
L'avenir des schémas directeurs et des plans d'occupation des sols : les conséquences sur la planification urbaine

Franck Moderne

Citer ce document / Cite this document :

Moderne Franck. L'avenir des schémas directeurs et des plans d'occupation des sols : les conséquences sur la planification urbaine. In: Droit et Ville, tome 16, 1983. L'urbanisme à l'heure de la décentralisation - Droits et obligations des communes, départements et régions (Colloque de Toulouse des 14 et 15 septembre 1983) pp. 27-68;

doi : <https://doi.org/10.3406/drevi.1983.1109>

https://www.persee.fr/doc/drevi_0396-4841_1983_num_16_1_1109

Fichier pdf généré le 03/02/2022

L'URBANISME
A L'HEURE DE
LA DÉCENTRALISATION

PREMIÈRE JOURNÉE
Mercredi 14 septembre 1983

S É A N C E D U M A T I N

Sous la Présidence de

M. Alex RAYMOND

Président du Conseil Régional de Midi-Pyrénées.

**L'avenir des schémas directeurs
et des plans d'occupation des sols :
Les conséquences sur la planification urbaine.**

PAR

Franck MODERNE

*Professeur de Droit public à l'Université de
Paris I, (Panthéon-Sorbonne).*

Prévoir est toujours une gageure. Prévoir les conséquences d'une législation votée dans ses principes généraux il y a quelques mois à peine, déjà modifiée et dont les premiers textes d'application viennent tout juste d'être publiés relève d'un sens divinatoire dont le juriste positiviste est malheureusement souvent dépourvu.

C'est pourtant sous cet angle que les organisateurs de ce colloque nous ont demandé d'aborder le thème de la planification urbaine, telle que les lois du 7 janvier 1983 et du 22 juillet 1983 en ont esquissé les contours. Exercice redoutable et qui demande quelques précautions préalables, qui ne sont pas de pure forme.

Les lois du 7 janvier et du 22 juillet 1983 ne sont pas officiellement des lois d'urbanisme : ce sont des lois de décentralisation des compétences portant (notamment) sur l'urbanisme, donc des 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.

En apparence — mais peut-être en apparence seulement — les lois de 1983 sont neutres. Dans le cadre des compétences qui leur sont attribuées (ou restituées), les collectivités territoriales intéressées sont libres de faire valoir leurs idées urbanistiques, leurs rêves voire leurs fantaisies ou leurs défis. A priori, rien dans la législation nouvelle ne paraît devoir freiner l'imagination des auteurs des documents d'urbanisme.

Mais, au-delà des procédures et des compétences, des questions de fond se profilent que l'on ne peut guère évacuer.

Toute planification est génératrice de normes plus ou moins contraignantes, plus ou moins bien acceptées. Par cela même qu'il s'efforce d'organiser, de rationaliser, de fixer les échéances, de peser sur le devenir urbain, tout plan d'urbanisme, quelle que soit son appellation, quels que soient ses auteurs, entend imposer à l'espace une certaine structure, lui assigner telle ou telle fonction à partir de données démographiques, économiques ou sociales plus ou moins bien maîtrisées. La planification urbaine est nécessairement réductrice de liberté : en elle-même parce qu'elle secrète des interdictions ou des obligations précises et par ses effets directs ou indirects : la norme d'urbanisme issue de la planification détermine des compor-

tements qui, à terme, peuvent ou renforcer les prévisions initiales (la norme trouve alors après coup une justification légitimante dans les phénomènes qu'elle a contribué à provoquer) ou, au contraire, les affaiblir, les contourner, voire les démentir (comportements de riposte ou d'adaptation d'autant plus probables que la norme est mal connue, mal perçue ou jugée inutilement contraignante). Dans les deux hypothèses, la planification urbaine pèse lourdement sur le devenir de l'occupation du sol; elle n'est jamais innocente. Même si les lois du 7 janvier 1983 et du 22 juillet 1983 n'ont pas pour principale ambition de modifier l'urbanisme de demain dans ses différentes dimensions, il ne fait guère de doute que leurs effets directs, induits ou pervers en matière de planification urbaine auraient été plus profonds qu'on ne l'affirme parfois (1).

On nous dit en effet que l'instrument de la planification urbaine ne doit pas changer de nature par cela même qu'il sera décentralisé. *Voire*. Il est au contraire plus vraisemblable que la planification décentralisée n'aura pas le même contenu objectif que la planification centralisée. Au-delà des jugements de valeur prématurés et inopportuns (la planification de demain sera-t-elle, au fond, meilleure ou pire que l'ancienne ?), il nous semble que ce n'est pas se hasarder trop avant que d'avancer déjà que ce ne sera pas la même planification.

