* NEMERY (J.-C.) (dir.) : Le renouveau de l'aménagement du territoire en France et en Europe , Economica, 1994, p. 33.
- Vers une territorialisation du droit, RFDA, septembre – octobre 1995, p. 946.
- Les techniques de correction de la répartition des compétences entre collectivités locales, RFDA, 1996, p. 964.
- La politique de l'habitat de la communauté de communes du pays Yonnais (Vendée) : enjeux politiques et institutionnels, *in* LE SAOUT (R) et MADORE (F), (dir.) : Les effets de l'intercommunalité, Presses universitaires de Rennes, 2004, p. 159.
- Comment construire de l'interco sur le dos de la mixité sociale, Territoires, octobre 2005, p. 22.

MAHINGA (J.-G.) : Les SCOT : entre souplesse et cohérence, LPA, 25/08/2004, n° 170, p. 3

MAILLOT (J.-L.) :
- Une « nouvelle donne » pour le schéma directeur ?, LPA, 15 février 1993, n° 20, p. 4.
- Communautés de communes et aménagement de l'espace, LPA, 18 juin 1993, n° 73, p. 20.

MARCONIS (R) : Droit à la ville et droit au transport. Mobilités urbaines et inégalités socio-spatiales, Droit et Ville, 1992, n°34, p. 65.

MARCOU (G) :
- Gouverner les villes par le droit ?, *in* CURAPP : La gouvernabilité, PUF, 1996, p. 174.
- La loi d'orientation du 25 juin 1999 pour l'aménagement et le développement durable du territoire, AFDUH 2000, p. 9.

- Va-t-on pouvoir lutter efficacement contre l'étalement et l'éclatement urbains ?, DAUH, 2001, p.113.
- L'autonomie communale: étude comparative, Pouvoirs, revue française d'études constitutionnelles et politiques, n° 95, 2000, p.69.
- La réforme de l'intercommunalité : Introduction, Annuaire 2000 des Collectivités Locales, p. 3.
- L'application de la loi du 12 juillet 1999. Stratégies et problèmes de mise en œuvre, Annuaire 2000 des Collectivités Locales, p. 57.
- La réforme de l'intercommunalité : quelles perspectives pour les agglomérations urbaines ?, AJDA 2002, p. 305.
- Bilan et avenir de la déconcentration, Annulaire des collectivités locales, 2002, Volume 22, n° 22, p. 25.
- Décentralisation : quelle théorie de l'Etat ?, Annulaire des collectivités locales, 2004, Volume 24, n° 24, p. 235.
- Le SDRIF et la planification spatiale en Ile-de-France, DAUH 2004, p. 175
- La « clause générale de compétence » dans les Etats européens, Pouvoirs Locaux, n° 68, I/2006, p. 58
- La notion juridique de régulation, AJDA, 2006, p. 347.
- Le bilan en demi-teinte de l'Acte II. Décentraliser plus ou décentraliser mieux ?, RFDA 2008, p. 295.
- L'action commune des collectivités territoriales selon le Conseil constitutionnel : organiser n'est pas déterminer, *in* Terres du droit : mélanges en l'honneur d'Yves Jégouzo, Dalloz, 2009, p. 227.
- La réforme territoriale : ambition et défaut de perspective, RFDA, 2010, p. 357.
- La loi sur le Grand Paris : le retour de l'Etat aménageur ?, AJDA 2010, p. 1868.
- Les métropoles ont-elles une chance ?, JCP-A, n° 30-34, 26 juillet 2010, p. 58.
- Le Conseil constitutionnel et la réforme des collectivités territoriales, AJDA, 2011, p. 129.
- Le département et les communes : complémentarité et concurrence, AJDA 2011, p. 1830.

MARTIN (P) : Les élections sénatoriales : évolutions récentes et perspectives, Pouvoirs Locaux, n° 67 IV/2005, p. 71.

MARTIN (S) et NOVARINA (G) :
- Déréglementer ou contingenter la pratique administrative et technicienne : les règlements d'urbanisme des POS, *in* La règle et l'urbanisme, ADEF, Paris, 1987, p. 326.
- La coopération entre communes, Les Annales de la recherche urbaine, 1985, n°28, p. 71.

MARTY (G) : La théorie de l'Institution, *in* Mélanges Hauriou, « La pensée du doyen Hauriou et son influence », Pedone, 1969, p. 29.

MASPETIOL (R) : Le droit et le politique : deux visions partielles et fragmentaires d'une même réalité sociale, Archives de Philosophie du droit, Tome XVI, 1971, Le droit investi par la politique, p. 37.

MASSARDIER (G) : L'intercommunalité pour s'isoler. Quelques réflexions sur la construction concurrentielle des territoires politiques locaux, in GAXIE (D) (dir.) : Luttes d'institutions, Enjeux et contradictions de l'administration territoriale, L'Harmattan, 1997, p. 139.

MATHIEU (B) : La normativité de la loi : une exigence démocratique, Les Cahiers du Conseil Constitutionnel, 2006, n° 21, p. 69.

MAULIN (E) : L'invention des principes, *in* CAUDAL (S) (dir.) : Les principes en droit, Economica, 2008, p. 23.
MAURICE (J) et THISSE (J.-F.) : Regard socioéconomique sur la structuration de la ville, Economie et statistique, 1996, n° 294-295, p. 3.
MAURY (Y) : Du logement social à la politique publique de l'habitat, Pouvoirs Locaux, n°45, II/2000, p. 40.
MAZERES (J.-A) :
- Les collectivités locales et la représentation, RDP, 1990, p. 607.
- La théorie de l'institution de Maurice Hauriou ou l'oscillation entre l'instituant et l'institué, *in* Mélanges Jacques Mourgeon, Bruylant, 1998, p. 239.

MAZIAU (N) : L'intercommunalité à la croisée des chemins : quels modes de coopération pour quels objectifs ?, Revue administrative, n° 296, p. 190.
MEJEAN (P) : La dimension d'agglomération, Administration, n° 152, juillet 1991, p. 48.
MELIN-SOUCRAMANIEN (F) : Le principe d'égalité entre collectivités locales, Les Cahiers du Conseil Constitutionnel, n° 12/2002, p. 93.
MELLERAY (F) : Une nouvelle crise de la notion d'établissement public : la reconnaissance d'autres personnes publiques spécialisées, AJDA 2003, p. 711.
MENARD (F) : La construction statistique du territoire local, Informations sociales, 2002, n°104, p. 40.
MENERAULT (P) : Réforme territoriale et dynamique de l'intercommunalité dans les transports collectifs urbains : une approche diachronique, *in* GALLEZ (C), MENERAULT (P) (dir.) : Recomposition intercommunale et enjeux des transports publics en milieu urbain, Predit, 2005, p. 15.
MENY (Y) :
- L'optimum dimensionnel : rêve technocratique ou absurdité politique ?, Pouvoirs Locaux, mars 1990, n°4, p. 90.
- La République des fiefs, Pouvoirs, 1992, n° 60, p. 17.
- Cumul des mandats : encore un moment, monsieur le bourreau ?, Pouvoirs Locaux, 1998, n° 36/V, p. 16.

MERLAND (G) : La loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales et le renforcement de la légitimité démocratique des EPCI, DA, juin 2011, p. 7.
MERLIN (P) : L'exode urbain : causes, formes, conséquences, Pouvoirs Locaux, n° 85, II/2010, p. 46.
MESNARD (A.-H.) :
- Les instruments juridiques de la planification urbaine, Droit et Ville, 1992, n° 34, p. 119.
- Aménagement du territoire et planification urbaine – quelle cohérence ?, EF, n° 108, mars-avril 2004, p. 21.

MILLARD (E) : Qu'est-ce qu'une norme juridique ?, Les Cahiers du Conseil Constitutionnel, 2006, n° 21, p. 59.
MODERNE (F) :
- Proposition et décision, *in* Mélanges offerts à Marcel Waline, Le Juge et le droit public, Paris, 1974, p. 595.
- Variations sur le mythe de l'autonomie communale. L'Etat prestataire de services des communes, AJDA 1976, p. 479.
- L'avenir des schémas directeurs et des plans d'occupation des sols. Les conséquences sur la planification urbaine, Droit et Ville 1983, n° 16, p. 27.
- La planification urbaine à l'heure de la décentralisation, LPA, 15 juillet 1983, n° 84, p. 2 et LPA, 18 juillet 1983, n° 85, p. 15.

- Les contrats de prestations de services techniques entre l'Etat et les collectivités locales après la loi MURCEF : vers de nouvelles relations ?, *in* Les collectivités locales : Mélanges en l'honneur de Jacques Moreau, Economica, 2002, Paris, p. 291.

MOLFESSIS (N) :
- Le renvoi d'un texte à un autre, RRJ, 1997-4, p. 1193.
- La distinction du normatif et du non-normatif, RTD Civ. 1999, p. 729.

MOLINER (M) :
- L'intégration des transports dans les documents d'urbanisme, EF, mai-juin 2003, n° 103, p. 16.
- La planification intégrée des déplacements urbains, Droit et Ville, 1/04/2004, n°56, p.153.

MOLINERO (L) : Considérations sur les effets contentieux du PADD, *in* L'homme, ses territoires, ses cultures, Mélanges offerts à André-Hubert Mesnard, LGDJ, 2006, p. 181.

MONJAL (P.-Y.) : Les enjeux de la notion « d'intérêt communautaire » ou les faces cachées d'une réforme constitutionnelle décisive pour les EPCI, AJDA 2003, p. 1701.

MONTAIN-DOMENACH (J) :
- Principe de libre – administration et intercommunalité : transitions et incertitudes, Les Cahiers du Conseil Constitutionnel, n° 12/2002, p. 118.
- La relativité des principes de spécialité et d'exclusivité, Pouvoirs Locaux, n° 82, III/2009, p. 95.
- Bilan de la jurisprudence administrative relative à la notion d'intérêt communautaire, Cahiers de droit de l'intercommunalité, n° 1, janvier-mars 2007, p. 25.

MONTAIN-DOMENACH (J) et BREMOND (C) : Intérêt communautaire et pouvoir d'appréciation des autorités de l'Etat, Pouvoirs Locaux, n°64, I/2005, p. 151.

MONTALIVET (de) (P) : La « juridicisation » de la légistique. A propos de l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi, in DRAGO (G) (dir.) : La confection de la loi, Cahiers des sciences morales et politiques, PUF, 2005, p. 99.

MORAND (C.-A.) :
- Pesée d'intérêts et décisions complexes, ressource internet : http://www.reds.msh-paris.fr/communication/textes/moran01.htm.
- Les objectifs de la législation : approches diversifiées et complémentaires, RRJ, 1989-4, p. 853.
- Régulation, complexité et pluralisme juridiques, *in* Mélanges Paul Amselek, Bruylant, Bruxelles, 2005, p. 615.

MORAND-DEVILLER (J) : Les territoires du droit. Réflexions sur la généralité et l'impersonnalité de la règle de droit, *in* L'homme, ses territoires, ses cultures, Mélanges offerts à André-Hubert Mesnard, LGDJ, 2006, p. 189.

MORAUD (J.-C.) : Le financement de l'intercommunalité, Regards sur l'actualité, octobre 2005, n° 314, p. 17.

MOREAU (J) :
- L'intercommunalité dans la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, Collectivités Territoriales – Intercommunalité, octobre 2004, p. 6
- La commune et la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, JCP-A, 2011, n° 2, p. 23.

MORENO (D) :
- Le commerce dans la nouvelle planification, DAUH 2001, p. 95.
- Vers des schémas de développement commercial, analyse du décret du 2 novembre 2002, DAUH 2003, p. 65.
- Le nouvel aménagement commercial : dans l'attente d'une vraie réforme, BJDU, 3/2008, p. 150.

- Quand l'urbanisme redécouvre le commerce, BJDU, 2010, n° 4, p. 246.

MORET – BAILLY (J) : Ambitions et ambiguïtés des pluralismes juridiques, Droits, n° 35, 2002, p. 195.

MORLET (O) : La gestion de l'urbanisme dans les communes, EF, n°77, décembre 1997, p. 30.

MOTTE (A) : Un renouvellement du mode de gestion des espaces urbanisés français ? Hypothèses exploratoires, *in* MOTTE (A) (dir.) : Schéma directeur et projet d'agglomération. L'expérimentation de nouvelles politiques urbaines spatialisées, Les Editions Juris-Service, 1995, p. 15.

MOZOL (P) : Les compétences métropolitaines, une remise en question du rôle joué dans les collectivités territoriales dans la conduite de l'action publique locale ?, JCP-A, n° 2, 10 janvier 2011, p. 36.

MUNSCH (J) : Comment s'opère le financement des démarches de SCOT par l'Etat ?, TechniCités, 8 mai 2006, p. 34.

NAKIC (L) : Nantes : l'intégration rationalisée, Pouvoirs Locaux, 2000, n° 45/II, p. 15

NEGRIER (E) : Les variables locales de l'intercommunalité, Pouvoirs Locaux, n° 52, I/2002, p. 29.

NEMARQ (C) : Communes, communautés : quelle mutualisation des services ?, Maires de France, mai 2007, p. 30.

NEMERY (J.-C.) :

- Aménagement du territoire et intercommunalité, Annuaire 2000 des Collectivités Locales, p. 155.
- Quel avenir pour la relation entre communes et intercommunalités ?, *in* Terres du droit : mélanges en l'honneur d'Yves Jégouzo, Dalloz, 2009, p. 241.

NEVEU (P) : Contractualisation et mutualisation, outils de l'intercommunalité, JCP-A, n° 30-34, juillet 2010, p. 29.

NGAMPIO-OBELE-OBELE (U) : Le préfet, acteur principal de l'intercommunalité, RGCT, 2009, n° 45, p. 29.

NIZARD (L) :

- De la planification française : production de normes et concertation, RFSP, 1972, volume 22, n° 5, p. 1111.
- Administration et société : planification et régulations bureaucratiques, RFSP, 1973, volume 23, n° 2, p. 199.

NOURY (A) :

- Contractualisation territoriale et démocratie locale, *in* BROUANT (J.-P.), (coord.) : Contractualisation et territoires : les contrats d'agglomération, Les Cahiers du GRIDAUH, série Aménagement du territoire, n° 12-2005, La Documentation française, p. 61.
- La mise en œuvre des politiques intercommunales de l'habitat, *in* BROUANT (J-P) (dir.) : Intercommunalité et habitat : les communautés au milieu du gué ?, Les Cahiers du GRIDAUH, 2006, n° 16, p. 57.

OBERDOFF (H) et FROMENT (J.-C) : L'institution préfectorale entre tradition et modernité, *in* GLEIZAL (J.-J.) (dir.) : Le retour des préfets ?, Presses Universitaires de Grenoble, 1995, p.19.

OFFNER (J.-M.) :

- Les « effets structurants » du transport : mythe politique, mystification scientifique, L'Espace Géographique, 1993, n° 3, p. 233.
- Gouvernance, mode d'emploi, Pouvoirs Locaux, n° 42 III/1999, p. 58.
- Les transports urbains entre secteurs, réseaux et territoires, Annuaire 2002 des collectivités locales du GRALE, Editions du CNRS, Paris, 2002, p. 169.

- Plans de déplacements urbains : bilan controversé, Pouvoirs Locaux, n°53, juin 2002, p. 47.
- Les leçons des PDU de la loi sur l'air, Urbanisme, mars – avril 2003, n° 329, p. 50.
- Les territoires de l'action publique locale, fausse pertinences et jeux d'écarts, Revue française de science politique, volume 56, n°1, février 2006, p. 2.

OLIVE (M) : De la ville à la communauté urbaine, mieux de service public ou moins de service public ?, Territoires, octobre 2005, p. 13.

ORFEUIL (J.-P) : Mobilités et inégalités, Information sociales, 2002, n° 104, p. 70.

ORLANDO (V.-E.) : Du fondement juridique de la représentation politique, RDP, 1875, tome III, p. 1.

ORSONI (G) : Réforme de l'Etat et réforme fiscale locale, Pouvoirs Locaux, n° 87, IV/2010, p. 50.

ORTIZ (L) : Espace et efficacité de l'action, le mythe de l'optimum dimensionnel, *in* NEMERY (J.-C.) (dir.), Le renouveau de l'aménagement du territoire en France et en Europe, Paris, Economica, 1994, p. 183.

OSMONT (A) : La gouvernance, concept mou, politique ferme, Les annales de la recherche urbaine, n°80-81, 1998, p. 19.

OZOUF-MARIGNIER (M.-V.) : Les géographes et le découpage administratif de la France, in L'administration territoriale de la France, Actes du Colloque d'Orléans (30 septembre, 1e et 2 octobre 1993), Presses universitaires d'Orléans, 1998, p. 3.

PADIOLEAU (J.-G) et DEMESTEERE (R) : Les démarches stratégiques de planification des villes, Annales de la recherche urbaine, 1991, n°51, p. 28.

PASBECQ (C) : De la frontière entre la légalité et l'opportunité dans la jurisprudence du juge de l'excès de pouvoir, RDP, 1980, p. 803.

PAUL (G) : Immeuble dangereux et insalubre : quels moyens d'action pour le maire ?, Gazette du Palais, dimanche 9 au mardi 11 avril 2006, 126e année, n°99 à 101, p. 14.

PECHEUR (P) : Vers une cohérence urbanisme/transport, Maires de France, octobre 2000, p. 43.

PELISSARD (J) et CENSI (M) (dir.) : Communes, communautés : quelle mutualisation des services ?, Maires de France, Hors-série, juin 2007.

PEPY (D) : Une formule originale : le contrat de pays, Revue administrative, 1975, p. 623.

PERIBOIS (C) et ROCHE (S) : L'apport de l'information géographique à la construction des intercommunalités. Les défis de la concertation en France et en Belgique, Les Annales de la recherche urbaine, 2005, n°99, p. 84.

PERIGNON (S) :
- La maîtrise foncière, AJDA, 1993, p. 139.
- L'interventionnisme foncier public après la loi SRU, Construction-Urbanisme, mai 2001, p. 23.

