L 3.11
M4
6678

université de droit, d'économie et des sciences
d'aix-marseille
faculté de droit et de science politique

collectivités loca

Frédéric LAURIE

SCHÉMAS DIRECTEURS ET COOPÉRATION INTERCOMMUNALE

Préface
Jean-Marie PONTIER

PUAM
2000

Le Code de la propriété intellectuelle n'autorisant, aux termes de l'article L. 122-5, 2° et 3° a) d'une part, que les "copies ou reproductions strictement réservées à l'usage privé du copiste et non destinées à une utilisation collective" et, d'autre part, que les analyses et les courtes citations dans un but d'exemple et d'illustration, "toute représentation ou reproduction intégrale ou partielle faite sans le consentement de l'auteur ou de ses ayants droit ou ayants cause est illicite" (art. L. 122-4).

Cette représentation ou reproduction, par quelque procédé que ce soit, constituerait donc une contrefaçon sanctionnée par les articles L. 335-2 et suivants du Code de la propriété intellectuelle.

© PRESSES UNIVERSITAIRES D'AIX-MARSEILLE - PUAM - 2000
3, avenue Robert Schuman - 13628 AIX-EN-PROVENCE cedex 1

025569237

35

UNIVERSITÉ DE DROIT, D'ÉCONOMIE ET DES SCIENCES
D'AIX-MARSEILLE

FACULTÉ DE DROIT ET DE SCIENCE POLITIQUE

COLLECTION DROIT DES COLLECTIVITÉS LOCALES

Frédéric LAURIE
Chargé de travaux dirigés à l'Université de Droit, d'Économie et des Sciences d'Aix-Marseille

SCHÉMAS DIRECTEURS ET COOPÉRATION INTERCOMMUNALE

PRÉFACE

Jean-Marie PONTIER
Professeur à l'Université d'Aix-Marseille III

PRESSES UNIVERSITAIRES D'AIX-MARSEILLE

- 2000 -

D2

2000 - 62886

DL- 26.04.2000 17746

BnF
DEP

PRÉFACE

La ville est notre avenir. Cela vaut pour nos vieux pays d'Europe occidentale à la démographie déclinante, mais aussi pour les pays dits en développement, où l'on voit se former des mégapoles de plus en plus nombreuses qui deviennent quelquefois des mégalopoles. Il est nécessaire de définir des instruments administratifs et juridiques d'encadrement pour éviter une urbanisation sauvage qui serait préjudiciable aux « urbains » comme aux ruraux (et aux « rurbains » selon ce néologisme qui, à défaut d'être séduisant, exprime bien une réalité d'aujourd'hui).

Parler d'urbanisation c'est mettre côte à côte (dans la meilleure hypothèse) ou face à face (dans une analyse pessimiste) l'État et les collectivités locales, les dirigeants de notre pays et les élus locaux. On comprend que, lors des lois de décentralisation de 1983 (loi relative à la répartition de compétences entre l'État, les communes, les départements et les régions) le législateur ait commencé, et fort longuement, par le domaine de l'urbanisme.

Il est évident que, même en admettant qu'il est possible de concilier les prérogatives légitimes et nécessaires de l'État et les non moins justifiées aspirations des collectivités locales à plus d'autonomie dans leur pouvoir de décision, une tension est inévitable entre le pôle national et le pôle local. Comment concilier le respect de l'intérêt national et la satisfaction de l'intérêt local ? Est-ce que parce qu'il éprouvait des craintes que le premier ne fût sacrifié, que le législateur a pris tant de précautions ? Toute personne voulant connaître les règles en matière d'urbanisme ne peut qu'être surprise par l'abondance, voire la prolifération des réglementations.

La multiplicité et la lenteur de ces réglementations sont l'une, parmi bien d'autres, des causes de l'échec, qui peut ne pas être irrémédiable, de l'un de ces instruments de l'urbanisme, les schémas directeurs. Le présent ouvrage se présente comme une enquête tendant à répondre à une double interrogation dont les éléments s'entrecroisent : pourquoi peut-on parler d'un échec, quel que soit l'adjectif qu'on accole à ce terme, des schémas directeurs ? Et quelle

est la place ou le rôle de l'intercommunalité dans cet échec mais aussi dans la renaissance possible des schémas directeurs ?