Au surplus, une lecture plus attentive des textes montre que ce n'est pas de n'importe quelle planification urbaine qu'il s'agit. L'article L. 121.10 nouveau, dont les dispositions, nous a-t-on d'abord dit maladroitement valent présomption nationale d'urbanisme (pour corriger non moins maladroitement qu'elles valent loi d'aménagement et d'urbanisme, comme si un article inséré dans la partie L du Code de l'urbanisme, pouvait être autre chose qu'une loi d'urbanisme) traduit des options de fond.

« Les documents d'urbanisme déterminent les conditions permettant de limiter l'utilisation de l'espace, de préserver les activités agricoles, de protéger les espaces forestiers, les sites et les

1. Ne doit-on pas souligner ici une expression révélatrice qui figure dans l'article L. 123.3.2 nouveau du Code de l'urbanisme (art. 99, Loi du 22 juillet 1983) : le représentant de l'Etat est en droit de demander à la commune (sauf s'il y a un schéma directeur) d'apporter au P.O.S. les modifications qu'il estime nécessaires lorsque certaines des dispositions de ce document lui paraissent « insuffisantes pour permettre la maîtrise de l'urbanisation future ». Il s'agit donc bien de cela, en définitive, même si cette phrase d'apparence anodine se dissimule au détour d'un article sur « le contrôle administratif des plans d'occupation des sols (v. sur ces questions Ch. Vigouroux, « Le droit de l'urbanisme et la décentralisation », *Etudes foncières*, n° 19, 1983, p. 1 et s. ; v. aussi J.-J. Liard, « Les communes face à leurs P.O.S. », *M.T.P.* 2-09-1983, p. 24 et s.).

paysages et d'autre part de prévoir suffisamment de zones réservées aux activités économiques et d'intérêt général et de terrains constructibles pour la satisfaction des besoins présents et futurs en matière de logement. »

Voilà donc les fonctions assignées aux schémas directeurs et aux P.O.S. de demain : une fonction d'économie de l'espace, une fonction de protection des sites et des paysages une fonction d'aménagement équilibré, des activités économiques, activités agricoles, qu'il faut préserver et activités futures d'intérêt général qu'il faut préparer. Il y a bien dans ce court article qui n'a pas soulevé les passions, toute une politique qui de l'urbanisme va aux confins de l'aménagement du territoire, de la protection écologique et de la planification économique et qui coiffera l'ensemble des documents d'urbanisme puisqu'il représente la première loi d'aménagement et d'urbanisme au sens de l'article L. 111.1.1. du Code de l'urbanisme.

L'émergence d'un urbanisme de cette nature, à la fois urbanisme, aménagement et protection du cadre de vie, n'est pas, répétons-le, une simple réforme innocente et neutre. Il sera d'ailleurs intéressant de savoir comment le juge administratif ou les organes de conciliation prévus par la loi du 7 janvier 1983 elle-même en feront application. Quel est le type de contrôle juridictionnel qui s'adapte le mieux à ces prescriptions législatives ? Annulera-t-on un P.O.S. ou un S.D.A.U. parce qu'ils ne remplissent pas les fonctions qui leur ont été assignées par l'article L. 121.10 ? Celui-ci restera-t-il déclaration d'intention ? Il faudra bien prendre position sur ces différents points.

— Par ailleurs, toute planification urbaine celle d'hier ou celle d'aujourd'hui comme celle de demain est porteuse sur le terrain de valeurs sociales plus nettement perçues et plus ou moins consciemment exprimées.

Planifier l'urbanisme ? Sans doute, mais ce n'est pas suffisant. Pourquoi une planification et surtout pour qui ? La réglementation d'urbanisme qui accompagne traditionnellement certains documents d'urbanisme le P.O.S. ou le P.A.Z. est générateur d'inégalités, de discriminations et de privilèges et par conséquent de tensions (le célèbre article L. 160.5 suscite toujours autant de passion chez les exclus de l'urbanisme, d'autant qu'il ne s'accompagne guère de mesures de compensation ou de solidarité).