PERINET-MARQUET (H) :
- Le pouvoir des communes dans le choix des règles d'urbanisme régissant leur territoire, JCP.G, 1984, I, 3140.
- Le nouvel article L. 111-1-1 du code de l'urbanisme, RFDA, septembre – octobre 1995, p. 905.
- Les autres législations concourant au renouvellement urbain, DAUH 2001, p. 239.
- Conformité : le retour, Construction-Urbanisme, mai 2011, p. 1.

PERRIN (B) : Aménagement du territoire et intercommunalité. La mise en conformité, Revue administrative, 1998, n° 304, p. 517.

PETAUX (J) : L'école des maires. Les associations d'élus locaux, Politix, 1994, n° 28, p. 49

PETITET (S) : Stratégie foncière et réseaux : le « plus » communautaire, Etudes foncières, janvier-février 2009, p. 36.

PEYLET (R) : Genèse du code des transports, AJDA 2011, p. 825.
PEYRICAL (J.-M.) : Réflexions autour de la sphère des compétences particulières de communes, Dalloz, 1998, Chronique, p. 341.
PFERSMANN (O) : Hans Kelsen et la théorie de la centralisation et de la décentralisation : le cas de la supranationalité, Revue d'Allemagne, avril – juin 1996, p. 171
PHEMOLANT (B) :
- Les outils de l'urbanisme pour le renouvellement urbain, DAUH 2001, p. 233.
- Déclaration d'utilité publique, projets d'intérêt général et documents d'urbanisme, AJDA 2002, p. 1101.

PHILIP (L) : L'autonomie financière des collectivités territoriales, Les Cahiers du Conseil Constitutionnel, n° 12/2002, p. 96.
PHILIPPOT (R) : Du bon usage du fonds de concours intercommunal, JCP-A, n° 36, 1er septembre 2003, 1739, p. 1104.
PIERRE-VANTOL (B) : Le droit des syndicats mixtes locaux : réflexions d'actualités, RDP, 2009, p. 51.
PIGNON (S) et VIENNE (D) : La nécessaire sécurisation des contrats entre personnes publiques : l'exemple des conventions intercommunales, LPA, 23 janvier 2002, n° 17, p. 18.
PINSON (G) :
- Politiques de déplacements urbains : mobilisations territoriales et recherche de cohérence dans l'action publique urbaine, Politiques et Management Public, volume 17, n° 4, décembre 1998, p. 119.
- Le projet urbain comme instrument d'action publique, *in* LASCOUMES (P) et LE GALES (P), (dir.) : Gouverner par les instruments, Presses de Sciences Po, 2004, Paris, p. 199.

PIRON (M) : Il faut revoir la distribution des responsabilités au sein du « couple » communes-communautés…, Pouvoirs Locaux, n° 72 I/2007, p. 29.
PIRON (O) :
- Les logiques prévisionnelles de l'aménagement, in La règle et l'urbanisme, ADEF, Paris, 1987, p. 333.
- Recomposer le droit de l'urbanisme, EF, n° 38, mars 1988, p. 20.
- Le renouvellement urbain : tentative d'approche systémique, DAUH 2001, p. 213.
- Le lapin du renouvellement urbain, EF, n° 100, novembre - décembre 2002, p. 36.

PISSALOUX (J.-L.) : Intercommunalité et politique des sols, JCP-A, n° 30-34, 26 juillet 2010, p. 51.
PLAINFOSSE (S) : Le Comité des régions : l'institutionnalisation d'un pouvoir consultatif au profit des collectivités régionales et locales, *in* PORTELLI (H) (dir.) : La décentralisation française et l'Europe, Pouvoirs Locaux, 1993, p. 201.
PLANCHET (P) :
- Le contenu et l'exercice de la compétence PLU des communautés, DAUH 2008, p. 55.
- Le patrimoine et le paysage face au défi environnemental, AJDA 2010, p. 1705.

PLANCKE (M), CHRISTIANY (D) : Commission départementale de la coopération intercommunale. A propos du décret 2011-122 du 28 janvier 2011 relatif à sa composition et à son fonctionnement, JCP-A, 18 avril 2011, n° 16, p. 25.
POLITIS (K) : Quelle démocratie d'agglomération ?, Pouvoirs Locaux, n° 52 I/2002, p. 15.
PONSSARD (J.-P.) et LAVINE (P) : Négociation et relations de pouvoir, Revue française de sociologie, 1979, volume 20, numéro 2, p. 381.
PONTIER (J.-M.) :
- Semper Manet. Sur une clause générale de compétence, RDP, 1984, p. 1443.
- Contractualisation et planification, RDP, 1993, p. 641.
- Les avatars du cofinancement, LPA, 14 juillet 1993, p. 14.

- Coopération contractuelle et coopération institutionnelle, Revue administrative, n° 278, 1994, p. 162.
- Territorialisation et déterritorialisation de l'action publique, AJDA, 1997, p. 723.
- Les instruments prévisionnels non décisionnels de l'action administrative, Dalloz, 1997, Chronique, p. 379.
- Faut-il créer la catégorie de l'établissement public local ?, Revue administrative, janvier-février 1997, n° 295, p. 78.
- Le droit administratif et la complexité, AJDA, 2000, p. 187.
- Les cartes et schémas : de nouvelles interrogations pour la décentralisation *in* PONTIER (J.-M.) (dir.) « Cartes, schémas et décentralisation », PUAM, 2000, p. 9.
- La décentralisation territoriale en France au début du XXIe siècle, RGCT, 2002, p. 87.
- Actualité, continuité et difficultés des transferts de compétences entre l'Etat et les collectivités locales, RFDA, janvier-février 2003, p. 35.
- La notion de compétences régaliennes dans la problématique de la répartition des compétences entre les collectivités publiques, RDP, n°1, 2003, p. 193.
- Les réformes de l'intercommunalité dans la loi « libertés et responsabilités locales », Revue administrative, 2004, n° 342, p. 623.
- Le volet territorial des contrats de plan Etat-régions, *in* BROUANT (J.-P.), (coord.) : Contractualisation et territoires : les contrats d'agglomération, Les Cahiers du GRIDAUH, série Aménagement du territoire, n° 12-2005, La Documentation française, Paris, p. 89.
- Nouvelles observations sur la clause générale de compétence, in La profondeur du droit local : Mélanges en l'honneur de Jean-Claude Douence, Dalloz, 2006, Paris, p. 365.
- Considérations générales sur la clause générale de compétence, Pouvoirs Locaux, n° 68, I/2006, p. 53.
- La problématique du territoire et du droit, *in* DOAT (M), LE GOFF (J) et PEDROT (P) (dir.) : Droit et complexité. Pour une nouvelle intelligence du droit vivant, PUR, 2007, p. 39.
- Le nouveau préfet, AJDA 2010, p. 819.
- L'intercommunalité, hier, aujourd'hui et demain, JCP-A, 26 juillet 2010, n° 30-34, p. 12.
- *Requiem* pour une clause générale de compétence ?, JCP-A, 10 janvier 2011, n° 2, p 47.
- La réforme territoriale et le couple déconcentration-décentralisation, *in* KADA (N) (dir.) : De la réforme territoriale à la réforme de l'Etat, PUG, 2011, p. 271.
- En attendant la prochaine loi, AJDA 2011, p. 185.
- Les métamorphoses d'une institution, AJDA 2011, p. 1817.

PORTAL (E) : Contrats et territoires : entre droit et logique d'acteurs, Pouvoirs Locaux, n°58, III/2003, p. 20.

PORTIER (N) :
- Les pays : enjeux de cadastre ou d'organisation ?, Territoires 2020, 2002, n° 5, p. 1.
- Un nouveau mode de relations entre l'Etat et ses partenaires : l'exemple de l'aménagement du territoire, AJDA 2003, p. 986.
- Loi du 13 août 2004 : un bilan en demi-teinte pour l'intercommunalité, AJDA 2005, p. 140.
- Essai de prospective intercommunale, AJDA 2007, p. 1871.
- La coopération intercommunale dans la réforme des collectivités, AJDA 2011, p. 80.

POUJADE (B) : Le risque contentieux de la délégation de compétence en matière de coopération intercommunale, LPA, 25 mars 1994, n° 36, p. 4

POUVOIRS LOCAUX (dossier) : Urbain-rural. Lorsque la ville s'ébroue dans le pré, Pouvoirs Locaux, n° 85, II/2010, p. 45 et s.
PREBISSY-SCHNALL (C) : A la recherche d'une cohérence globale : la multiplication des contrôles de compatibilité en droit de l'urbanisme, LPA, 4 août 2004, n° 155, p. 3.
PRIET (F) :
- La décentralisation de l'urbanisme. Bilan et perspectives, Annuaire des Collectivités Locales, 1992, p. 87.
- Intercommunalité et urbanisme après la loi n°99-586 du 12 juillet 1999, AFDUH 2000, p. 89.
- Approfondissement de la décentralisation de l'urbanisme ou recentralisation ?, DAUH 2001, p. 120.
- Les évolutions du droit de l'urbanisme face à l'activité économique, BJDU, 5/2004, p. 335.
- Le contrôle de légalité par le préfet, *in* LEBRETON (J.-P.) (dir.) : Etat de droit et urbanisme, Les Cahiers du GRIDAUH, 2004, n° 11, p. 41.
- Sur une notion désormais constitutionnalisée : la décentralisation, *in* Terres du droit : mélanges en l'honneur d'Yves Jégouzo, Dalloz, 2009, p. 249.
- Quelles nouvelles compétences pour les nouveaux territoires locaux ?, BJCL, 2011, n° 1, p. 2.

PRIET (F) et CHRISTIANY (D) : L'intérêt communautaire : définition et enjeux, *in* LABORATOIRE COLLECTIVITES LOCALES : L'intercommunalité en pratique : la détermination de l'intérêt communautaire, Cahiers du laboratoire collectivités locales, n° 3/2005, série droit, Presses universitaires d'Orléans, p. 9.
PRIEUR (M) : Urbanisme et environnement, AJDA, 1993, p. 80.
PUIGELIER (C) et TERRE (F) : Autorité et pouvoir. Lectures de Montesquieu, *in* FOYER (J), LEBRETON (G), PUIGELIER (C) (dir.) : L'autorité, Cahiers des sciences morales et politiques, PUF, 2008, p. 231.
PUTMAN (E) et PRIETO (C) : Typologie matérielle et formelle des formulations d'objectifs dans les textes législatifs, RRJ, 1989-4, p. 879.
QUERMONNE (J.-L.) : Les effets de la planification au niveau de l'appareil politique et de l'ordonnancement juridique, *in* FONDATION NATIONALE DES SCIENCES POLITIQUES : La planification comme processus de décision, Armand Collin, 1965, p. 95
QUILICHINI (P) :
- Champs des politiques intercommunales de l'habitat, *in* BROUANT (J.-P.), DESCHAMPS (E), NOURY (A), QUILICHINI (P), ZITOUNI (F) : Intercommunalité et habitat : les communautés au milieu du gué ?, Les Cahiers du GRIDAUH, série Droit de l'habitat, n° 16-2006, La Documentation française, Paris, p. 21.
- Les politiques territoriales de l'habitat, BJCL, n° 1/2011, p. 53.

RANGEON (F) :
- Réflexions sur l'effectivité du droit, *in* CURAPP : Les usages sociaux du droit, PUF, 1989, p. 126.
- Contrat et décentralisation : de nouvelles formes de régulation au plan local, in Les transformations de la régulation juridique, sous la direction de CLAM (J) et MARTIN (G), LGDJ, 1998, p. 321.
- La loi Chevènement du 12 juillet 1999 sur l'intercommunalité : une réforme consensuelle ?, Annuaire 2000 des Collectivités Locales, p. 9.

RANGEON (F) et DEVEZE SANSON (N) : Les préfets dans la réforme, *in* KADA (N) (dir.) : De la réforme territoriale à la réforme de l'Etat, PUG, 2011, p. 113.
RAUNET (M) : ZAC et PLU, AJDA, 2003, p. 1552.

REGOURD (S) : De la décentralisation dans ses rapports avec la démocratie. Genèse d'une problématique, RDP, 1990, p. 961.
RENARD (V) :
- Les outils de la politique foncière, éléments de comparaison dans quelques pays européens, AJDA, 1993, p. 155.
- Politiques foncières : pour de nouveaux modes de régulation…, Pouvoirs Locaux, n°45, II/2000, p. 70.
- Cycles immobiliers, problème foncier et développement urbain de l'Ile-de-France, Pouvoirs Locaux n° 73 II/2007, p. 77.

RENAUT-COUTEAU (A) : L'autorité du droit communautaire, in FOYER (J), LEBRETON (G), PUIGELIER (C) (dir.) : L'autorité, Cahiers des sciences morales et politiques, PUF, 2008, p. 213.
RENOUARD (L) : Le FCTVA : actualité législative et jurisprudentielle d'un dispositif complexe, BJCL 2006, n° 8, p. 556.
REY (P.-S.) : Intercommunalité. Mutualisation des services et mise en concurrence, La Gazette des communes, 28 mai 2007, p. 52.
RIBOT (C) :
- La loi du 12 juillet 1999 : simplification ou renforcement des regroupements territoriaux ?, *in* Territoires et liberté : Mélanges en hommage au Doyen Yves Madiot, Bruylant, Bruxelles, 2000, p. 81.
- La délicate définition de l'intérêt communautaire, Revue Lamy des Collectivités Territoriales, novembre 2005, n° 7, p. 28.

RICHER (C) : Les transformations récentes de l'intercommunalité en matière de transports collectifs urbains, *in* MENERAULT (P) : Réforme territoriale et dynamique de l'intercommunalité dans les transports collectifs urbains : une approche diachronique, in GALLEZ (C), MENERAULT (P) (dir.) : Recomposition intercommunale et enjeux des transports publics en milieu urbain, Predit, 2005, p. 25.
RICHER (L) : Partage de service et prestation de services, *in* EPCI : compétences et contrats, ACCP, n° 61, décembre 2006, p. 26.
RIGAUD (J) : Réflexions sur la notion de consensus, in « Le consensus », Pouvoirs, 1978, p. 7.
RIVERO (J) :
- Apologie pour les « faiseurs de systèmes », Dalloz, 1951, Chronique, p. 99.
- Le plan et le droit, *in* FONDATION NATIONALE DES SCIENCES POLITIQUES : La planification comme processus de décision, Armand Colin, 1965, p. 121.
- Consensus et légitimité, *in* « Le consensus », Pouvoirs, 1978, p. 57.

ROBBE (F) :
- La représentation des collectivités territoriales par le Sénat, Annuaire des collectivités locales, 2000, Volume 20, n° 1, p. 625.
- Le Sénat défenseur des collectivités locales : histoire d'une appropriation, Pouvoirs Locaux, 2005, n° 67/IV, p. 54.

ROBLIN (C) : Les avis conformes, *in* DUPUIS (G) (coord.) : Sur la forme et la procédure de l'acte administratif, Paris, Economica. 1979, p. 80.
ROMAN-SEQUENSE (B) : Fin de l'ingénierie publique de l'Etat, Contrats et marchés publics, avril 2011, p. 39.
ROMI (R) : La requalification par le juge des actes négociés, AJDA 1989, p. 9.
ROUAULT (M.-C.) : Intérêt communal et intérêt communautaire, Cahiers de droit de l'intercommunalité, n° 1, janvier-mars 2007, p. 20.

ROUHIER (D) : Arrondissements et bassins de vie : l'Etat architecte, in Jean - Claude Némery (dir.), « Le renouveau de l'aménagement du territoire en France et en Europe », Paris, Economica, 1994, p. 113.
ROULAND (C) : Intercommunalité : la transformation programmée d'un modèle, Pouvoirs Locaux n° 72 I/2007, p. 23.
ROUSSEL (F.-X.) : Planifier le renouvellement urbain ?, Urbanisme, mars – avril 2003, n° 329, p. 56.
ROUSSILLON (H) : Réflexions sur les acteurs décentralisés de l'aménagement du territoire, *in* NEMERY (J.-C.) (dir.) : Le renouveau de l'aménagement du territoire en France et en Europe, Economica, 1994, p. 91.
ROUX (E) : Les conseillers territoriaux et l'intercommunalité, JCP-A, n° 30-34, juillet 2010, p. 41.
SABLIERE (P) : Indépendance, complémentarité, connexité, fusion ou équivalence des procédures administratives concernant une même opération, CJEG, 1989, p. 145.
SABOURIN (P) : Peut-on dresser le constat de décès du critère organique en droit administratif français ?, RDP 1971, p. 589.
SADRAN (P) :
- Démocratiser les structures intercommunales ?, Regards sur l'actualité, octobre 2005, n° 314, p. 43.
- Se satisfaire de la complexité ou « faire avec » ?, Pouvoirs Locaux, n° 68, I/2006, p. 106.

SAINT-SERNIN (de) (D) :
- Le financement des EPCI : un système de fiscalité locale peu adapté (1ère partie), RGCT 2002, septembre-octobre, n° 25, p. 394.
- L'intercommunalité, voie obligée pour une meilleure péréquation des ressources (2ème partie), RGCT 2002, novembre-décembre, n° 26, p. 483.

SALLES (D) : Décentralisation sous contrôle : le jeu des DDE, EF, septembre 1990, n° 48, p. 20.
SANTEL (G) : Les enjeux des politiques urbaines, AFDUH, 1998, p. 47.
SAVARY (G) :
- La régulation consensuelle communautaire, facteur d'intégration -désintégration politique – l'exemple de la communauté urbaine de Bordeaux, Politique et Management public, volume 16, n°1, mars 1998, p. 107.
- La troisième voie : une agglomération fédérale ?, Pouvoirs Locaux, n° 42 III/1999, p. 51.

SAVINAS-HUBERTY (M.-H.) : La notion de compatibilité et le droit de l'urbanisme, Quotidien Juridique, 19 février 1991, p. 2.
SAVOIE (H) et TOUVET (L) : L'urbanisme : pour un droit plus efficace – Commentaire libre du rapport du Conseil d'Etat, RFDA, 1992, p. 709.
SCHAEFER (J.-P) : Quelle cohérence entre SCOT et PLH ?, Urbanisme, mars – avril 2003, n° 329, p. 54.
SCHMIT (P) : Les communautés et l'intervention foncière, Etudes foncières, Janvier-Février 2009, n° 137, p. 25.
SCHWACH (P) : Présentation du projet de loi « solidarité et renouvellement urbains » : cohérence, simplification, clarification *in* MASBOUNGI (A) (coord.) : Fabriquer la ville. Outils et méthodes : les aménageurs proposent, La Documentation française, Paris, 2001, p. 92.
SCHWING (C) : L'obligation de notification dans le contentieux de l'urbanisme : l'heure du bilan, RRJ, 2005-4 (1), p. 2049.