Il est peut-être vrai qu'à vouloir systématiquement concilier ou satisfaire l'intérêt national et l'intérêt local le législateur n'a abouti qu'à des résultats décevants. La multiplication des consultations alourdit le « processus décisionnel » et l'auteur s'interroge sur le point de savoir si, ce qui est le plus important, c'est la recherche d'une simplification des règles et des procédures ou si c'est une plus grande efficacité des établissements intercommunaux.

Une chose paraît certaine : l'intercommunalité est de plus en plus au cœur des interrogations relatives à la décentralisation, et ce n'est pas la dernière loi de 1999 (qui n'est, assurément, par l'ultime) qui démentira ce propos. Pour l'auteur les établissements publics de coopération intercommunale (E.P.C.I.) peuvent être l'occasion d'un renouveau des schémas directeurs. Les élus locaux, fait-il valoir, n'ont pas à redouter l'intercommunalité en ce domaine car ce qui la caractérise c'est la coopération et non pas la subordination.

Si l'intercommunalité est évolutive et s'applique à des domaines de plus en plus nombreux, avec une tendance de plus en plus marquée vers l'intercommunalité à fiscalité propre, le domaine de l'urbanisme est peut-être celui qui lui fera prendre un tournant décisif en ouvrant des perspectives, institutionnelles ou contractuelles, inédites.

SOMMAIRE

CHAPITRE 1
La contribution partielle de la coopération intercommunale dans le panorama de l'échec des schémas directeurs

Section 1 - Les motifs d'échec extérieurs à la coopération intercommunale

Section 2 - Les motifs d'échec propres à la coopération intercommunale

CHAPITRE 2
La contribution substantielle de la coopération intercommunale dans la perspective d'un succès des schémas directeurs

Section 1 - La revalorisation de la compétence intercommunale en matière de schémas directeurs

Section 2 - La valorisation du périmètre intercommunal comme instrument de planification non institutionnel du périmètre intercommunal

BnF DEP

TABLE DES ABRÉVIATIONS

AJDA	Actualité juridique droit administratif
AJDI	Actualité juridique droit immobilier
AJPI	Actualité juridique propriété immobilière
A.N.	Assemblée nationale
Ass.	Assemblée
BJDU	Bulletin juridique du droit de l'urbanisme
B.O.	Bulletin officiel
CAA	Cour administrative d'appel
C. Const.	Conseil constitutionnel
CE	Conseil d'État
Chron.	Chronique
CGCT	Code général des collectivités territoriales
C.I.A.D	Charte intercommunale d'aménagement et de développement
CJEG	Cahiers juridiques de l'électricité et du gaz
C.L.A.U.	Commission locale d'aménagement et d'urbanisme
C.N.F.P.T.	Centre national de la fonction publique territoriale
Coll.	Collection
Concl.	Conclusions
D.	Recueil Dalloz
D.A.U.	Direction de l'aménagement et de l'urbanisme
Déb. parl.	Débats parlementaires
Dr. adm.	Droit administratif
D.T.A.	Directive territoriale d'aménagement
EDCE	Études et documents du Conseil d'État
E.P.C.I.	Établissement public de coopération intercommunale
Et. foncières	Études foncières
GAJA	Les grands arrêts de la jurisprudence administrative
I.A.U.R.I.F.	Institut d'aménagement et d'urbanisme de la Région Île-de-France
IR	Informations rapides
JCl.	Jurisclasseur
JCP, éd. G.	La semaine juridique, édition générale
JCP, éd. N.	La semaine juridique, édition notariale
J.O.	Journal officiel
Jur.	Jurisprudence
L.A.U.	Loi d'aménagement et d'urbanisme
L.O.F.	Loi d'orientation foncière
LPA	Les petites affiches
Mon. T.P.	Le Moniteur des travaux publics
Obs.	Observations