Aujourd'hui, où l'attention se focalise davantage sur la périphérie et où le champ local est progressivement regardé comme aussi pertinent que le champ national, on commence à admettre que les modèles ne peuvent être aisément transposés et qu'au niveau local, il faudra tenir compte de la diversité et aussi de l'ambiguïté des buts, des valeurs, des points d'intérêt. L'approche organisationnelle qui

met l'accent sur les structures formelles, ou informelles d'une organisation (à l'échelon communal ou intercommunal par exemple), sur ses procédures types, ses circuits de communication, ne suffira vraisemblablement pas à appréhender le phénomène. Il faudra sans doute voir dans la planification urbaine un enjeu pour les élus locaux et leurs coalitions ou pour les fonctionnaires locaux qui ne resteront pas indifférents devant les perspectives de pouvoirs et de contre-pouvoirs qu'elle aura à moyen terme.

La démarche planificatrice pourrait prendre alors une autre signification, dans le réseau d'influence de tous ordres qui tenteront de la contrôler et de l'orienter, de s'en servir soit comme levier de commande soit comme bouc émissaire (2).

Il y aura donc demain diverses « politiques » d'urbanisme au sens anglais du terme (« policy ») qui traduiront les valeurs, les lignes d'action et les stratégies des coalitions au pouvoir. Les problèmes ne seront pas découverts, formulés et traités de la même manière d'un centre de décision à un autre.

La décentralisation et la logique démocratique qui la sous-tend doivent bien admettre ce jeu et parier sur les ajustements, les adaptations, les compromis qui éviteront les dérèglements du système. La suppression de la tutelle a priori, la globalisation des prêts et des subventions (avec la dotation globale d'équipement) donneront aux acteurs de nouvelles cartes, un nouveau champ d'application dont la planification de l'urbanisme comme les autres politiques municipales pourront tirer parti.

Quel sera dans le nouveau contexte législatif, l'avenir des plans d'urbanisme ? Comment les élus locaux, destinataires et bénéficiaires de la décentralisation, conduits à marches forcées par le gouvernement, manieront-ils l'instrument mis à leur disposition ? Il n'est guère possible de répondre avec précision à un problème qui contient plusieurs paramètres et qui met en cause les relations de l'homme avec l'espace en intégrant le facteur « temps », autrement dit deux des facteurs permanents et décisifs de la vie quotidienne dans une société déjà très largement urbanisée.

Pour nous en tenir aux grandes orientations qui paraissent se dessiner mais dont les traits demandent à être marqués d'un trait plus ferme, on s'attachera à montrer dans ce bref exposé celles qui pèseront le plus sur la planification urbaine de demain, quitte à souligner, chemin faisant, les ambiguïtés ou les contradictions au demeurant inévitables car inhérentes à la matière.

2. V. R. Demeestère et Ch. Lalu, « La planification dans les villes, Comment ? Pourquoi ? Pour qui ? », *Politique et management public* 1983, n° 2, p. 51 et s.

L'une des orientations souvent soulignées au cours des travaux préparatoires — et qui correspond semble-t-il, aux vues du ministère compétent — est la volonté de « relance » ou de « promotion » de la planification urbaine. Celle-ci doit progressivement couvrir l'ensemble du territoire national. Mais, comme la politique de décentralisation ne permet plus de maintenir l'urbanisme dans la sphère privilégiée des compétences étatiques, les acteurs de la planification urbaine seront d'abord des acteurs locaux, sous réserve du maintien au profit de l'Etat de fonctions et de moyens de contrôle non négligeables. A ces nouveaux rôles qu'il faudra bien apprendre à jouer s'appliqueront de nouvelles règles dont on espère sans doute qu'elles sauront canaliser les initiatives douteuses et préserver une harmonie relative entre les intérêts en présence.

Une nouvelle scène, de nouveaux acteurs, un nouveau texte, voilà les éléments essentiels qui entrèrent en ligne de compte dans le processus de planification urbaine. Mais du passé, il n'est pas fait table rase. L'architecture d'ensemble du système a été préservée : aujourd'hui comme hier, les grands documents d'urbanisme seront les schémas directeurs et les P.O.S. (3) et il n'y aura pas lieu, pour les docu-

3. La planification urbaine repose toujours sur deux catégories de documents, de portée différente : les schémas directeurs et les plans d'occupation des sols.

Les premiers (qui s'appelaient auparavant schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme) ont une vocation intercommunale : selon l'article L. 122-1 nouveau C. Urb., « les schémas directeurs fixent les orientations fondamentales de l'aménagement des territoires intéressés, compte tenu de l'équilibre qu'il convient de préserver entre l'extension urbaine, l'exercice des activités agricoles, des autres activités économiques et la préservation des sites naturels. Les schémas directeurs prennent en compte les programmes de l'Etat ainsi que ceux des collectivités locales et des établissements et services publics, notamment ceux qui résultent des chartes intercommunales. Ils les orientent et les harmonisent pour l'organisation de l'espace. Ils déterminent la destination générale des sols et, en tant que de besoin, la nature et le tracé des grands équipements d'infrastructure, en particulier de transport, la localisation des services et activités les plus importants ainsi que les zones préférentielles d'extension et de rénovation ».