SEMPE (F) : La fusion des EPCI dans la loi du 13 août 2004, *in* La profondeur du droit local : Mélanges en l'honneur de Jean – Claude Douence, Dalloz, 2006, Paris, p. 430.
SENERS (F) : Le territoire, laboratoire de la réforme de l'Etat, AJDA 2010, p. 809.
SESTIER (J.-F.) : Retours sur la question des biens de retour, BJDCP 2006, n° 48, p. 327.
SIMONIAN-GINESTE (H) : Nouveau regard sur l'avis consultatif, RDP, 1999, p. 1121.
SINE (A) : Zonages territoriaux : du procès au projet, Pouvoirs Locaux, n° 48, mars 2001, p. 20.
SOLER-COUTEAUX (P) :
- L'élaboration et la gestion des SCOT, des PLU et des cartes communales, BJDU, n° 6, 2000, p. 393.
- Le droit de l'urbanisme après la loi SRU : ni tout à fait le même, ni tout à fait un autre… RDI 2001, p. 298.
- L'ardente obligation du SCOT, AJDA, 2003, p. 1528.
- La loi Urbanisme et Habitat du 2 juillet 2003 : point final ou point de départ ?, DAUH 2004, p. 15.
- Le rapport de présentation des documents d'urbanisme à l'heure de l'évaluation environnementale, Construction-Urbanisme, avril 2006, p. 5.
- L'impact de la loi ENL sur le droit de l'urbanisme, RDI, novembre/décembre 2006, p. 407.
- Le PLU « Grenelle » : un arbre qui cache la forêt, RDI, février 2011, n° 2, p. 89.

SOUBELET (P) : La commission départementale de la coopération intercommunale, RA 1992, p. 350.
SOYKURT-MACAIRE (S) : L'expansion des pouvoirs de police administrative des maires à travers la notion de « circonstances locales particulières » ?, DA, juillet 2009, p. 7.
STEPHANT (J.-P.) : Et pourquoi pas un PLU intercommunal ?, La Lettre du Cadre Territorial, n° 244, 1er décembre 2002, p. 48
STIRN (B) :
- Le juge administratif et les contrats entre collectivités publiques, AJDA 1990, p. 139.
- Le juge administratif et les documents d'urbanisme, AJDA, 1992, p. 390.

STREBLER (J.-P) : Grenelle 2 et SCOT : des ambitions renforcées et une présence plus forte de l'Etat, RDI, février 2011, n° 2, p. 79.
STROESSER (E) :
- La politique de la ville ébranlée par l'intercommunalité ?, Maires de France, février 2007, n° 233, p. 20.
- Le droit au logement face au souci de mixité sociale, Maires de France, avril 2007, p. 14.
- Le nombre de CUCS explose, Maires de France, avril 2007, p. 20.

STRUILLOU (J.-F.) :
- La concertation de l'article L. 300-2 du code de l'urbanisme à l'épreuve du droit, *in* Perspectives du droit public, Mélanges offerts à Jean-Claude Hélin, Litec, 2004, p. 489.
- Droit et écriture du document d'orientations générales, *in* LEBRETON (J.-P.) (dir.) : Evaluation juridique des premiers SCOT, Les Cahiers du GRIDAUH, série Droit de l'urbanisme, n° 19-2009, La Documentation française, 2009, p. 185.

SUEUR (J.-J.) : Développement local et droit négocié : l'expérience des Chartes intercommunales de développement et d'aménagement, RDP, p. 199.
TALBOT (J) : Les déplacements domicile-travail, INSEE PREMIERE, n° 767, avril 2001.
TANGUY (Y) :
- Quand l'argent fait la loi. Le cas de l'urbanisme commercial, Pouvoirs 1988, n° 46, p. 97.

- Manifestation de volonté et capacité de représentation locale, Pouvoirs Locaux, 1990, p. 31.

TEILLET (P) : A quoi servent les conseils de développement ?, Pouvoirs Locaux, n° 74, III/2007, p. 31.

TENZER (N) :
- L'Etat-garant ou l'impensé de la décentralisation, Pouvoirs Locaux, n° 59, IV/2003, p. 77.
- La décentralisation sans idéologie, Pouvoirs Locaux, n° 68, I/2006, p. 101.

TERNEYRE (P) : Sur les incohérences, effets pervers et failles de certaines dispositions du droit de l'urbanisme commercial, LPA, 5 juin 1996, n° 68, p. 24.

TERRIER (C) : L'aire urbaine : territoire de la ville ?, Pouvoirs Locaux, n° 37 II/1998, p. 33

TESOKA (L) : Les conventions entre collectivités territoriales, *in* « Contrats publics », Mélanges en l'honneur du Professeur Michel Guibal, Presses de la Faculté de droit de Montpellier, 2006, Volume II, p. 101.

TESSON (F) :
- Les ressources du département et du canton dans la « petite fabrique des territoires », Annales de géographie, n°648, 2006, p. 197.
- Quant le territoire fabrique le territoire : de l'effet des institutions territoriales sur la construction des regroupements intercommunaux, *in* BOINO (P) et DESJARDINS (X) (dir.) : Intercommunalité : politique et territoire, La documentation française, 2009, p. 51.

THERY (L) : L'agglomération, outil de cohésion sociale urbaine ?, Pouvoirs Locaux, n°58, III/2003, p. 67.

THIBIERGE (C) :
- Le droit souple. Réflexion sur les textures du droit, RTDciv., 2003, octobre-décembre, p. 599.
- Au cœur de la norme : le tracé et la mesure. Pour une distinction entre normes et règles de droit, Archives de philosophie du droit, 2008, tome 51, p. 341.

THOENIG (J.-C.) : La décentralisation du pouvoir local, Annuaire des collectivités locales, 1996, n° 1, p. 17

TIMSIT (G) : Sur l'engendrement du droit, RDP, 1988, p. 39.

TOUZET (A) : Les chartes de fonctionnement des EPCI : un pouvoir d'auto-organisation conforté, AJDA, 2006, p. 484.

TRAORE (S) :
- Le zonage principal de PLU dans la loi SRU, BJDU, 6/2001 p. 395.
- TRAORE (S) : Les nouveaux PLU intercommunaux partiels et l'extension de la catégorie résiduelle de PLU partiels, RFDA, janvier-février 2004, p. 172.
- TRAORE (S) : La loi ENL du 13 juillet 2006 et le PLU, BJCL, n° 9/06, p. 622.

TREMEAU (J) :
- La constitutionnalisation du droit de l'urbanisme : quelques remarques sur la décision du Conseil Constitutionnel, BJDU, 3/2001, p. 146.
- L'urbanisme au service du logement, AJDA 2009, p. 1291.

TRIBILLON (J.-F.) :
- Sur quelques innovations urbanistiques de la loi SRU, EF, n° 90, mars - avril 2001, p. 14.
- La grande panne urbaine et foncière, EF, n° 100, novembre - décembre 2002, p. 37.
- Un code de l'urbanisme à inventer, EF, n° 121, mai-juin 2006, p. 15

TROPER (M) :
- La pyramide est toujours debout ! Réponse à Paul Amselek, RDP, 1978, n°6, p. 1523.

- Libre administration et théorie générale du droit, *in* MOREAU (J) et DARCY (G), La libre administration des collectivités locales, Economica, 1984, p. 62.

TSIROPINAS (D) : Aspects des problèmes de la centralisation et de l'autonomie administratives, *in* Mélanges Séfériadès, Volume II, Athènes, Aohnai, 1961, p. 733.

TURION (X) : Le principe de l'irrecevabilité du recours pour excès de pouvoir contre les avis, *in* DUPUIS (G) (coord.) : Sur la forme et la procédure de l'acte administratif, Economica. 1979, p. 97.

TURPIN (D) : Critiques de la représentation, Pouvoirs, 1978, n° 7, p. 7.

UHALDEBORDE (J.-M.) : L'avenir paradoxal de la taxe professionnelle, Pouvoirs Locaux, n° 42 III/1999, p. 3.

VAN DE KERCHOVE (M) : La pyramide est-elle toujours debout ?, Mélanges Paul Amselek, Bruylant, Bruxelles, 2005, p. 471.

VANDERMEEREN (R) : Le régime de l'urbanisme commercial : vers la fin d'une exception française, *in* Terres du droit : mélanges en l'honneur d'Yves Jégouzo, Dalloz, 2009, p. 777.

VANIER (M) :

- L'interterritorialité : pistes pour hâter l'émancipation spatiale, ressource internet, 2005, http://hal.archives-ouvertes.fr/docs/00/17/75/81/PDF/L_interterritorialite.pdf
- Le nouveau pouvoir communal – communautaire, Territoires, octobre 2005, p. 28.

VANQUICKENBORNE (M) : Quelques réflexions sur la notion de validité, Archives de Philosophie du droit, 1968, p. 185.

VENDE (B) : La solidarité financière dans les relations entre les communes et leurs EPCI, RFDA 2004, p. 1157.

VENEZIA (J.-C) :

- Les regroupements de communes. Bilan et perspectives, RDP 1971, p. 1061.
- Les pouvoirs implicites dans la jurisprudence administrative, *in* Mélanges offerts à Marcel Waline. Le juge et le droit public, LGDJ, 1974, p. 795.
- Les mesures d'application, *in* Mélanges René Chapus, Montchrestien, 1992, p. 673.

VERPEAUX (M) :

- La loi du 12 juillet 1999 et la nouvelle intercommunalité : aspects institutionnels, RGCT, n° 10, mars-avril 2000, p. 139.
- Le droit constitutionnel des collectivités territoriales : Avant-propos, Les Cahiers du Conseil Constitutionnel, n° 12/2002, p. 86.
- Constitution, déféré préfectoral et recours pour excès de pouvoir ou Commune du Port, encore… *in* Les collectivités locales : Mélanges en l'honneur de Jacques Moreau, Economica, 2002, Paris, p. 469.
- Le rapport Balladur sur la réforme des collectivités locales, des raisons et des solutions, RFDA, 2009, mai-juin, p. 407.
- « Une réforme ou « la » réforme des collectivités territoriales, RFDA, mars-avril 2009, p. 225.
- La réforme territoriale et les nouveaux élus, RFDA, mars-avril 2011, p. 246.

VIDELIN (J.-C.) : Les biens des EPCI, AJDA 2001, p. 829.

VIGOUROUX (C) : Le droit, l'urbanisme et la décentralisation, EF, 1983, n°19, p. 1.

VIGUIER (J) : La décentralisation territoriale est-elle encore au XXIe siècle une « manière d'être » de l'Etat ?, *in* « Mutations des normes juridiques », Les travaux de l'IFR, Volume 1, Presses de l'Université des Sciences Sociales de Toulouse, 2005, p. 619.

VILMIN (T) : Des politiques aux stratégies foncières, EF, n° 100, novembre - décembre 2002, p. 38.

VIRALLY (M) : Notes sur la validité du droit et son fondement, *in* Recueil d'études en hommage à Charles Eisenmann, Cujas, 1975, p. 453.

WEIL (P) : Vers une normativité relative en droit international ?, RGDIP, 1982, p. 5.

WIEL (M) : Une rupture conceptuelle, EF, n°86, printemps 2000, p. 10.
WOEHRLING (J.-M.) : L'organisation fédérale nous est-elle étrangère ?, Pouvoirs Locaux, n° 51, IV/2001, p. 109.
WOLF (N) : L'élection au suffrage universel direct des représentants des EPCI, les paradoxes de la légitimité, AJDA, 2011, p. 1120.
WOLLMANN (H) : Des systèmes communaux européens en mutations : étude comparée de la France, de l'Allemagne, du Royaume-Uni et de la Suède, Pouvoirs Locaux, n° 81, II/2009, p. 57.
WORMS (J.-P) : Le préfet et ses notables, Sociologie du travail, 1966, n°3, p. 249.
ZARKA (J.-C) : La notion juridique d'agglomération, Annales de l'Université des sciences sociales de Toulouse, 1992, tome XL, p. 247.
ZIANI (A) : Les documents de planification locale, une nouvelle catégories d'actes en voie de constitution, BJCL, n°5/08, p. 330.
ZITOUNI (F) :

- L'enrichissement du droit au logement, DAUH 2001, p. 171.
- L'écriture des objectifs, *in* BROUANT (J-P) (dir.) : Intercommunalité et habitat : les communautés au milieu du gué ?, Les Cahiers du GRIDAUH, 2006, n° 16, p. 43.

V. Notes et Conclusions

BILLET (P) : Caractère réglementaire, contenu et conditions d'opposabilité de la charte d'un PNR, note sous l'arrêt du Conseil d'Etat du 29 avril 2009, Commune de Manzat, JCP-A, 28 septembre 2009, n° 40-41, p. 23.

CAMMARATA (C) et GAIA (P) : La création des communautés de communes au regard du principe constitutionnel de libre administration des collectivités locales, Note sous l'arrêt du Conseil d'Etat du 2 octobre 1996, Communes de Bourg-Charente, de Mainxe et de Gondeville, RFDA, 1997, p. 1209.

CIREFICE (C) : Les conditions de retrait d'une commune membre d'une communauté d'agglomération, Conclusions sur le jugement du Tribunal administratif de Rennes du 26 mai 2005, Communauté d'agglomération Rennes Métropole AJDA, 2006, p. 258.

CORTOT-BOUCHER (E) : Une communauté d'agglomération peut-elle financer un festival de jazz organisé par les communes membres ?, Conclusions sur l'arrêt du Conseil d'Etat du 5 juillet 2010, Communauté d'agglomération de Saint-Etienne Métropole, BJCL, 2010, n° 10, p. 700.

DANAN (Y.-M.) : Note sous l'arrêt du Conseil d'Etat du 2 mars 1977, Sieur Domat, AJDA, septembre 1977, p. 447.

DEGOFFE (M) :

- Légalité de l'inclusion d'une commune dans une communauté d'agglomération contre son gré, Note sous l'arrêt de la Cour administrative de Bordeaux du 3 juillet 2003, Communauté de communes Plaine de Courance, AJDA 2003, p. 2093.
- Transfert de compétences sur transfert de compétences ne vaut, Note sous l'arrêt du Conseil d'Etat du 5 janvier 2005, Société des eaux du Nord, AJDA 2005, p. 770.

DIEU (F) : Définition de l'intérêt communautaire, Conclusions sur le jugement du Tribunal administratif de Nice du 7 avril 2006, Commune de Saint – Jean – Cap – Ferrat contre Communauté d'agglomération Nice Côte – d'Azur AJDA, 2006, p. 1331.

EDDAZI (F) : Précisions sur le contenu d'un SCOT en matière d'équipement commercial , Note sous le jugement du TA d'Orléans du 16 juin 2009, Soc. Sodichar SAS (1ère espèce) et Commune de Barjouville (2ème espèce), JCP A, 2 novembre 2009, n° 45, p. 44.

GEFFRAY (E) : L'article L. 122-9 est-il conforme à la Constitution ?, Conclusions sur l'arrêt du Conseil d'Etat du 15 novembre 2010, Commune de Bains-sur-Oust, BJDU, 1/2011, p. 40.

GLASER (E) :

- Composition des syndicats mixtes, Note sous l'arrêt du Conseil d'Etat du 5 janvier 2005, Société des eaux du Nord et Syndicat professionnel des entreprises de services d'eau et d'assainissement, Revue Lamy des Collectivités Territoriales, avril 2005, n° 1, p. 42.
- Transfert de compétences d'un syndicat intercommunal à un syndicat mixte, Note sous l'arrêt du Conseil d'Etat du 18 mars 2005, Syndicat départemental d'électrification d'Ille-et-Vilaine, Revue Lamy des Collectivités Territoriales, mai 2005, n° 2, p. 36.
- Retrait d'une Communauté d'agglomération, Note sous l'ordonnance de référé du Conseil d'Etat du 2 mars 2005, Commune de Vedène, Revue Lamy des Collectivités territoriales, juin 2005, n° 3, p. 38.

GODFRIN (G) : Nature et portée juridiques du PDU, Note sur les arrêts du Conseil d'Etat du 16 décembre 2008, Syndicat mixte des transports en commun de l'agglomération grenobloise, et du 18 décembre 2008, Collectif pour la protection des riverains de l'autoroute A184, Construction-Urbanisme, février 2009, p. 17.

GUYOMAR (M) :

- Conclusions sur l'arrêt du Conseil d'Etat du 29 avril 2009, Commune de Manzat, BJDU, 2/2009, p. 151.
- La mise en compatibilité des documents d'urbanisme avec une opération déclarée d'utilité publique est-elle contraire au principe de libre administration des collectivités territoriales ?, Conclusions sur l'arrêt du Conseil d'Etat du 15 septembre 2010, M. Thalineau, BJDU, 6/2010, p. 432.

HUGLO (C), FERRARI (P) : Note sous l'arrêt du Conseil d'Etat, Assemblée, du 16 octobre 1970, Commune de Saint-Vallier, JCP G, 1971, II, 16922.

JACQUOT (H) : La règle de la compatibilité limitée oubliée ?, Note sous l'arrêt du Conseil d'Etat du 15 octobre 2004, Commune de La Rochette, AJDA 2005, p. 563.

LAMY (F) : Etat et département peuvent-ils organiser deux droits de préemptions sur le même territoire ? Conclusions sur les arrêts du Conseil d'Etat du 3 juillet 1998 ? Préfet du département des Yvelines, BJDU, 1998, n° 6, p. 440.

LANDAIS (C) et LENICA (F) : La désignation des délégués municipaux dans les organes délibérants des EPCI, Note sous l'arrêt du Conseil d'Etat du 1er avril 2005, Commune de Villepinte, AJDA 2005, p. 1228.

LEBRETON (J.-P.) : Des degrés de normativité en urbanisme, Note sous CAA Douai, 25 septembre 2003, Association Save, AJDA 2004, p. 830.

LENICA (F) : Comment s'exerce le pouvoir du préfet d'imposer la prise en compte d'un PIG par un PLU ?, Conclusions sur l'arrêt du Conseil d'Etat du 19 juillet 2010, BJDU, 1/2011, p. 27.