O.R.E.A.M.	Organisme d'études d'aménagement d'aires métropolitaines
Quot. jur.	Le quotidien juridique
P.A.D.O.G.	Plan d'aménagement et d'organisation générale
P.A.R.	Plan d'aménagement rural
P.A.R.P.	Plan d'aménagement de la région parisienne
P.I.G.	Projet d'intérêt général
P.O.S.	Plan d'occupation des sols
RD imm.	Revue de droit immobilier
RDP	Revue de droit public
Rec.	Recueil Lebon des arrêts du Conseil d'État
Rec. Tables	Tables du Recueil Lebon
Req.	Requête
Rev. adm.	Revue administrative
RFDA	Revue française de droit administratif
RGCT	Revue générale des collectivités territoriales
RJC	Recueil de jurisprudence constitutionnelle
RJE	Revue juridique de l'environnement
S.	Sénat
S.	Recueil Sirey
S.A.R.	Schéma d'aménagement régional
S.D.A.U.	Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme
S.D.R.I.F.	Schéma directeur de la Région Île-de-France
Sect.	Section
S.I.E.P.	Syndicat intercommunal d'études et de programmation
S.M.V.M.	Schéma de mise en valeur de la mer
TA	Tribunal administratif
Z.A.C.	Zone d'aménagement concerté

BnF DEP

INTRODUCTION

La modification du territoire par le développement urbain implique l'aménagement des cités dans leur diversité et leur complexité. L'extension des zones urbaines au-delà des bourgs a conduit au franchissement des limites communales et à la création d'agglomérations de communes en transformant les conceptions anciennes de la ville. L'urbanisme est sorti du cadre trop étroit de la commune. L'émiettement communal caractéristique de la France administrative a suscité la coopération des communes pour la gestion de leurs sols. En dépit d'une absence pendant longtemps de toute décentralisation territoriale, les communes ont pris une place non négligeable dans cette gestion pluricommunale. Parce qu'il est logique que la gestion des sols soit assurée au plus proche des administrés, l'urbanisme a connu en France, à l'instar d'autres États d'Europe, un processus, toutefois plus lent, de décentralisation et de regroupement communal (1).

Ainsi, la loi fondamentale allemande garantit aux communes le pouvoir général de planifier et notamment celui de planifier l'aménagement de l'espace (article 28, alinéa 2, disposition 1). Or, ce pouvoir est défini comme celui "de traiter ses propres affaires non point cas par cas, mais en fonction de l'analyse et la prévision de développements susceptibles d'être discernés rationnellement, d'élaborer un schéma qui assigne aux différentes interventions administratives un cadre et un but". Pour ce faire, les communes peuvent créer des groupements de communes dotés de l'autonomie administrative. En outre, le droit des Länder prévoit que les communes et les groupements de communes ont la faculté de créer des syndicats à vocation spéciale ayant la qualité de personne morale de droit public dotés de l'autonomie administrative. Cependant, le paragraphe 6 de la loi fédérale sur la construction et l'urbanisme du 23 juin 1960 permet aux communes et à leurs groupements de constituer un syndicat particulier, le syndicat de planification, dont la tâche consiste à établir une planification des zones urbaines. Or c'est cette planification communale ou pluricommunale qui sert de base à l'établissement des schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme et des plans d'occupation des sols (2). De façon différente en Grande-Bretagne, la réforme de 1974 des collectivités

---

(1) M. FROMONT, dir., *Les compétences des collectivités territoriales en matière d'urbanisme et d'équipement*, Bruylant, Litec, Bruxelles, Paris, 1987.

(2) Pour des informations détaillées sur les plans d'urbanisme locaux et les S.D.A.U. en Allemagne, voir R. BREUER, Allemagne *in*, M. FROMONT, dir., *ibid.*, notamment pp. 35 et suivantes et pp. 43 et suivantes.