Les seconds ont en revanche un champ d'application exclusivement communal ou infracommunal : on retrouve en ce qui les concerne, la plupart des mentions qui figuraient déjà dans l'ancien article. L. 123-1 du Code de l'urbanisme : leur fonction essentielle est de fixer les règles générales, les servitudes d'utilisation des sols (avec, éventuellement, interdiction de construire) : délimitation des zones urbaines, détermination des zones d'affectation des sols selon l'usage principal qui doit en être fait ou la nature des activités dominantes qui peuvent y être exercées, définition des règles concernant le droit d'implanter des constructions, leur destination, et leur nature, l'aspect extérieur des bâtiments, leurs dimensions, l'aménagement de leurs abords, fixation des coefficients d'occupation des sols, détermination du tracé et des caractéristiques des voies de circulation, délimitation des quartiers, rues, monuments, sites et secteurs à protéger ou à mettre en valeur pour des motifs d'ordre esthétique, historique ou écologique, fixation des emplacements réservés pour les voies publiques, les ouvrages publics, les espaces

ments en cours d'élaboration ou de révision, de reprendre les actes de la procédure d'élaboration qui ont déjà été accomplis sous l'empire de la législation antérieure.

I. ÉLOGE DE LA PLANIFICATION URBAINE

La planification urbaine est sans aucun doute très fortement encouragée dans la logique du système institué par la loi du 7 janvier et du 22 juillet 1983. Cette volonté elle-même était-elle vraiment celle des communes ou plutôt celle de certains services centraux qui rêvaient d'un territoire dûment couvert de 36.000 P.O.S. ou mini-P.O.S. ? On peut en discuter. Il n'en demeure pas moins que plusieurs moyens sont employés par le législateur pour tisser un réseau serré de plans d'urbanisme, appelés à encadrer l'utilisation de l'espace au cours des prochaines années.

L'urbanisme de demain sera aussi bien l'urbanisme des agglomérations classiques où il a fait, comme l'étymologie le commandait, ses premières armes que l'urbanisme du village. Ne va-t-il pas, ce faisant, changer de nature ? Est-ce encore faire de l'urbanisme que de gérer l'occupation des sols dans une commune de quelques centaines, voire de quelques dizaines d'âmes, qui n'aura guère l'occasion que de délivrer une poignée de permis de construire par an ? Pourtant les processus seront globalement identiques, indépendamment de la taille des communes, et la philosophie qui préside à l'opération est bien la même (v. article L. 121.10 du Code de l'urbanisme).

verts, les installations d'intérêt général, localisation des terrains cultivés à protéger et constructibles, etc..

Les plans d'occupation des sols constituent toujours la source essentielle de la réglementation locale d'urbanisme : leurs dispositions, de valeur réglementaire, s'imposent aux personnes publiques ou privées pour toutes les occupations du sol. Par définition, ils sont générateurs d'inégalités et c'est sans doute à leur niveau que la véritable pédagogie de l'urbanisme doit se faire.

D'autres documents d'urbanisme subsistent (les plans d'aménagement de zone dans les Z.A.C., les plans de sauvegarde et de mise en valeur, etc.). D'autres en revanche sont condamnés : les Z.E.P. qui devront être remplacées par des P.O.S. dans un délai de deux ans (art. L. 143-1, nouveau) et les cartes communales lancées par l'administration mais que le Parlement n'a pas voulu légaliser au moment même où le Conseil d'Etat en niait la légalité bien que l'article 111.1.3 nouveau leur ait laissé en fait un chance de survie au moins provisoire (sur le problème v. F. Moderne, « Double mort et survie des cartes communales », Quot. Jur. 21 juin 1983, p. 3 et s.). Cet article permet au conseil municipal et au représentant de l'Etat, agissant conjointement, de préciser les modalités d'application du R.N.U. sur le territoire d'une commune, à condition d'avoir prescrit un P.O.S. dans ce cas, le principe de l'inconstructibilité relative de l'article L. 111.1.2 est écarté.