LEPERS (J) : L'application des nouvelles procédures de référé administratif : une illustration en matière d'intercommunalité, Conclusions sur le jugement du Tribunal administratif de Lille du 3 avril 2001, LPA, 6 juin 2001, n° 112, p. 17.

LIET-VEAUX (G) : Syndicats de communes et transfert de compétences, Note sous l'arrêt du Conseil d'Etat du 16 octobre 1970, Commune de Saint – Vallier, Revue administrative, 1970, p. 530.

MARTIN (J.-P.) : Comment organiser l'enquête publique en vue de la révision d'un POS ou d'un PLU d'une communauté urbaine ?, Conclusions sur le jugement du Tribunal administratif de Lyon du 18 février 2003, M. Antoine Escoffier, BJDU, 3/2003, p. 185.

MAUGUE (C) et TOUVET (L) : Note sous l'arrêt du Conseil d'Etat du 28 juillet 1993, Commune de Chamonix-Mont-Blanc, AJDA 1993, p. 688.

MONBRUN (C) : Quel est le contenu de la compétence voirie d'intérêt communautaire ?, Conclusions sur le jugement du Tribunal administratif de Châlons-en-Champagne du 30 novembre 2006, Société Keolis, BJCL, n° 4/2007, p. 253.

MOREAU (J) : Intérêt communautaire, ZAC et zones d'administration économique, Note sous l'arrêt du Conseil d'Etat du 3 mars 2004, Communauté d'agglomération de Sophia-Antipolis, Collectivités territoriales - Intercommunalité, mai 2004, p. 24.

PONTIER (J.-M.) : Changement des délégués de la commune au conseil d'un EPCI, note sous l'arrêt du Conseil d'Etat du 17 décembre 2010,M. Marois, JCP-A, 28 février 2011, n° 9, p. 13.

PRIET (F) : Note sous l'arrêt de la CAA de Lyon du 14 mars 2002, Communauté urbaine de Lyon, AJDA, 2002, p. 552.

PRIEUR (M) : Note sous l'arrêt du Conseil d'Etat du 16 juin 1972, Ministre du développement industriel et scientifique contre dame Bret, D, 1973, 717.

REY (J.-L.) :
- Les pouvoirs du préfet en matière de création d'une communauté de communes, Conclusions sur l'arrêt de la CAA de Bordeaux du 25 juin 2001, Commune du Port et autres, Collectivités territoriales – Intercommunalité, janvier 2002, p. 4.

- Dans quelles conditions peut-on étendre le périmètre d'une communauté d'agglomération ?, Conclusions sur l'arrêt de la CAA de Bordeaux, Communauté de communes Plaine de Courance, commune de Saint-Symphorien, BJCL, 2003, n° 10, p. 773.

ROUL (A-F) : Comment apprécier la compatibilité d'une autorisation d'équipement commercial avec un schéma directeur ?, Conclusions sur l'arrêt du Conseil d'Etat du 28 septembre 2005, Société Sumidis, Société Coco Fruits, BJDU, 5/2005, p. 325.

SAVOIE (H) :

- Le contrôle juridictionnel des règlements intérieurs, Conclusions sur les arrêts du Conseil d'Etat, Section, 10 février 1995, M. Albert Riehl et Commune de Coudekerque-Branche contre M. Devos, RFDA, 1995, p. 343.
- L'application de la directive aux contrats entre personnes publiques, Conclusions sur l'arrêt du Conseil d'Etat du 20 mai 1998, Communautés de communes du Piémont de Barre et autre, RFDA, mai-juin 1998, p. 609.

SEMPE (F) : Création d'une communauté d'agglomération et champ des compétences transférables, Note sous l'arrêt du Conseil d'Etat du 22 novembre 2002, Commune de Beaulieu-sur-Mer, Commune de Saint-Jean-Cap-Ferrat, AJDA 2003, p. 734.

SENERS (F) :

- Conclusions sur l'arrêt du Conseil d'Etat du 29 avril 2002, District de l'agglomération de Montpellier, req. n° 235780, Gazette des communes, 2002, p. 69.
- Les règles applicables aux EPCI en matière de délégations de compétences, Conclusions sur l'arrêt du Conseil d'Etat du 17 décembre 2003, Préfet du Nord, AJDA 2004, p. 149.

SOLER-COUTEAUX (P) : Le contrôle de la cohérence interne d'un PLU, A propos de la constitution d'une trame verte d'agglomération, Note sous l'arrêt de la CAA de Lyon du 18 novembre 2008, Association Roch'Nature, RDI, 2009, n° 6, p. 338.

SOTO (de) (J) : Note sous l'arrêt du Conseil d'Etat, Assemblée, du 2 décembre 1983, Charbonnel et autres, RDP, 1985, p. 82.

STIRN (B) : Les compétences limitées des districts urbains en matière d'élaboration des documents d'urbanisme, Conclusions sur l'arrêt du Conseil d'Etat du 10 mai 1989, District de Reims contre Commune de Saint-Brice-Courcelles, RFDA, mars – avril 1990, p. 188.

STRUILLOU (Y) : Comment apprécier le caractère limité de l'urbanisation ?, Conclusions sur l'arrêt du Conseil d'Etat du 5 avril 2006, Société Les Hauts de Saint-Antoine, BJDU 3/2006, p. 166.

TOUVET (L) :

- Difficultés liées à la création d'une communauté de communes, Conclusions sur l'arrêt du Conseil d'Etat du 2 octobre 1996, Communes de Bourg – Charente, de Mainxe et de Gondeville, AJDA 1996, p. 1022.
- Conclusions sur l'arrêt du Conseil d'Etat du 2 octobre 1996, Commune de Civaux, AJDA 1996, p. 1022.
- Comment le juge de cassation contrôle t-il la compatibilité entre deux documents d'urbanisme ?, Conclusions sur l'arrêt du Conseil d'Etat du 26 mars 2001, SARL Le Blanc Coulon, BJDU, 2/2001, p.115

TOUVET (L), FERSTENBERT (J), CORNET (C) : Note sous l'arrêt du Conseil d'Etat du 16 octobre 1970, Commune de Saint – Vallier, Les Grands Arrêts du Droit de la Décentralisation, Dalloz, 2e édition, 2001, Paris, p. 212.

TREPPOZ-BRUANT (A) : Fusion de communes : le préfet garde un pouvoir d'appréciation, Note sur l'arrêt du Conseil d'Etat du 20 octobre 2010, Commune de Dunkerque, AJDA 2011, p. 686.

VERDIER (M.-F.) : Note sous les arrêts du Conseil d'Etat, Section, 10 février 1995, M. Albert Riehl et Commune de Coudekerque-Branche contre M. Devos, LPA, 12 juillet 1995, n°83, p. 33.

VEROT (C) : Un schéma directeur peut-il encadrer les activités touristiques de camping et de caravaning ?, Conclusions sur l'arrêt du Conseil d'Etat du 10 janvier 2007, Fédération départementale de l'hôtellerie de plein air de Charente-Maritime, BJDU, 1/2007, p. 54.

VERPEAUX (M) :

- Question prioritaire de constitutionnalité et libre administration des collectivités territoriales, Note sous la décision du Conseil constitutionnel du 18 mai 2010, Commune de Dunkerque, AJDA 2010, p. 1594.
- Contrôle des actes des collectivités territoriales et violation du principe de libre administration, Note sous la décision du Conseil constitutionnel du 17 mars 2011, Syndicat mixte chargé de la gestion du contrat urbain de cohésion sociale de l'agglomération de Papeete, n° 2010-107 QPC, AJDA 2011, p. 1736.

VIDELIN (J.-C.) : La procédure de transfert des biens aux EPCI, Note sous l'arrêt du Conseil d'Etat du 29 avril 2002, District de l'agglomération de Montpellier, AJDA 2003, p. 676.

WOLFF (N) : L'exigence croissante du juge sur la précision des documents d'urbanisme, note sous le jugement du Tribunal administratif de Nantes du 21 avril 2009, Association Sauvegarde de l'Anjou, AJDA 2009, p. 1905.

ZOLLER (E) : La création des syndicats de communes : une décision des communes ou de l'Etat ?, Note sous l'arrêt du Conseil d'Etat du 23 juillet 1974, Commune de Cayeux - Sur – Mer, RDP, 1976, p. 985.

Index

Les chiffres renvoient aux numéros de pages

A

Administration
- Administration de l'Etat : 126, 158, 159, 160, 190, 193, 202
- Mise à disposition
- Ascendante : 522, 611
- Descendante : 521, 611
- Origine des personnels : 524
- Sollicitation : 523

Aire urbaine
- Définition : 78, 79
- Objectif de déploiement territorial des SCOT et EPCI-FP : 78, 83

Agence d'urbanisme : 376

Associations d'élus
- ADCF : 603, 609, 639, 640
- AMF : 603, 624
- Influence : 624

Autorisations d'urbanisme
- Importance : *Voir Mise en œuvre*
- Répartition des compétences : 510, 514, 621, 622

Autorité : 576, 577, 578, 579

Avis
- Comme mécanisme palliatif : 359, 360, 361, 388
- Comme participation communale : 459 et s., 469 et s., 471 et s., 614, 615

C

Carence : 187, 206, 209, 312, 330, 496, 627

Charte de fonctionnement
- Contenu : 429 et s., 433 et s.,
- Effets : 438, 440, 454 et s., 480 et s., 486 et s., 515, 607
- Et règlement intérieur : 588 et s.
- Qualification : 435, 436, 437

Coauteurs : *Voir Codécision*

Codécision
- Codécision de droit en matière intercommunale : 118, 174

- Codécision de droit en matière de planification urbaine : 186 et s.
- Codécision de fait en matière intercommunale : 176 et s.
- Codécision de fait en matière de planification urbaine : p. 471 et s., p. 474 et s.
- Définition : 172, 453

Cohérence
- Contrôle de cohérence entre normes : 312, 336
- Contrôle de cohérence du périmètre : 150, 151

Commerce
- Politique commerciale et planification urbaine intercommunale :
- Lien en matière de SCOT : 65 et s.
- Lien en matière de PLU-CM : 291 et s., 303 et s.
- *Voir SDC*
- *Voir DAC*

Commission départementale de coopération intercommunale : 171, 172, 173 et s.

Compatibilité
- Contrôle de compatibilité : 306, 307, 389, 558
- Contrôle de compatibilité limitée : 361,404, 615

Compétence
- Distinction compétence de plein droit, facultative, supplémentaire : 322
- Exercice des compétences pour la mise en œuvre de la planification urbaine : 515-524
- Nouvelle répartition possible des compétences pour la planification : 623, 626, 627
- Transfert de compétences et mise en œuvre de la planification urbaine : 502-514

Concertation
- Définition : 460, 461, 462
- Effets sur la planification urbaine : 470, 471 et s., 474 et s.

Conformité
- Définition : 558
- Limites du rapport de compatibilité : 308-310
- Loi ENE et conformité : 552

Concurrence
- Entre compétences afférentes à la mise en œuvre de la planification : 519
- Entre contenu de la planification réglementaire et des planifications sectorielles : 308, 310, 312
- Entre fonctions de la planification stratégique et de la planification réglementaire : 350, 552, 553
- Entre périmètres de la planification stratégique et de la planification réglementaire : 350

Conseil de développement : 377

Consensus
- Définition : 481

- Règle du jeu intercommunal : 482, 483, 484, 485
- Répercussions sur la planification urbaine : 486, 487 et s., 582, 642, 643

Consentement
- Définition : 119, 151
- *Voir codécision et coauteur*

Consultation
- Notion : 471
- Portée effective en matière de planification urbaine intercommunale : 472 et s., 474 et s.
- *Voir Avis*

Contentieux
- Bilan général à propos du contentieux initié par le préfet en matière d'urbanisme : 151-152
- Contentieux et renforcement de l'impérativité de la planification urbaine : 540-545, 556-559
- Fragilités et garanties contentieuses du PLU-CM : 385

Contrat
- Contrat et périmètre :
- articulation possible : 217-218, 368, 370
- Bilan : 220, 393
- Contrat de pays : 218-219-220, 369
- Contrat d'agglomération : 218-219-220, 369

Contractualisation : 441, 481

Contribution économique territoriale
- Définition : 196
- *Voir Fiscalité propre*

Contrôle de légalité
- A propos du contenu de la planification urbaine :
- DAC : 497 et s.
- PDU : 497 et s.
- PLH : 495 et s.
- PLU : 493 et s.
- SCOT : 490 et s.
- A propos des périmètres de l'intercommunalité : 81, 82, 194 et s.
- A propos des périmètres de la planification urbaine : 149 et s., 194 et s.
- Comme instrument de transaction : 151-152

Coordination
- Conférences et commissions de coordination : 371-377
- Limites de la coordination entre planifications : 394-395

D

DAC
- DAC après LME : 66
- DAC après la loi ENE : 66, 291-294
- Vie du DAC : 344, 348, 361, 467, 497, 501

Décision politique
- Planification urbaine comme décision politique : 582

Déclaration de projet
- En matière de PLU
- Cadre juridique : 363
- Limites : 389, 499
- En matière de SCOT
- Cadre juridique : 364
- Limites : 389, 498

Déclaration d'utilité publique
- En matière de PLU
- Cadre juridique : 363
- Limites : 389, 498
- En matière de SCOT :
- Cadre juridique : 363
- Limites : 389, 499

Délégation de compétence : 512-514

Documentation d'orientations générales
- Force normative : 487, 539

Document d'orientations et d'objectifs
- Impérativité renforcée : 540-545, 547
- Portée du renforcement : 556-564, 565-571

Droit de préemption urbain
- Importance : *voir Mise en œuvre*
- Répartition des compétences : 506-508, 513

E

Ecriture normative
- Importance de l'écriture normative des documents : 419
- Résultats de l'écriture normative des documents avant la loi ENE
- PDU : 488
- PLH : 487
- PLU communautaire : 488
- SCOT : *voir DOG, DOO*
- *Voir Force normative*

Environnement
- Environnement et PLU-CM : 259
- Environnement et SCOT : 69

Etablissement public
- Limite de la formule pour la planification urbaine intercommunale : 631
- Principe d'exclusivité : *Voir Exclusivité*

Exclusivité
- Portée réelle : 449
- Portée théorique : 445
- Signification du principe : 443-444

F

Fiscalité propre
- Importance pour l'auteur de la planification : 5
- Sens de l'évolution législative : 196-198
- *Voir Contribution économique territoriale*
- *Voir Taxe professionnelle unique*

Force normative
- Définition : 331
- Force normative de la planification urbaine intercommunale : 487

G

Gestion et suivi de la planification urbaine intercommunale
- Gestion et suivi assurés par le préfet :
- PDU : 501, 619
- PLH : 500, 619
- PLU : 498, 619
- SCOT : 497, 619
- Gestion et suivi assurés par les autorités compétentes :
- PDU : 501, 618, 620
- PLH : 500, 618, 620
- PLU : 498, 618, 621
- SCOT : 497, 618, 620

H

Habitat
- Politique de l'habitat et planification urbaine intercommunale
- Lien en matière de SCOT : 59-64
- Lien en matière de PLU-CM : 271-277
- *Voir PLH*

Harmonisation
- Harmonisation des PLU communaux par l'EPCI
- Finalités : 383-385

- Moyens : 379-381
- Limites de l'harmonisation : 396

Hiérarchie des normes
- Fondements de la hiérarchie des normes planificatrices : 568
- Portée de cette hiérarchie : 570

Hiérarchie des organes
- Portée pour la planification urbaine intercommunale : 568-571
- Portée théorique : 566
- Signification : 565

I

Incompétence négative : 226, 253, 330, 628

Intercommunalité défensive :
- Définition : 141
- Formes : 142 et s.

Intérêt communautaire :
- Définition : 446
- Effet attendu de la notion pour l'intercommunalité : 446
- Limites de la notion : 447, 503-505

Intérêt métropolitain : 621

Inter-SCOT
- Définition : 232
- Fonctionnement : 234
- Intérêts : 232
- Limites : 236-237

Inter-territorialité
- Définition : 228
- Intercommunautaire : *Voir Intercommunautaire*
- InterSCOT : *Voir InterSCOT*
- Pôle métropolitain : *Voir Pôle métropolitain*

Intercommunautaire
- Définition : 229
- Fonctionnement : 229
- Intérêts : 229
- Limites : 230-232

L

Légitimité : 577, 578

Libre administration : 114, 554

Luttes d'institutions : 132-133, 133-140, 141-146

M

Mandataires :
- Qualification du statut des délégués intercommunaux : 426-429
- Résultats pour la planification urbaine : 474, 475

Mise en œuvre
- Importance pour la planification : 501
- Modalités : *Voir autorisations d'urbanisme, droit de préemption urbain, réserves foncières, zones d'aménagement concerté*

N

Négociation
- De la substance des documents : 472, 473, 475
- Des périmètres : 119, 121, 130, 151-152-153
- Ouverte par la codécision : 119, 472
- Ouverte par le contrôle de légalité : 151

Norme d'habilitation
- Définition : 562-563
- Distinction au sein des normes d'habilitation : 563
- Effets sur l'impérativité renforcée de la planification : 564-565, 565 et s.

Norme impérative
- Définition : 538
- Place traditionnelle dans la planification urbaine intercommunale : 539
- Renforcement prétorien : 540-545
- Renforcement par la loi : 547-550
- Complexités : 551-554
- Limites des renforcements : 556-559, 560-564

Norme non impérative
- Classification : *Voir objectif, orientation, principe*
- Définition : 534
- Place traditionnelle dans la planification urbaine intercommunale : 539

Norme permissive
- Définition : 561
- Permissivité et planification urbaine intercommunale : 563-564

Norme politique
- Définition : 437
- Effets sur les normes juridiques : 438
- *Voir Charte de fonctionnement*

Norme supplétive : 561

O

Objectif
- Objectifs assignés à la planification urbaine : 56-74
- Objectif en tant que norme juridique : 536
- *Voir Norme non impérative et Force normative*

Optimisation des périmètres
- De l'intercommunalité :
- Extension : 101, 104, 109, 176
- Extension transformation : 110
- Fusion : 103, 111, 174,
- Pouvoirs exceptionnels : 175, 182
- Rattachement d'office : 174, 184
- De la planification urbaine : 186-188, 189, 208 et s., 210

Orientation
- Orientation en tant que norme juridique : 537
- *Voir Norme non impérative et Force normative*

Orientation d'aménagement et de programmation du PLU-CM : *Voir Plan de secteur*

P

PADD du PLU-CM
- Clé de voûte du PLU-CM : 333, 335
- Faiblesses : 335, 337

Pays
- Charte de pays : 367, 390-391
- Incarnations du Pays : 93
- Intercommunalité défensive : 145
- *Voir contrat de pays*

PDU
- Périmètre : 279
- Portage institutionnel
- Evolution historique : 279-289
- Motifs : 299-302
- *Voir Déplacements*
- *Voir Planifications sectorielles*

Périurbain
- Définition : 34
- Difficultés occasionnées : 34
- Incarnation du périurbain
- Incarnation institutionnelle : *voir Intercommunalité défensive*
- Incarnation normative : *voir Planification défensive*

Périmètre
- Consistance nécessaire des périmètres
- Pour la planification urbaine : 58, 61-64, 68, 74, 78-79, 257, 258-259
- Pour l'intercommunalité : 81, 83
- Décalage entre périmètres de gestion et périmètres institutionnels : 398-399
- Evolution des périmètres
- De l'intercommunalité : *Voir Optimisation des périmètres*
- De la planification urbaine : *Voir Optimisation des périmètres*

Plan de secteur
- Contenu : 260
- Déploiement territorial possible : 263, 265
- Intérêts : 261
- Menaces : 326-330

Planification défensive
- SCOT défensif : 210
- SCOT périurbain : 154, 165

Planification urbaine
- Définition : 1, 44
- Fonctions de la planification urbaine : 56, 59, 65, 69, 276, 289, 294, 296-305

Planification stratégique
- Définition : 51
- De la consistance du périmètre : *voir Périmètre et Contrôle de légalité*
- De l'écriture de la planification stratégique
- Elaboration initiale : 359, 462, 467
- Evolution : 464
- Contrôle : *Voir Contrôle de légalité*
- Gestion et suivi : *Voir Gestion et suivi*
- Substance : *Voir Ecriture normative, Force normative, DOG, DOO et Norme non impérative*

Planification réglementaire
- Définition : 51
- De l'écriture de la planification réglementaire
- Elaboration initiale : 459-460, 463
- Evolution : 466
- Contrôle : *Voir Contrôle de légalité*
- Gestion et suivi : *Voir Gestion et suivi*
- Substance : *Voir Ecriture normative, Force normative, OAP, Norme impérative, PADD, PDU, Planifications sectorielles, PLH, Rapport de présentation, Règlement*

Planifications sectorielles
- Intégration dans le PLU-CM :
- Intérêts de l'intégration de l'Habitat : 296-298
- Intérêts de l'intégration des Transports : 299-302
- Intérêts de l'intégration du Commerce 303-305

- Modalités de l'intégration du PDU et du PLH : 323
- Questionnements autour de l'intégration : 341-348
- Substance : *voir Commerce, DAC, Habitat, PDU, PLH, SDC, Transports*

PLH
- Périmètre : 275
- Portage institutionnel
- Evolution historique : 271-277
- Motifs : 296-298
- *Voir Habitat*
- *Voir Planifications sectorielles*

Pôle métropolitain
- Définition : 238
- Fonctionnement : 239
- Intérêts : 238
- Limites : 240

Pôle urbain : 78, 79, 88, 89, 90, 156, 157

Pouvoir : 579, 580, 582

Pouvoir normateur : 332, 419

Pouvoir d'expertise : 125, 127, 158-161, 190-193, 202, 612

Préfet
- Coauteur des périmètres des EPCI-FP : 118, 169-178
- Coauteur des périmètres des SCOT : 186-189
- Contrôleur des périmètres des SCOT : 150, 180
- Contrôleur du contenu des planifications urbaines intercommunales : voir *Contrôle de légalité*
- Gestion et suivi des planifications : voir *Gestion et suivi*
- Prérogatives pour la détermination des périmètres des EPCI-FP : 100-111, 181-185
- Rôle éventuel du Préfet de Région : 201

Principe
- Principe en tant que norme juridique : 535
- *Voir Norme non impérative et Force normative*

Projet d'intérêt général
- En matière de PLU
- Cadre juridique : 362, 499
- Limites : 389, 499
- En matière de SCOT
- Cadre juridique : 362, 620
- Limites : 389, 620

Proposition
- Notion : 461

- Portée effective en matière de planification urbaine intercommunale : 475
- *Voir Avis et Consultation*

R

Rapport de présentation
- Fonctions : 331
- Limites : 332

Règlement du PLU-CM : *Voir Plan de secteur*

Régulation croisée : 129-130, 165, 243

Réserves foncières
- Importance : *Voir Mise en œuvre*
- Répartition des compétences : 510, 621

Rurbain : 34

S

Schéma de secteur
- Bilan : 227
- Contenu : 222, 223
- Déploiement territorial possible : 222
- Intérêts : 222, 223
- Menaces : 223-226

Schéma directeur
- Transition SD/SCOT : 213-216

SDC : 65, 66, 292, 293, 294, 304

Sectorisation
- Intérêts : 222, 260
- *Voir Plan de secteur*
- *Voir Schéma de secteur*

Semi-décentralisation ou semi-centralisation : 118, 151, 172

Sénat : 449, 625

Souveraineté municipale
- Dogme de la construction intercommunale : 480-481, 633
- Fondement du fonctionnement consensuel intercommunal : *voir Consensus*
- Répercussion sur la planification urbaine : *voir Consensus, Ecriture normative, Force normative*

Subsidiarité normative : 352

Suffrage universel direct
- Source d'autorité et de pouvoir : 577-580
- Modalités possibles : 584-587
- Modalités retenues par la loi RCT : 597-598
- Intérêts des dispositions de la loi RCT : 599-600
- Limites des dispositions de la loi RCT : 602, 603, 605, 607, 608

Syndicat
- Syndicat et schéma de secteur : 223, 224, 225
- Syndicat et SCOT
- Nature du syndicat compétent : 91
- Syndicat pour pallier fragmentation des périmètres : 146
- Syndicat et planifications sectorielles
- Syndicat et PDU : *Voir PDU*
- Syndicat et PLH : *Voir PLH*

T

Taxe professionnelle unique
- Incitation à la coopération intercommunale : 139
- Limites : 139
- *Voir Fiscalité propre*

Transports
- Politique des transports et planification urbaine intercommunale :
- Lien en matière de SCOT : 58, 67, 68, 74
- Lien en matière de PLU-CM : 289, 301
- *Voir PDU*

U

Urbanisation : 1, 34

Urbanisation limitée (règle)
- Règle de l'urbanisation limitée après les lois SRU et UH : 155-157
- Règle de l'urbanisation limitée après la loi ENE : 189

Z

Zone d'aménagement concerté
- Importance : *voir Mise en œuvre*
- Répartition des compétences : 503, 504, 505, 507, 621

Table des matières

INTRODUCTION **1**

Section 1 : La planification urbaine et l'intercommunalité entendue comme périmètre 3
Paragraphe 1 : 1919 et 1924, une planification urbaine en principe à l'échelle communale et sous l'autorité de l'Etat 3
A) Une planification urbaine en principe à l'échelle communale 4
B) Une planification pouvant être à l'échelle intercommunale par exception 6
1) La possibilité d'une échelle intercommunale pour la planification 6
2) Une mise en avant historique de l'intercommunalité, mais à la portée limitée 6
a) Une mise en avant historique de l'intercommunalité en matière planificatrice 6
b) Une mise en avant à la portée limitée 7
C) Une première planification au sort contrasté 8
1) Le relatif échec de la planification urbaine créée en 1919-1924 8
2) Un relatif échec touchant les démarches menées à l'échelle intercommunale 9
Paragraphe 2 : 1932, l'instauration d'une planification urbaine par principe à l'échelle intercommunale pour la région parisienne sous l'autorité de l'Etat 10
Paragraphe 3 : 1935 et 1943, la diffusion d'une planification urbaine par principe à l'échelle intercommunale sur l'ensemble du territoire national 12
A) 1935 : une planification urbaine par principe à l'échelle intercommunale maîtrisée par l'Etat et les communes 12
B) 1943 : une planification urbaine par principe à l'échelle intercommunale maîtrisée par l'Etat 13
Paragraphe 4 : 1958, la continuation d'une planification urbaine à l'échelle intercommunale dominée par l'Etat 15
Paragraphe 5 : 1967, la mise en place d'une planification urbaine à l'échelle intercommunale au contenu spécifique, sous l'autorité de l'Etat mais en association avec les communes 16
A) La nécessité d'une refondation de la planification pour organiser l'extension urbaine 17
B) La mise en place d'une planification intercommunale au contenu spécifique pour assurer cette organisation 17
1) Les prémices de cette nouvelle planification 17
a) En région parisienne 18
b) Au niveau national 19
2) La planification intercommunale prévue par la LOF 20
C) La persistance d'une intercommunalité entendue comme périmètre 21
Section 2 : La planification urbaine et l'intercommunalité entendue comme une personne compétente 23
Paragraphe 1 : 1983-1985, la consécration de l'intercommunalité comme personne compétente en matière de planification urbaine 23
A) La place possible de l'intercommunalité dans les projets précédents la décentralisation 23
B) La place effective de l'intercommunalité dans la décentralisation de 1983-1985 24
1) La reconnaissance d'une compétence communale de principe en urbanisme et d'une compétence intercommunale limitée à la planification stratégique 24
2) L'échelon communal en débat et la mise en place d'incitations en faveur de l'intercommunalité 26
a) L'échelon communal en débat 26
b) La mise en place d'incitations permettant d'accroître l'intervention intercommunale en urbanisme 27
C) La portée de la décentralisation de 1983-1985 sur la compétence intercommunale en matière de planification urbaine 28
1) Un bilan médiocre 28
2) Les causes de l'échec de l'intervention intercommunale en urbanisme 29
a) Les lois de décentralisation 29
b) Les faiblesses de l'outil intercommunal 29
3) Les conséquences de l'état de l'intercommunalité sur la planification urbaine 31
Paragraphe 2 : 1992, la volonté du législateur de renforcer l'intercommunalité 32
Paragraphe 3 : 1999-2000, le renouvellement de l'intercommunalité et de la planification urbaine avec les lois Chevènement et SRU 33
A) Un renouvellement nécessaire pour faire face aux difficultés naissant d'une croissance urbaine non maîtrisée 34
B) Un renouvellement passant par une nouvelle stratégie législative alliant la réforme de l'intercommunalité et de la planification urbaine 35
1) Le choix d'une stratégie de réforme de l'intercommunalité et de la planification 35
2) Le renforcement de l'intercommunalité 36

a) La suppression de certaines structures intercommunales 36
b) La réorganisation de l'intercommunalité à fiscalité propre 37
c) Le constat d'une refondation profonde du régime de l'intercommunalité 39
3) La rénovation de la planification urbaine 40
Section 3 : La nécessité d'évaluer la stratégie du transfert à l'intercommunalité de la planification urbaine 42
Paragraphe 1 : Le maintien d'une stratégie de renforcement concomitant de l'intercommunalité et de la planification urbaine intercommunale 42
A) La recherche permanente d'un renforcement de l'intercommunalité après 1999 42
B) La recherche permanente d'un renforcement de la planification urbaine intercommunale après 2000 43
Paragraphe 2 : Une stratégie appelant la mesure de l'efficacité de la compétence intercommunale en matière de planification urbaine 45

PARTIE 1 : PERIMETRES DE L'INTERCOMMUNALITE ET DE LA PLANIFICATION URBAINE 51

TITRE 1 : PERIMETRES DE L'INTERCOMMUNALITE A FISCALITE PROPRE ET DE LA PLANIFICATION STRATEGIQUE 53
Chapitre 1 : L'objectif d'une correspondance à l'échelle de l'aire urbaine 55
Section 1 : Un objectif permettant de mettre en œuvre efficacement les fonctions assignées à la planification stratégique 56
Paragraphe 1 : La maîtrise de l'étalement urbain 56
A) Les sources juridiques de l'objectif 56
B) Le sens de l'objectif 57
C) Un objectif exigeant la consistance territoriale de la planification stratégique pour sa réalisation 58
Paragraphe 2 : La promotion de la solidarité sociale 59
A) Les sources juridiques de l'objectif 60
B) Le sens de l'objectif 60
C) Un objectif exigeant la consistance territoriale de la planification stratégique pour sa réalisation 61
1) L'exigence d'un périmètre consistant dans l'optique d'un développement des zones défavorisées 61
a) Le développement des zones défavorisées pour créer de la solidarité sociale 62
b) Un développement exigeant des périmètres consistants pour la planification stratégique 62
2) L'exigence d'un périmètre consistant dans l'optique d'une promotion de la mixité sociale 63
a) La promotion de la mixité sociale pour créer de la solidarité sociale 63
b) Une mixité exigeant des périmètres consistants pour la planification 64
Paragraphe 3 : La régulation du commerce 65
A) Les sources juridiques de l'objectif 65
B) Le sens de l'objectif 67
C) Un objectif exigeant la consistance territoriale de la planification stratégique pour sa réalisation 68
Paragraphe 4 : La protection de l'environnement 69
A) Les sources juridiques de l'objectif 69
B) Le sens de l'objectif 71
1) La réduction des émissions des gaz à effet de serre 71
2) La maîtrise de l'énergie 72
3) La lutte contre les pollutions et les nuisances de toute nature 72
4) La préservation de la biodiversité 73
C) Un objectif exigeant la consistance territoriale de la planification stratégique pour sa réalisation 74
Section 2 : Un objectif soutenu par l'Etat 76
Paragraphe 1 : SCOT et aire urbaine 76
A) L'absence d'échelle de grandeur explicite du SCOT dans la loi 76
1) La loi SRU 76
2) La loi ENE 77
B) La référence à l'aire urbaine dans les dispositions des circulaires d'application de la loi SRU 78
1) L'apparition de la notion d'aire urbaine 78
2) Portée de la notion d'aire urbaine 78
3) Approche critique de la notion d'aire urbaine 80
Paragraphe 2 : Intercommunalité à fiscalité propre et aire urbaine 80
A) Le choix de viser les périmètres de l'intercommunalité à fiscalité propre 81
B) L'absence d'une superficie de référence dans les dispositions de la loi 81
1) La loi Chevènement 81
2) La loi de réforme des collectivités territoriales 82
C) La référence à l'aire urbaine dans les travaux préparatoires de la loi 83
1) Une apparition dans les travaux préparatoires de la loi Chevènement 83
a) Les références à l'aire urbaine 83
b) Aires urbaines et communautés 84

2) Une apparition non confirmée dans les travaux préparatoires de la loi RCT 84
D) L'apparence d'un objectif de correspondance entre les périmètres de la planification stratégique et de l'intercommunalité à fiscalité propre 85
Section 3 : Un objectif non atteint 86
Paragraphe 1 : Le déploiement territorial des intercommunalités à fiscalité propre 86
A) L'absence de couverture de l'aire urbaine par une intercommunalité à fiscalité propre unique 86
1) Une absence relevée par la Cour des Comptes 86
2) Une absence confirmée par l'ADCF 88
3) Une intercommunalité à fiscalité propre en expansion mais de façon fragmentée 88
B) La couverture apparente du pôle urbain par l'intercommunalité à fiscalité propre 88
1) L'irréalisme d'une correspondance systématique entre périmètres de l'EPCI-FP et de l'aire urbaine 89
2) L'apparence d'une structuration territoriale des EPCI-FP sur les pôles urbains 89
3) Une structuration préjudiciable pour la planification stratégique 90
Paragraphe 2 : Le déploiement territorial des SCOT 90
A) Le choix d'un SCOT métropolitain porté par un syndicat mixte 91
1) L'identification du SCOT métropolitain 91
2) L'identification du syndicat mixte porteur 91
B) Le choix d'un SCOT communautaire 93
C) Le choix d'un SCOT de Pays 93
D) Le choix d'un SCOT contraint 95
Conclusion du Chapitre 1 97
Chapitre 2 : La mise en échec de l'objectif lors de la détermination des périmètres 99
Section 1 : L'échec de l'Etat pour imposer l'intercommunalité à fiscalité propre sur l'aire urbaine 100
Paragraphe 1 : L'apparence d'un Etat en mesure d'imposer son objectif 100
A) Les pouvoirs de l'Etat pour déterminer le périmètre de l'intercommunalité à fiscalité propre 100
1) L'initiative préfectorale 101
a) L'existence d'un droit d'initiative général 101
a-1) Un droit d'initiative relatif à la constitution de la communauté 101
a-2) Un droit d'initiative relatif à l'extension de la communauté 101
a-3) Une droit d'initiative relatif à la fusion impliquant au moins une communauté 103
b) L'existence de droits d'initiative particuliers 103
b-1) Un droit d'initiative relatif à l'extension des communautés d'agglomération 104
b-2) Un droit d'initiative relatif à l'extension des communautés urbaines 104
c) Un droit d'initiative découlant de la loi Chevènement 105
2) Le veto préfectoral 106
a) Le veto opposé à la constitution d'une communauté 106
b) Le veto opposé à l'extension d'une communauté 107
c) Le veto opposé à la fusion impliquant au moins une communauté 107
d) Les fondements du veto préfectoral 108
3) La faculté préfectorale de dépasser le refus d'une commune à son intégration dans la communauté 108
a) Une faculté reconnue pour la constitution de la communauté 108
b) Une faculté reconnue pour l'extension de la communauté 109
b-1) Une faculté reconnue pour l'extension visant à accroître l'efficacité d'une communauté .. 109
b-2) Une faculté reconnue pour l'extension consécutive à la transformation d'une communauté 110
c) Une faculté reconnue pour la fusion 111
4) Le pouvoir discrétionnaire d'accepter ou refuser le retrait d'une commune 111
B) L'Etat, apparent ordonnateur de la carte intercommunale 112
1) Un large pouvoir d'appréciation étatique pour compenser les lacunes d'une recomposition intercommunale initiée par les seules communes 112
2) Un large pouvoir d'appréciation étatique soumis au contrôle restreint du juge administratif 113
Paragraphe 2 : La réalité du caractère négocié des périmètres 115
A) La persistance systématique d'un pouvoir de consentement communal 116
1) La nécessité de dépasser l'apparence du primat juridique de l'Etat dans la détermination des périmètres 116
a) Les apparences trompeuses du primat juridique de l'Etat 116
b) La nécessité d'une approche centrée sur les mécanismes décisionnels et non sur l'énumération brute des compétences 117
2) L'exigence d'une co-décision de l'Etat et des communes pour déterminer les périmètres 118
B) Le pouvoir de consentement communal à l'origine d'une obligation de négociation des périmètres 119

1) Le caractère négocié du périmètre de l'intercommunalité à fiscalité propre 119
2) Le contexte de la négociation 121
Paragraphe 3 : Une négociation ne permettant pas au préfet d'asseoir les communautés sur l'aire urbaine . 122
A) Des atouts certains pour le préfet dans la négociation des périmètres 122
1) La ressource juridique préfectorale 122
2) L'argument financier 123
a) Le constat d'une véritable incitation financière à la constitution des communautés 123
b) L'exemple de la DGF 123
3) Le pouvoir d'expertise 125
4) L'administration 126
B) Des atouts insuffisants pour le préfet dans la négociation des périmètres 126
1) Le nécessaire compromis découlant du recours à la négociation 126
2) L'affaiblissement du pouvoir d'expertise de l'Etat 127
3) Un argument financier limité 128
4) L'exigence de l'appui du système local pour exécuter les règles étatiques 129
C) Une négociation défavorable au préfet conduisant à la fragmentation des périmètres 130
1) L'échec d'une inscription autoritaire des communautés à l'échelle des aires urbaines 130
2) Une stratégie préfectorale plutôt orientée vers la multiplication des communautés 131
Paragraphe 4 : Des périmètres découlant plutôt de la dynamique des luttes d'institutions locales 132
A) Les luttes d'institutions locales pour expliquer les formes des périmètres de l'intercommunalité à fiscalité propre 132
1) Des périmètres communautaires découlant essentiellement des volontés locales 132
2) Des périmètres communautaires découlant des conflits entre volontés locales 133
B) Les motifs conduisant aux luttes d'institutions locales 133
1) Le motif identitaire 133
a) L'identité communale menacée par l'aire urbaine 133
b) L'identité départementale menacée par l'aire urbaine 135
2) Le motif socio – financier 137
a) Le rejet de l'aire urbaine pour préserver un équilibre social donné 137
b) Le rejet de l'aire urbaine pour conserver ses ressources financières 138
b-1) Les luttes d'institutions autour des charges de centralité 138
b-2) Les luttes d'institutions autour de la TPU 139
3) Le motif partisan 140
C) Les conséquences institutionnelles des luttes 141
1) La fragmentation de l'aire urbaine du fait de la constitution d'intercommunalités défensives .. 141
a) La constitution d'intercommunalités défensives 141
b) Les formes institutionnelles de l'intercommunalité défensive 142
b-1) La communauté d'agglomération 142
b-2) La communauté de communes « coquille vide » 143
b-3) La communauté de communes intégrée 143
b-4) Le Pays 145
2) La multiplication de structures syndicales palliatives 146
Section 2 : L'échec de l'Etat pour promouvoir le SCOT sur l'aire urbaine 149
Paragraphe 1 : Des prérogatives tendant uniquement à empêcher des échelles manifestement trop réduites 149
A) Un contrôle de légalité *a posteriori* limité 149
1) L'incompétence de l'Etat pour proposer un périmètre de SCOT 149
2) Le cantonnement de l'Etat au contrôle de légalité du périmètre proposé 150
a) L'existence d'un contrôle de légalité au profit du préfet 150
b) Un contrôle de légalité ne pouvant être confondu avec un pouvoir de consentement 151
c) Un contrôle de légalité permettant toutefois des négociations entre le préfet et les élus locaux 151
d) Des négociations *a priori* peu favorables au préfet 152
e) La relativité du pouvoir conféré au préfet par le contrôle de légalité 153
B) L'impact restreint de la règle de l'urbanisation limitée 155
1) Une règle techniquement inadaptée pour promouvoir l'aire urbaine 155
2) Les conséquences néfastes de la règle 156
a) Le risque de neutralisation des objectifs assignés à la planification stratégique 156
b) Le risque de faire des 15 km un périmètre *a priori* 157
Paragraphe 2 : Des moyens relatifs pour influencer les décideurs locaux dans le sens d'échelles plus conséquentes 158
A) Une administration d'Etat parfois divisée et impuissante 158

1) La nécessaire intervention de l'administration de l'Etat au moment de la délimitation des périmètres 158
2) La difficulté pour le préfet d'user des services des anciennes DDE à son profit 159
a) L'opposition traditionnelle entre le corps préfectoral et l'Equipement 159
b) Le constat d'une certaine soumission des anciennes DDE aux élus locaux plutôt qu'au préfet 160
3) Un préfet dépourvu d'un pouvoir d'expertise décisif 161
B) L'absence d'une politique d'incitation financière 162
1) L'existence d'une simple politique de compensation financière 162
2) Le constat de l'existence d'une véritable incitation financière par le passé 163
Conclusion du Chapitre 2 165
Chapitre 3 : Un objectif désormais poursuivi lors de l'optimisation des périmètres 167
Section 1 : Une optimisation recherchée par le renforcement du poids de l'Etat lors de la négociation des périmètres 169
Paragraphe 1 : Un renforcement nécessaire au regard de la persistance du caractère négocié des périmètres 169
A) L'officialisation de la négociation des périmètres des EPCI-FP par la loi RCT 169
1) Une prévision du déploiement territorial des EPCI-FP découlant d'une négociation officialisée au sein de la CDCI 170
a) La mise en avant du schéma départemental de coopération intercommunale 170
b) Un schéma issu d'une codécision négociée au sein de la CDCI 172
2) Des décisions de déploiement territorial des EPCI-FP découlant de négociations entre préfet, CDCI et acteurs locaux 173
a) Les hypothèses de décisions issues de codécisions tripartites de droit 174
a-1) La fusion 174
a-2) Le rattachement d'une commune à un EPCI-FP 174
a-3) Tout projet issu des pouvoirs exceptionnels du préfet 175
b) Les hypothèses de décisions issues de codécisions tripartites de fait 176
b-1) L'absence de l'identification d'un accord de droit de la CDCI pour la création, l'extension de l'EPCI-FP et tout projet différant du SDCI 176
b-2) La nécessité d'un accord de fait au regard de la force normative renforcée des avis de la CDCI 177
b-3) Des décisions appelant une codécision tripartite de fait 178
B) Une négociation des périmètres des SCOT toujours officieuse mais réelle dans la loi ENE 179
1) Une détermination des périmètres des SCOT ne relevant pas de la codécision 179
2) Une détermination suscitant des négociations du fait du contrôle de légalité du préfet 180
Paragraphe 2 : Le renforcement réel des ressources étatiques lors de la négociation des périmètres 181
A) Le renforcement de la ressource juridique préfectorale 181
1) Les nouvelles ressources préfectorales s'agissant des périmètres des EPCI-FP 182
a) L'initiative du SDCI 182
b) Les pouvoirs exceptionnels du préfet pour rationaliser les périmètres 182
c) Le rattachement d'office d'une commune 184
d) Un pouvoir de rationalisation de la carte syndicale pour influencer les périmètres des EPCI-FP 185
2) Les nouveaux atouts préfectoraux s'agissant des périmètres des SCOT 186
a) La création d'une procédure spéciale attribuant au préfet un pouvoir de codécision relativement aux périmètres 186
a-1) Une procédure spéciale reconnaissant un droit d'initiative au préfet 186
a-2) Une procédure spéciale reconnaissant un pouvoir de substitution au préfet 187
a-3) Une procédure spéciale reconnaissant un droit de veto au préfet 188
a-4) Une procédure spéciale aboutissant à un pouvoir de consentement du préfet 188
b) Des prérogatives nouvelles appuyées par une appréhension renforcée de l'urbanisation limitée 189
B) Le renforcement du pouvoir d'expertise étatique 190
1) Le renforcement de l'unité d'action de l'administration départementale de l'Etat 190
2) Les interrogations relatives à la portée de cette réorganisation 193
C) Le renforcement recherché du contrôle de légalité 194
1) Un contrôle orienté sur des domaines stratégiques 194
2) Un contrôle concentré à la préfecture de département 195
3) Un contrôle appuyé par un pôle d'expertise juridique dédié 196
D) Le renforcement de la pression financière étatique avec la CET 196
1) Une réduction de l'autonomie fiscale du bloc communal 196
2) Une réduction conjuguée au gel des dotations étatiques de compensation 197

3) La caractérisation d'une stratégie étatique consistant à comprimer les recettes pour accélérer les regroupements mutualisant les dépenses 198
Paragraphe 3 : Les solutions potentielles pour renforcer encore le poids de l'Etat lors de la négociation des périmètres 199
A) Un renforcement possible lors des négociations de l'ensemble des périmètres 199
1) La possible détermination de critères législatifs pour le rejet d'un périmètre voulu par le préfet 200
2) Un renforcement possible par la mise en avant du préfet de région 201
a) Les faiblesses intrinsèques du préfet de département lors des négociations 201
b) Intérêts et faisabilité d'une mise en avant du préfet de région 201
B) Un renforcement possible lors des négociations propres aux périmètres des EPCI-FP 203
1) Le renforcement des prérogatives préfectorales relativement aux périmètres des métropoles 204
2) La réduction des consentements à obtenir pour faire évoluer les périmètres 205
3) La mise en place d'un contrôle du jeu des compétences pour lutter contre l'intercommunalité défensive 206
4) La généralisation de la suppression du droit de veto des communes membres d'une CC à DGF bonifiée 206
5) La confirmation du pouvoir d'appréciation du préfet pour la constitution des syndicats mixtes fermés et des syndicats de communes 207
C) Un renforcement possible lors des négociations propres aux périmètres des SCOT 208
1) La création d'un pouvoir d'initiative plein et entier 208
a) Les limites de l'initiative préfectorale actuelle 208
b) Les solutions possibles 209
b-1) Pour un droit d'initiative généralisé et discrétionnaire 209
b-2) L'instauration d'un contrôle de carence après la définition d'un périmètre 209
2) La création d'un droit de veto de droit commun 209
3) La possible création d'une procédure de fusion de SCOT 210
Section 2 : Une optimisation recherchée par le développement d'incitations en direction des autorités locales compétentes 212
Paragraphe 1 : La regrettable absence de perfectionnement d'incitations préexistantes 212
A) L'absence de perfectionnement des incitations pouvant avoir un effet sur l'optimisation des périmètres 213
1) L'insuffisante mise à profit des dispositions transitoires SD-SCOT 213
a) L'influence du SD sur les périmètres de la nouvelle planification stratégique 214
b) L'insuffisante recherche de consistance territoriale pour les SD en cours d'élaboration ou de révision 214
c) Une recherche relative de consistance territoriale pour les SD approuvés 215
c-1) La volonté de rendre caduc un maximum de SD 215
c-2) Une volonté pouvant avoir un impact par ricochet sur la question du périmètre du SCOT.. 216
2) La faiblesse de la contractualisation territoriale pour optimiser les périmètres de la planification stratégique 217
a) Des contrats susceptibles d'être utilisés comme incitations à l'optimisation des périmètres .. 218
b) Des contrats échouant à optimiser les périmètres, faute d'adaptation de leur régime juridique 220
B) L'absence de perfectionnement de l'incitation conçue comme devant optimiser les périmètres : le schéma de secteur 221
1) Les schémas de secteur comme incitations conçues pour l'optimisation des périmètres des SCOT 222
a) Un garde-fou au sentiment de dépossession des communes 222
b) La possibilité d'un périmètre adapté 222
c) La possibilité d'une écriture du schéma de secteur échappant à l'établissement public du SCOT 223
2) Le risque d'instrumentalisation du schéma de secteur par les communes 223
a) Le schéma de secteur comme moyen de vider de sa substance la compétence intercommunale 224
b) L'existence d'obstacles à cette instrumentalisation, mais contournables 226
3) Le faible bilan actuel des schémas de secteur comme incitations à l'optimisation des périmètres 227
Paragraphe 2 : La consécration d'une incitation étatique à l'inter-territorialité 228
A) L'existence d'une pratique locale découlant des lois Chevènement/SRU, l'inter-territorialité 229
1) L'intercommunautaire 229
a) Sens de la notion d'intercommunautaire 229
b) Formes de l'intercommunautaire 229

c) Les limites de l'intercommunautaire 230
c-1) Une multiplication des structures et des normes complexifiant la donne territoriale 231
c-2) Un intercommunautaire généralement à vocation unique 231
c-3) Une persistance des contraintes politiques 232
2) L'interSCOT 232
a) Sens et fonctions de l'interSCOT 232
b) L'organisation et le fonctionnement de l'interSCOT 234
c) Les limites de l'interSCOT 236
c-1) L'essence de l'interSCOT 236
c-2) Une optimisation des périmètres à parfaire 236
c-3) Une persistance des contraintes politiques 237
B) Une pratique soutenue par l'Etat, via la création du pôle métropolitain par la loi RCT 238
1) La création du pôle métropolitain par la loi RCT 238
2) L'ambition d'inciter à l'inter-territorialité 238
3) Une incitation relativement décevante 239
a) Un facteur de complexité 240
b) Une efficacité aléatoire 240
Conclusion du Chapitre 3 243
CONCLUSION DU TITRE 1 245
TITRE 2 : PERIMETRES DE L'INTERCOMMUNALITE A FISCALITE PROPRE ET DE LA PLANIFICATION REGLEMENTAIRE 249
Chapitre 1 : La préférence législative pour une correspondance des périmètres des EPCI-FP et des PLU . 251
Section 1 : Une préférence pour rationaliser le déploiement des PLU relevant de la compétence des EPCI-FP 252
Paragraphe 1 : Un déploiement antérieur à la loi ENE peu satisfaisant en raison d'une sectorisation excessive 252
A) L'importance des PLU divisés selon les frontières communales et intégralement déterminés à l'échelle communale 252
B) Le cantonnement de la communauté à l'encadrement du travail normateur des communes 254
Paragraphe 2 : Un déploiement peu satisfaisant visant à permettre l'émergence juridique du PLU communautaire 256
A) Un PLU longtemps considéré comme un document communal de principe 256
B) Les facteurs contribuant à la nécessité de la mise en avant du PLU communautaire 257
Paragraphe 3 : La rupture conceptuelle de la loi ENE pour améliorer la couverture des EPCI-FP par un PLU-CM 258
A) Un PLU-CM correspondant en principe au périmètre de l'EPCI-FP 258
1) Le principe posé par la loi ENE 258
2) La conservation d'une souplesse dans la conception du déploiement du PLU-CM 260
B) Une correspondance demeurant souple avec une possibilité préservée de sectorisation encadrée 262
1) Les PLU-CM variés pouvant découler des choix locaux 262
a) La possibilité d'un PLU-CM non sectorisé 262
b) La possibilité d'un PLU-CM divisé en secteurs pluri-communaux 263
c) La possibilité d'un PLU-CM divisé en secteurs communaux 265
2) Le cas particulier des PLU-CM partiels envisagés par la loi 267
a) Le PLU-CM partiel du fait de l'existence d'un PSMV sur son périmètre 267
b) Le PLU-CM partiel visant à couvrir spécifiquement des secteurs d'aménagement et de développement touristique d'intérêt intercommunal 267
Section 2 : Une préférence pour rationaliser les périmètres des planifications sectorielles intégrées dans le PLU-CM 270
Paragraphe 1 : La poursuite du mouvement d'alignement des planifications sectorielles à l'échelle de l'EPCI-FP par le PLU-CM 270
A) Un mouvement d'alignement déjà acquis pour le PLH et confirmé par le PLU -CM 271
1) Le constat d'un mouvement largement engagé en matière de PLH 271
a) La reconnaissance progressive d'une compétence exclusive de l'EPCI-FP en matière d'habitat 271
b) Le cantonnement de la formule syndicale à des études de cadrage de l'habitat 274
c) La fin des problématiques conférences intercommunales du logement à l'échelle des bassins d'habitat 275
2) Un PLU-CM confirmant le lien insécable entre la régulation de l'habitat et l'échelle de l'EPCI-FP 276
a) La confirmation de l'échelle de l'EPCI-FP avec l'intégration du PLH dans le PLU-CM 276
b) Une volonté manifeste de promouvoir les périmètres institutionnels par rapport aux périmètres fonctionnels 277
B) Un mouvement d'alignement inachevé pour le PDU et relancé par le PLU-CM 279
1) L'affirmation progressive de l'intercommunalité pour porter le PDU avant 1999 279

a) Un régime juridique du PDU permettant la compétence intercommunale pour porter le document 279
b) Une affirmation effective de l'intercommunalité syndicale pour organiser les transports publics urbains 280
2) La montée en puissance progressive de l'échelle communautaire après 1999 282
a) Une loi Chevènement plaçant théoriquement le PDU au cœur des compétences communautaires 282
b) Une loi Chevènement renforçant effectivement les communautés en matière de transports 283
b-1) Le renforcement de la place des communautés comme AOTU 283
b-2) L'extension des périmètres des PTU 284
3) Une montée en puissance contrebalancée par le recours toujours important aux syndicats 285
a) Le constat d'un recours encore important à la formule syndicale 285
b) Les motifs du recours important à la formule syndicale 287
b-1) Un recours important à la formule syndicale tenant au mode de constitution des EPCI-FP 287
b-2) Un recours important à la formule syndicale tenant aux problématiques spécifiques à la question du transport 288
b-3) Un recours important à la formule syndicale impliquant le transfert aux syndicats du PDU 289
4) Un PLU-CM visant à lier l'échelle communautaire/métropolitaine et la régulation des déplacements 289
C) Le projet de confirmer le mouvement progressif d'alignement de la planification commerciale par le PLU-CM 291
1) Une intercommunalité longtemps exclue de toute intervention en matière de planification commerciale par le droit positif 292
2) L'amorce d'une intervention intercommunale en matière de planification commerciale après la LME 293
3) Le projet d'un PLU-CM consacrant un lien insécable entre l'échelle communautaire et la régulation du commerce en l'absence de SCOT 294
Paragraphe 2 : Une rationalisation permettant une gestion intégrée de politiques connexes 296
A) Le PLU-CM pour briser le traitement segmenté de politiques sectorielles 296
1) Un traitement segmenté de la politique de l'habitat déjà largement remis en cause avant la mise en place du PLU-CM 296
a) Un traitement segmenté évité grâce à la dévolution du PLH à des collectivités détenant des compétences multiples 296
b) Un alignement à l'échelle de l'EPCI-FP permettant notamment de faire le lien entre l'habitat et la politique de la ville 298
2) Un traitement segmenté de la politique des déplacements plus marqué avant la mise en place du PLU-CM 299
a) Un traitement segmenté dû au succès des syndicats 299
b) Un alignement à l'échelle de l'EPCI-FP permettant notamment de faire le lien entre les déplacements, le stationnement et la voirie 301
b-1) Le lien entre les déplacements et le stationnement 301
b-2) Le lien entre les déplacements et la voirie 302
3) Un traitement segmenté de la politique commerciale en voie de résorption avant la mise en avant du PLU-CM 303
a) La montée en puissance progressive des documents d'urbanisme en matière commerciale .. 304
b) Un projet d'alignement à l'échelle de l'EPCI-FP permettant notamment de faire le lien entre le commerce, la revitalisation urbaine et le développement économique 305
B) Un PLU-CM limitant les difficultés découlant du rapport de compatibilité entre les planifications.. 306
1) Un rapport de compatibilité délicat à appréhender en lui-même 306
a) La notion de compatibilité 306
b) Les difficultés inhérentes au rapport de compatibilité 307
2) Un rapport de compatibilité délicat à appréhender entre PLU, PLH et PDU 308
a) Des relations entre planifications relevant parfois de la conformité 308
b) L'existence de doublons pouvant surgir de la coexistence de planifications potentiellement concurrentes 310
c) La possible détermination des documents dans un ordre non chronologique 312
Conclusion du Chapitre 1 315
Chapitre 2 : Les obstacles à la réalisation des objectifs poursuivis par le législateur 317
Section 1 : L'absence de compétence de plein droit de l'ensemble des EPCI-FP en matière de PLU-CM 318
Paragraphe 1 : Un PLU-CM ne relevant systématiquement de la compétence des EPCI-FP 318
A) Le refus du législateur de reconnaître le PLU-CM comme compétence de plein droit des EPCI-FP.. 318
B) La mise en échec d'une correspondance systématique des périmètres des EPCI-FP et des PLU 320

Paragraphe 2 : Les voies possibles pour l'acquisition de la compétence PLU-CM par les EPCI-FP non compétents de plein droit 321
A) La caractérisation du PLU comme compétence facultative des CA et CC 322
B) Les exigeantes conditions du transfert d'une compétence facultative 322
C) Le cas particulier du PDU, composante du PLU-CM elle-même soumise à un transfert spécifique .. 323
Section 2 : Les inconvénients des plans de secteurs 326
Paragraphe 1 : L'éventualité de plans de secteurs vidant de leur substance les règlements et OAP communautaires/métropolitains 326
A) Une éventualité en cas de concentration des normes réglementaires applicables en leur sein 326
B) Une éventualité même en présence d'OAP et d'un règlement communautaires/métropolitains 328
C) Le nécessaire exercice d'un contrôle de carence pour garantir la substance du PLU-CM 330
Paragraphe 2 : Le constat de la force normative relative des composantes du PLU-CM nécessairement établies par l'EPCI-FP 331
A) L'absence de force normative du rapport de présentation du PLU-CM 331
1) Le contenu du rapport de présentation 331
2) Un rapport de présentation dénué de force normative 332
B) La force normative relative du PADD du PLU-CM 333
1) Un PADD non dénué de force normative en raison des fonctions assignées à cette pièce du PLU 333
2) Une force normative à la fois accrue et relative pour le PADD du PLU-CM 334
a) L'importance de la fonction de mise en cohérence interne au sein du PLU-CM 335
b) Une notion de cohérence conduisant à relativiser la force normative du PADD 335
c) L'écriture normative du PADD pouvant conduire à relativiser sa force normative 337
Section 3 : Des interrogations quant à l'écriture du PLU-CM 341
Paragraphe 1 : Une question en passe d'être résolue : les modalités d'intégration des planifications sectorielles 341
A) La question de l'intégration complète des PLH, PDU et DAC au sein des PLU –CM 341
1) La question de l'intégration complète des PLH au sein des PLU –CM 342
2) La question de l'intégration complète des PDU au sein des PLU-CM 343
3) La question de l'intégration complète des DAC au sein des PLU –CM 344
B) La question de la répartition des PLH, PDU et DAC au sein des PLU-CM 345
1) La question de la répartition des PLH au sein des PLU-CM 345
2) La question de la répartition des PDU au sein des PLU-CM 347
3) La question de la répartition des DAC au sein des PLU-CM 348
C) La question de l'opposabilité des dispositions sectorielles intégrées dans le PLU-CM mais non évoquées par l'article L. 123-5 du code de l'urbanisme 348
Paragraphe 2 : Une question en suspens : l'écriture du PLU-CM en cas de concurrence avec les SCOT 349
A) Les hypothèses de concurrence 350
1) Une possible concurrence en termes de périmètres 350
2) Une possible concurrence en termes de fonctions 350
B) Les solutions pour éviter toute concurrence 351
1) Le déploiement des SCOT à une échelle plus large que l'EPCI-FP 351
2) L'instauration d'une subsidiarité normative 352
Conclusion du Chapitre 2 355
Chapitre 3 : Les mécanismes palliatifs de l'absence de PLU-CM 357
Section 1 : La variété des mécanismes palliant la fragmentation des périmètres 358
Paragraphe 1 : Des mécanismes palliatifs de nature normative 358
A) Le recours aux connexions normatives 358
1) Une détermination interdépendante des planifications 358
a) Une détermination interdépendante par les consultations réciproques des auteurs des différentes planifications 359
a-1) Le PLU 359
a-2) Le SCOT 359
a-3) Le PLH 360
a-4) Le PDU 360
a-5) Le DAC 361
b) Une détermination interdépendante tenant à la nécessaire compatibilité finale entre les planifications 361
2) La possible adaptation du contenu des planifications pour tenir compte de leurs dispositions réciproques 361
a) Le projet d'intérêt général 362
b) La DUP emportant mise en compatibilité 363
c) La déclaration de projet emportant mise en compatibilité 363

B) Le recours à la norme unilatérale ... 364
1) Le projet d'agglomération pour homogénéiser la détermination des différentes planifications 365
a) Le champ territorial du projet d'agglomération ... 365
b) Le champ matériel du projet d'agglomération ... 366
2) La charte de pays pour homogénéiser la détermination des différentes planifications ... 367
a) Le champ territorial de la charte de pays ... 367
b) Le champ matériel de la charte de pays ... 367
C) Le recours au contrat ... 368
1) Le contrat d'agglomération et le contrat de pays pour coordonner les planifications ... 369
2) Les contrats *sui generis* pour coordonner les planifications ... 370
Paragraphe 2 : Des mécanismes palliatifs de nature institutionnelle ... 371
A) L'institution de conférences et de commissions rassemblant les élus de collectivités différentes ... 371
1) La coordination directe de la détermination du contenu des planifications par les conférences et commissions ... 371
a) La coordination directe de planifications de même nature par les conférences et commissions 372
b) La coordination directe de planifications de nature distincte par les conférences et commissions 373
2) La coordination indirecte de la détermination du contenu des planifications par les conférences et commissions ... 374
B) La mise en place d'instances à dominante technique ... 374
1) La mise en place d'instances réunissant les agents de différentes collectivités ... 375
a) Les instances dédiées spécifiquement à la coordination des planifications urbaines ... 375
b) Les instances assurant la coordination des planifications urbaines par ricochet ... 375
2) La mise en place d'instances réunissant des experts extérieurs ... 376
a) Les instances dédiées spécifiquement à la coordination des planifications urbaines ... 376
b) Les instances assurant la coordination des planifications urbaines par ricochet ... 377
Paragraphe 3 : Un mécanisme palliatif de nature mixte : l'harmonisation des PLU communaux par l'EPCI-FP 378
A) Le sens de l'harmonisation des PLU communaux par l'EPCI-FP ... 379
1) Une harmonisation par des documents de cadrage intercommunaux ... 379
a) Une harmonisation par un document contenant les orientations intercommunales pour les PLU communaux ... 379
b) Une harmonisation par des études préalables intercommunales ... 380
2) Une harmonisation par une coordination administrative entre l'EPCI-FP et les communes lors de la détermination des PLU ... 381
B) Les intérêts de l'harmonisation ... 383
1) Un vecteur d'influence quant aux choix communaux ... 383
2) Une solution pour articuler les PLU communaux avec des compétences connexes transférées à l'EPCI-FP ... 383
3) Des intérêts financiers et contentieux ... 384
a) La mutualisation des coûts ... 384
b) La limitation du risque contentieux ... 385
Section 2 : L'insuffisance des mécanismes ... 388
Paragraphe 1 : Des mécanismes palliatifs limités ... 388
A) La force normative relative des mécanismes normatifs de compensation ... 388
1) La force normative relative des mécanismes de connexions normatives ... 388
a) La force normative relative des avis ... 388
b) La force normative relative des normes s'inscrivant dans un rapport de compatibilité ... 389
c) La force normative relative des normes dépendant de procédures de prise en compte réciproque exceptionnelles ... 389
2) La force normative relative des mécanismes unilatéraux ... 390
a) Une force normative relative du fait des périmètres couverts ... 390
b) Une force normative relative du fait de leur substance ... 391
c) Une force normative relative du fait de leur médiocre articulation avec les planifications urbaines ... 391
3) La force normative relative des mécanismes contractuels ... 393
B) Des mécanismes institutionnels de compensation se limitant à coordonner des démarches autonomes ... 394
1) Des mécanismes de mise en réseau ... 394
2) Des mécanismes non décisionnels ... 395
C) Les limites de l'harmonisation des PLU communaux par l'EPCI-FP ... 396
Paragraphe 2 : La nécessité d'une intégration des planifications à l'échelle de l'EPCI-FP ... 397
A) L'impossibilité d'une correspondance totale des périmètres institutionnels et de gestion ... 398

1) La démultiplication des périmètres de gestion ... 398
2) L'irréalisme d'une superposition des périmètres institutionnels et de gestion ... 398
B) Une nécessaire intégration des planifications à l'échelle de l'EPCI-FP ... 399
1) Une intégration nécessaire pour une meilleure articulation des politiques sectorielles ... 399
2) Une intégration possible selon différentes modalités ... 401
a) Une intégration par la fusion des planifications et leur transfert à l'EPCI-FP ... 401
b) Une intégration par l' articulation hiérarchique des planifications par l'EPCI-FP ... 402
b-1) La possibilité de l'instauration d'une connexion normative plus hiérarchique ... 402
b-2) La possibilité d'un schéma spécifique dédié à l'articulation hiérarchique des politiques sectorielles ... 403
Conclusion du Chapitre 3 ... 407
CONCLUSION DU TITRE 2 ... 409

CONCLUSION DE LA PARTIE 1 ... 411

PARTIE 2 : FONCTIONNEMENT DE L'INTERCOMMUNALITE ET DETERMINATION DE LA PLANIFICATION URBAINE ... 419

TITRE 1 : UNE DETERMINATION A L'EPREUVE DE LA DOMINATION COMMUNALE AVANT LES LOIS ENE ET RCT ... 421
Chapitre 1 : Un fonctionnement de l'intercommunalité marqué par la domination communale ... 423
Section 1 : Les vecteurs de la domination communale ... 424
Paragraphe 1 : Les délégués communautaires, mandataires des communes ... 424
A) L'approbation généralisée de la planification urbaine par l'organe délibérant de l'établissement public 424
B) L'apparence d'une application du principe représentatif ... 425
C) La réalité de l'absence d'application du principe représentatif ... 426
1) L'absence de caractérisation du mandat représentatif ... 426
a) Un mandat laissant subsister un lien organique étroit avec les communes ... 426
b) Un mandat impératif ... 426
2) L'identification des délégués en mandataires des communes ... 428
Paragraphe 2 : Les chartes de fonctionnement ... 429
A) L'existence de chartes régissant le fonctionnement interne des communautés ... 429
1) Des chartes organisant une nouvelle hiérarchie des organes communautaires favorable aux communes ... 429
a) Le caractère central d'un bureau communalisé ... 430
b) La mise en place de décisifs conseils des maires ... 432
2) Des chartes organisant un nouveau mode de prise de décision favorable aux communes ... 433
a) L'instauration de nouvelles règles de majorité favorisant les communes ... 433
b) La reconnaissance d'un droit de veto communal ... 434
B) La caractérisation de ces chartes en normes politiques ... 435
1) Le rejet de la qualification des chartes en normes juridiques ... 435
a) Le rejet de la qualification des chartes en normes juridiques *stricto sensu* ... 435
b) Le rejet de la qualification des chartes en infradroit ... 436
2) Les chartes ou l'identification de normes politiques neutralisant les normes juridiques ... 437
a) Les fondements de la qualification des chartes en normes politiques ... 437
b) Des normes politiques neutralisant les normes juridiques ... 438
Paragraphe 3 : L'application des vecteurs de domination communale aux syndicats ... 440
A) Le contrôle communal des délégués syndicaux ... 440
B) L'application de fait des chartes de fonctionnement aux syndicats ... 440
1) Un fonctionnement syndical régi par les chartes de fonctionnement par ricochet ... 440
2) L'instauration de fait d'une logique de contractualisation au niveau syndical ... 441
Section 2 : Une domination neutralisant le principe d'exclusivité ... 443
Paragraphe 1 : La remise en cause du principe d'exclusivité ... 443
A) Sens et origine du principe d'exclusivité ... 443
B) Les finalités du principe d'exclusivité ... 444
Paragraphe 2 : Une remise en cause allant au-delà de la volonté législative ... 444
A) Un principe susceptible d'exceptions législatives ... 445
1) Des exceptions dues à la valeur juridique du principe ... 445
2) Illustrations des exceptions législatives possibles ... 445
a) L'exemple de l'intérêt communautaire ... 446
b) L'exemple des fonds de concours ... 447
B) Un fonctionnement ne relevant pas des exceptions législatives ... 449
Conclusion du Chapitre 1 ... 451
Chapitre 2 : Une domination faisant des communes les coauteurs de fait de la planification urbaine ... 453

Section 1 : Une codécision de fait par les chartes de fonctionnement 454
Paragraphe 1 : L'attention particulière portée par les chartes de fonctionnement à la planification urbaine . 454
Paragraphe 2 : Les dispositions des chartes consacrant les communes comme coauteurs de fait de la planification urbaine 455
A) L'admission d'une liberté communale totale dans l'attente d'une planification intercommunale... 455
B) La mise en place d'un contrôle institutionnalisé de l'exercice de la compétence planificatrice 456
C) L'existence d'un droit de veto spécifique aux questions de planification 457
Section 2 : Une codécision de fait par les participations communales aux procédures de confection des documents 459
Paragraphe 1 : Une participation communale en apparence de nature consultative..... 459
A) La participation systématique des communes aux procédures de confection des documents 459
1) Une participation renforcée en matière de PLU communautaire..... 459
a) La détermination concertée du PLU communautaire 459
b) Nature de la détermination concertée du PLU communautaire 460
c) Modalités concrètes d'une détermination concertée du PLU communautaire..... 460
2) Une participation moins forte pour les autres planifications urbaines..... 462
a) Une participation par des avis lors de l'élaboration de la planification..... 462
b) Une participation par des avis lors de l'évolution de la planification..... 463
b-1) Le SCOT 464
b-2) Le PLH 465
b-3) Le PDU 465
b-4) Le PLU communautaire..... 466
b-5) Le DAC..... 467
c) Le cas particulier de la clause de sauvegarde 467
c-1) L'impossible assimilation de la clause de sauvegarde à un droit de veto 468
c-2) Le possible rapprochement de la clause de sauvegarde et du phénomène consultatif..... 468
B) Une participation ne correspondant pas à une codécision de droit..... 469
1) La nécessaire distinction entre la codécision et la concertation 470
2) La nécessaire distinction entre la codécision et la consultation 471
Paragraphe 2 : Une participation communale en réalité de nature décisionnelle..... 471
A) Une participation dotée d'une force normative renforcée vu le fonctionnement réel de l'intercommunalité 471
1) Une participation communale à l'origine d'une négociation entre les acteurs en présence 472
2) Une négociation favorable aux communes vu leur domination de l'institution intercommunale472
a) La négociation comme rapport de force 473
b) Une négociation favorable aux communes vu le fonctionnement de l'intercommunalité 473
B) Les communes, coauteurs de fait de la planification par leur participation..... 474
1) La reconnaissance de la qualité de coauteurs de fait pour les communes 475
2) Une qualification de coauteurs de fait ne conduisant pas une dénaturation de la théorie des coauteurs..... 475
Conclusion du Chapitre 2 477
Chapitre 3 : Une codécision de fait influant le fond de la planification urbaine 479
Section 1 : Le contenu de la planification urbaine reflétant son mode de détermination 480
Paragraphe 1 : Une codécision de fait amenant une détermination consensuelle de la planification urbaine 480
A) Une détermination échappant au fait majoritaire 480
B) L'avènement du consensus comme mode de détermination de la planification urbaine..... 481
1) Signification d'une élaboration consensuelle de la planification urbaine 481
2) Les intérêts d'une élaboration consensuelle de la planification urbaine pour les communes..... 483
3) L'articulation entre la codécision de fait et la détermination consensuelle de la planification ... 484
Paragraphe 2 : Une élaboration consensuelle hypothéquant le contenu de la planification urbaine 486
A) L'existence d'un lien entre la force de l'auteur d'une norme et la force de la norme édictée..... 486
B) Le fonctionnement réel de l'intercommunalité comme menace pour l'ambition de la planification urbaine..... 486
C) L'existence de recherches mettant en avant la faible force normative de la planification urbaine .. 487
Section 2 : L'insuffisance des moyens de contrebalancer ultérieurement le pouvoir communal 490
Paragraphe 1 : L'insuffisance du contrôle du préfet 490
A) Un contrôle insuffisant en matière de SCOT 490
1) L'insuffisance du contrôle relatif au caractère exécutoire du SCOT..... 490
a) Le principe du contrôle..... 490
b) Les limites du contrôle 490
2) L'insuffisance du contrôle relatif à la clause de sauvegarde 492
B) Un contrôle insuffisant en matière de PLU communautaire 493
1) L'insuffisance du contrôle en cas de PLU communautaire surplombé d'un SCOT 493

2) L'insuffisance du contrôle en cas de PLU communautaire non surplombé d'un SCOT 493
a) Le principe du contrôle 494
b) Les limites du contrôle 494
C) Un contrôle insuffisant en matière de PLH 495
1) Un contrôle montant en puissance 495
2) Un contrôle insuffisant pour compenser une écriture consensuelle du PLH 496
D) Un contrôle insuffisant en matière de PDU 497
E) Un contrôle insuffisant en matière de DAC 497
Paragraphe 2 : L'insuffisance des procédures de gestion et de suivi des planifications 497
A) Une insuffisance constatée pour le SCOT 497
B) Une insuffisance constatée pour le PLU communautaire 498
C) Une insuffisance constatée pour le PLH 500
D) Une insuffisance constatée pour le PDU 501
E) Une insuffisance constatée pour le DAC 501
Paragraphe 3 : L'insuffisance des moyens intercommunaux de mise en œuvre de la planification urbaine 501
A) La mise en œuvre de la planification comme possible vecteur d'influence intercommunale sur sa détermination 501
B) Le transfert des moyens de mise en œuvre dépendant de la volonté des communes 502
1) La préservation de la volonté des communes lors des transferts de compétences dits « de plein droit » 503
a) Des transferts dépendant majoritairement de la définition d'un intérêt communautaire impliquant les communes 503
a-1) L'importance de l'intérêt communautaire pour la mise en œuvre de la planification urbaine 503
a-2) Un intérêt communautaire souvent défini de façon imprécise 503
a-3) Les conséquences de l'imprécision de l'intérêt communautaire sur les ZAC 505
b) Des transferts exigeant parfois un cumul de compétences impliquant les communes 505
b-1) Le DPU comme compétence découlant d'un cumul de compétences 506
b-2) Un transfert du SCOT et du PLU dépendant des volontés communales 506
b-3) Un transfert de la ZAC dépendant des volontés communales 507
b-4) Le champ de la compétence DPU contraint par les volontés communales 508
2) La possibilité de transferts dépendant de la seule volonté des communes 509
a) Signification de ce mode de transfert 509
b) Le champ des compétences pouvant être concernées par ce mode de transfert 509
b-1) Le PLU 509
b-2) Les autorisations d'urbanisme 510
b-3) Les réserves foncières 510
c) Modalités de ce mode de transfert 510
d) Le rôle des syndicats 511
3) La faculté pour les communes de procéder à de simples délégations de compétences 512
a) Signification et particularités de la délégation de compétences 512
b) La délégation du DPU 513
c) La délégation en matière d'autorisations d'urbanisme 514
C) L'exercice des moyens de mise en œuvre dépendant de la volonté des communes 515
1) Un contrôle communal prévu par les chartes de fonctionnement 515
2) Un contrôle communal prévu par la loi 516
a) La possible nécessité d'obtenir le consentement communal pour l'exercice de la compétence intercommunale 516
b) Le possible refus communal d'exercer une compétence nécessaire à la mise en œuvre de la compétence intercommunale 517
c) La possible instrumentalisation communale des ressources nécessaires à l'exercice de la compétence intercommunale 518
d) La possible mise en œuvre par les communes de compétences concurrentes à la compétence intercommunale 519
e) La possible instrumentalisation communale des procédures prévues en cas de décisions ne concernant qu'une seule des communes membres 520
3) Un contrôle communal prévu par les règles afférentes à la délégation de compétence 520
4) Un contrôle communal par les dispositifs relatifs aux services 521
a) La mise à disposition 521
b) La sollicitation 523
c) L'origine des personnels 524
Conclusion du Chapitre 3 ..... *527*
CONCLUSION DU TITRE 1 529

TITRE 2 : LA RECHERCHE DE CONTREPOIDS AUX COMMUNES PAR LES LOIS ENE ET RCT 531
Chapitre 1 : Le renforcement du pouvoir normateur de l'intercommunalité 533
Section 1 : Une tendance au renforcement de l'impérativité de la planification intercommunale 534
Paragraphe 1 : Un renforcement pour rompre avec la présence dominante de normes non impératives 534
A) Identification de la notion de norme non impérative 534
B) Formes de la norme non impérative 535
1) Les principes 535
2) Les objectifs 536
3) Les orientations 537
C) Le caractère résiduel des normes impératives 538
1) Identification de la notion de norme impérative 538
2) Le caractère résiduel des normes impératives 539
Paragraphe 2 : Les prémices jurisprudentielles du renforcement 540
A) La reconnaissance prétorienne d'un possible renforcement de l'impérativité d'une planification donnée en cas de circonstances locales particulières 540
B) Une solution audacieuse ne se fondant plus sur les habilitations prévues par la loi 541
C) Une solution utile mais exigeant une pérennisation 543
1) Une solution permettant la modulation de la force normative de la planification urbaine 543
2) Une solution demandant confirmation 545
Paragraphe 3 : Un renforcement poursuivi par la loi 547
A) L'accroissement par le législateur des normes impératives au sein de la planification intercommunale 547
1) Un renforcement de l'impérativité concernant le SCOT 547
2) Un renforcement de l'impérativité concernant le PLU-CM 549
3) Un renforcement de l'impérativité concernant les planifications sectorielles 550
B) Un renforcement source de complexité 551
1) Une complexité découlant de la multiplicité des combinaisons normatives possibles 552
2) Une complexité découlant d'une articulation des documents proche de la conformité 552
3) Une complexité découlant de l'inadéquation des syndicats 553
4) Une complexité découlant du sort ambigu de la protection constitutionnelle de l'autonomie communale 554
Section 2 : Un renforcement subordonné à l'accroissement du pouvoir politique intercommunal 556
Paragraphe 1 : L'absence d'automaticité du renforcement de l'impérativité de la planification urbaine 556
A) Une impérativité renforcée prévue par la jurisprudence sous réserve de conditions exigeantes 556
1) L'exigence d'une importance particulière de l'activité justifiant l'édiction d'une norme impérative 556
2) La nécessité d'une norme impérative compatible et non excessivement précise 557
a) La nécessité d'une norme impérative compatible avec les autres réglementations et procédures administratives 558
b) La prohibition des normes impératives trop précises 559
B) Une impérativité renforcée prévue par la loi sous réserve d'un consentement communal 560
1) Le constat de normes législatives le plus souvent rédigées autour du verbe *pouvoir* 560
2) Le rejet de la qualification de ces normes législatives en normes supplétives ou permissives 561
a) Le rejet de la qualification de ces normes législatives en normes supplétives 561
b) Le rejet de la qualification de ces normes législatives en normes permissives 561
3) L'identification de normes d'habilitation permissives mises en œuvre en cas d'accord communal 563
a) L'existence de normes d'habilitation impératives et permissives 563
b) La caractérisation de normes d'habilitation permissives en matière de planification urbaine 564
c) Des normes d'habilitation permissives mises en œuvre en cas d'accord des communes 564
Paragraphe 2 : Un renforcement illusoire vu la puissance du pouvoir politique intercommunal 565
A) La thèse originelle d'une hiérarchie des normes reflétant la hiérarchie des organes 565
B) Une thèse critiquable mais toujours potentiellement pertinente 566
1) Une thèse critiquée et perdant sa portée absolue 566
2) Une thèse conservant malgré tout des vertus cognitives 568
C) L'approche organiciste pour disqualifier le renforcement du pouvoir normateur intercommunal 568
1) La volonté du législateur d'écarter le critère organique pour hiérarchiser les planifications 568
2) Le caractère irréaliste d'une mise à l'écart du critère organique 570
3) Le critère organique disqualifiant la voie du renforcement du pouvoir normateur intercommunal 571
Conclusion du Chapitre 1 573
Chapitre 2 : Le renforcement du pouvoir politique de l'intercommunalité à fiscalité propre 575
Section 1 : Un renforcement impératif 576

Paragraphe 1 : Le faible pouvoir politique de l'intercommunalité à fiscalité propre à l'origine des difficultés 576
A) Une intercommunalité dépourvue d'autorité ... 576
1) A la recherche de la notion d'autorité ... 576
2) Le lien insécable entre autorité et légitimité ... 577
3) L'intercommunalité, une institution dénuée de légitimité et donc d'autorité ... 578
B) Un défaut d'autorité conduisant à un faible pouvoir intercommunal ... 579
1) Du lien entre l'autorité et le pouvoir ... 579
2) L'existence d'un faible pouvoir intercommunal ... 580
3) Les fondements distincts des constructions communales et intercommunales ... 581
C) Un faible pouvoir grevant la planification urbaine, décision politique ... 582
Paragraphe 2 : Les voies théoriques du renforcement du pouvoir politique intercommunal ... 584
A) La mise en place d'une désignation au suffrage universel direct permettant l'émergence d'un pouvoir distinct ... 584
1) La question de l'organe élu au suffrage universel direct ... 585
2) La question de la circonscription électorale ... 586
3) La question de l'articulation entre les scrutins communaux et intercommunaux ... 586
4) La question du mode de scrutin ... 587
B) Les solutions complémentaires nécessaires pour rompre tout lien d'essence hiérarchique entre les EPCI-FP et les communes ... 588
1) L'exigence d'une neutralisation des effets des chartes de fonctionnement ... 588
a) L'incontournable prise en compte de la vie intérieure des EPCI ... 589
b) La vie intérieure des EPCI comme espace soumis au droit ... 589
c) La nécessaire requalification des chartes de fonctionnement en règlements intérieurs soumis au contrôle du juge administratif ... 590
c-1) Chartes de fonctionnement et règlements intérieurs : une finalité commune appelant une qualification juridique unique ... 590
c-2) L'exigence d'une transformation des chartes de fonctionnement en normes juridiques ... 591
c-3) La soumission des chartes de fonctionnement requalifiées au contrôle du juge ... 593
2) L'exigence d'une réelle autonomie de l'élu intercommunal ... 594
a) Le changement de nom de l'élu intercommunal ... 594
b) La remise en cause des éléments faisant des délégués les mandataires des communes ... 594
c) La régulation du cumul des mandats ... 594
Section 2 : Un renforcement amorcé mais aux résultats encore incertains ... 597
Paragraphe 1 : L'instauration récente de la désignation au suffrage universel direct ... 597
A) Les modalités du suffrage universel direct retenues par la loi ... 597
B) La réforme complémentaire des modalités de répartition des sièges ... 598
Paragraphe 2 : Les intérêts de la réforme ... 599
A) La fin d'un vecteur de domination des communes : les délégués mandataires des communes ... 599
B) Le possible rééquilibrage des pouvoirs entre EPCI-FP et communes ... 600
Paragraphe 3 : Les limites de la réforme ... 602
A) Une réforme ne touchant pas l'ensemble des structures intercommunales ... 602
B) Une réforme suscitant un consensus troublant ... 603
C) Un pouvoir communal conservant des ressources certaines ... 605
1) L'établissement des listes des candidats par les *leaders* politiques communaux ... 605
2) Une circonscription électorale communale pouvant guider les allégeances ... 605
3) La menace des chartes de fonctionnement ... 607
D) Une réforme conçue selon une approche parcellaire du système PLM ... 607
E) Une réforme hypothéquée par le nouveau paradigme de bloc EPCI-FP-communes ... 608
1) Une idée de bloc issue du mouvement intercommunal ... 609
2) Une idée de bloc reprise par le législateur ... 610
3) Une idée de bloc empêchant l'intercommunalité d'apparaître comme une autorité décisionnelle autonome ... 612
Section 3 : Un renforcement appelant des alternatives en cas d'échec ... 614
Paragraphe 1 : L'absence de solutions actuelles en cas d'échec du renforcement du pouvoir politique intercommunal ... 614
A) La relative stabilité des modes de détermination des planifications ... 614
1) Des procédures stables pour la majorité des planifications ... 614
2) Le constat d'une influence communale renforcée en matière de PLU-CM ... 615
B) La relative stabilité du contrôle préfectoral sur les planifications ... 616
C) La relative stabilité des procédures de gestion et de suivi des planifications ... 618
1) La relative stabilité des procédures de gestion ... 618
a) Une stabilité constatée quant à la gestion par les acteurs locaux ... 618
b) Une stabilité constatée quant à la gestion par l'Etat ... 619

2) La relative stabilité des procédures de suivi 620
D) La relative stabilité des moyens de mise en œuvre des planifications 621
1) Une stabilité constatée quant à la mise en œuvre par les communautés 621
2) Le constat d'innovations propres aux nouvelles métropoles 621
Paragraphe 2 : Les solutions possibles en cas d'échec du renforcement du pouvoir politique intercommunal 623
A) Un nouveau renforcement du pouvoir politique de l'intercommunalité à fiscalité propre 623
1) Les solutions possibles pour ce nouveau renforcement 623
2) Les obstacles à ce nouveau renforcement 624
a) Le pouvoir communal 624
b) Le Sénat 625
B) Un transfert de la compétence planificatrice aux régions/départements 626
C) La recentralisation de la compétence planificatrice 627
Conclusion du Chapitre 2 631
CONCLUSION DU TITRE 2 633

CONCLUSION DE LA PARTIE 2 635

CONCLUSION GENERALE 639

BIBLIOGRAPHIE 649

INDEX 707

TABLE DES MATIERES 721

Fouad Eddazi

Planification urbaine et Intercommunalité

Pour relever les défis de l'urbanisation, le législateur privilégie le recours à la planification urbaine, norme juridique unilatérale assurant la prévision et la réglementation de l'occupation et de l'affectation des sols. Ainsi, les lois SRU de 2000 et Grenelle 2 de 2010 assignent à la planification urbaine les fondamentales fonctions de solidarité sociale, de maîtrise de l'étalement urbain et de préservation de l'environnement, afin de circonscrire un urbanisme de séparation sociale, contenir les dépenses publiques afférentes à l'étalement des réseaux et la diffusion des équipements, ainsi que permettre un développement durable. Afin de porter cette planification urbaine à l'ambition renouvelée, le législateur impose le recours à l'intercommunalité pour la planification stratégique, le SCOT, et marque sa préférence pour sa compétence à propos de la planification réglementaire, le PLU. Effectivement, l'urbanisation et ses effets dépassent largement les frontières et moyens des communes. Le législateur mise alors sur l'institution intercommunale les regroupant, notamment via les lois Chevènement de 1999 et RCT de 2010 mettant exergue les communautés de communes et d'agglomération, les communautés urbaines et les métropoles. Seulement, le législateur échoue à créer un véritable pouvoir intercommunal. Qu'il s'agisse de l'ampleur de son périmètre ou du contenu de ses documents, l'intercommunalité est sous la domination politique des communes qui en font une agence à leur service et le lieu de conciliation de leurs intérêts. L'intercommunalité n'a donc pas une volonté et une représentation de l'avenir de son territoire propres. Or, la planification urbaine est une norme juridique dont l'efficacité exige la prise de décisions politiques autonomes. En conséquence, l'intercommunalité ne peut donner naissance qu'à des planifications urbaines consensuelles, éloignées des attentes législatives. En bloquant l'émergence d'un véritable pouvoir intercommunal, le pouvoir communal porte atteinte à l'ambition d'une régulation juridique efficace de l'urbanisation par la planification. La réussite de cette dernière est dès lors suspendue à la création d'un pouvoir intercommunal authentique ou à son transfert à une autre collectivité publique dotée d'un pouvoir politique.
Mots Clés : Droit de l'urbanisme, Droit des institutions locales, Planification urbaine, Intercommunalité, Urbanisation, Périmètre, Fonctionnement, Pouvoir, Droit et Politique, Consensus.

Urban Planning and French Inter Municipal Entities

To address the challenges of urbanisation, the legislator resorts mainly to urban planning, as a unilateral legal standard enabling to ensure the forecasting and the regulation of the occupation and allotment of land plots. Thus, such French laws as the "SRU" law and the "Grenelle II" law both devoted to urban planning the fundamental roles of social solidarity, of setting limits to urban sprawl and environment preservation, so as to circumscribe an urban development leading to social separation, and to limit public expenditures linked to the extension of networks and the spread of public facilities, as well as making possible sustainable development. In order to carry out this urban planning scheme endowed with a renewed and strengthened ambition, the legislator transfers the strategic planning, called the "SCOT", to the "intercommunalité", which could be defined as the putting together and sharing of resources of several towns and boroughs within the framework of a mutual local body, or inter communal entity, with the objective of achieving cost efficiency in the use of public funds. Furthermore, the legislator states its preference as to its scope of competence, for a system of regulated mandatory planning, the "PLU". Indeed, urban planning and its resulting effects broadly exceed the boundaries and means of towns and local boroughs. So the legislator resorts to the implementation of these local joint policies or bodies called the "intercommunalité" or inter communal power or body to regroup them. This is enforced by the "Chevènement Law" of 1999 and the "RCT" of 2010 : both laws are applied to ensure the regrouping of single or local rural boroughs, towns, and big cities. However, the lawmaker has failed to create a genuine common power among towns and boroughs. Whether it relates to the scope of its area or the contents of its documents, the structure or body regrouping towns and boroughs is under the political domination of local councils, which transform this means of cooperation into a tool for their own purposes, and a place for conciliating their selfish interests. Yet, urban planning is a juridical standard whose efficiency requires taking independent political decisions. Consequently, town and borough cooperation can only result in consensual urban planning, quite far from legislative expectations. By hindering the emergence of a genuine inter communal power, the local town and borough powers impair the ambition of an efficient juridical regulation of urban development through planning. The success of the latter depends therefore on the setting up of a real inter communal power, or of its transfer to another public body endowed with a political power.
Key Words : City planning and redevlopment law, Local authorities law, Urban Planning, French Inter Municipal Entities, Urbanisation, Perimeter, Functioning, Power, Law and Politics, Consensus.

Laboratoire Collectivités Publiques,
11 Rue de Blois, BP 26739, 45067 Orléans Cedex 2