Quels sont les moyens utilisés par les auteurs de la loi du 7 janvier 1983 modifiée pour parvenir à leurs fins ? La contrainte directe est exclue : décentralisation oblige. Aucune commune n'est obligée d'élaborer un P.O.S. ou de s'insérer dans un groupement de communes pour dresser un schéma directeur (4). Toutes les communes ont accès libre aux documents de planification urbaine. Si elles décident de s'intégrer dans un établissement public de coopération inter-communale, spécialement chargé de la confection des schémas directeurs leurs intérêts essentiels seront sauvegardés grâce au droit de retrait qui risque d'ailleurs de mettre à mal tout l'édifice. Elles seront représentées au comité de conciliation auquel seront soumis les différends nés de la planification urbaine. Si elles choisissent de passer par un établissement public de regroupement pour mettre sur pied leur P.O.S., la loi prévoit leur « accord » en toute hypothèse (art. L. 123-3, *in fine*, de sorte qu'un P.O.S. ne peut leur être imposé contre leur gré) (5).

Mais si des garde-fous ont été ainsi placés pour préserver les libertés communales, non seulement contre l'Etat, mais aussi contre d'autres collectivités territoriales (6), tout un dispositif d'incitation-dissuasion a été également prévu pour entraîner les communes (moins vite sans doute que ne l'espéraient les auteurs du projet de loi) dans la direction souhaitée.

Pour que le cap puisse être maintenu sans trop de secousses, le législateur a ajouté à ces premiers mécanismes, des mécanismes d'adaptation.

4. Dans le cadre de l'ancienne réglementation, seules certaines agglomérations devaient se doter d'un S.D.A.U. et certaines communes étaient astreintes à la confection d'un P.O.S. L'article R. 122.2 du Code de l'urbanisme disposait à cet égard que les agglomérations de plus de 10 000 habitants avaient l'obligation soit d'élaborer un schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme soit de s'intégrer dans un tel schéma. En ce qui concerne les P.O.S., il fallait se référer à l'article R. 123.1 qui en prescrivait la rédaction soit dans les communes ou parties de communes comprises dans une agglomération de 10 000 h, soit dans les communes soumises au régime des stations classées soit encore dans les communes ayant subi des destructions importantes par suite de cataclysmes ou d'événement graves.

5. Le gouvernement avait tenté de faire modifier sur ce point la rédaction de l'article L. 123.3 (l'avis remplacerait l'accord) : il ne fut suivi ni par le Sénat (J.O. 6 mai 1983, p. 713) ni par l'Assemblée Nationale (J.O. 25 juin 1983, p. 3227) et n'insista pas. Mais sur le plan technique, il n'avait pas tort : à quoi sert de déléguer à un établissement public de coopération inter-communale une telle compétence si on la retient par ailleurs ? Le seul effet bénéfique indirect de cette disposition incongrue est d'obliger l'établissement public et la commune concernée à œuvrer ensemble.

6. Un des grands principes de la loi du 7 janvier 1983 est l'interdiction pour une collectivité locale d'exercer une tutelle « sous quelque forme que ce soit » sur une collectivité locale (art. 2).

A) *Les mécanismes d'incitation.*

Pour jouer le jeu de la planification urbaine dans des délais raisonnables et généralisés les documents d'urbanisme, les incitations d'ordre juridique se combinent avec des incitations d'ordre matériel.

1) *Les incitations juridiques.*

Les communes qui ont désormais une responsabilité majeure en matière d'élaboration des documents d'urbanisme, sont invitées à s'engager dans le processus de confection des schémas directeurs et des P.O.S. de plusieurs manières.

Au demeurant, il n'y a aucune chronologie impérative, la rédaction d'un P.O.S. ne suppose pas qu'un schéma directeur ait été préalablement élaboré mais la logique de la planification urbaine veut bien entendre que, dans la mesure du possible, l'ordre normal de confection des documents aille du général au particulier. Certains articles du Code de l'urbanisme peuvent y aider.

a) C'est ainsi que l'approbation d'un plan d'occupation des sols permet au maire de délivrer les permis de construire, les certificats d'urbanisme, les autorisations de lotir et de manière générale les autorisations d'occupation du sol, au nom de la commune (art. L. 421.2 et s. du Code de l'urbanisme). Ce transfert de compétence une fois réalisé ne peut plus être remis en cause (art. L. 421.2.1., al. 2).

b) Pour accélérer la mise en place des P.O.S., le législateur a choisi de leur donner une grande souplesse. Les P.O.S. pourront être simplifiés, c'est-à-dire ne comporter que des règles minimales : délimitation des zones urbaines et rurales en fonction de la valeur agronomique des sols, des structures agricoles ou des équipements spéciaux; détermination des zones d'affectation des sols selon l'usage principal qui doit en être fait; définition des règles concernant le droit d'implanter des constructions, leur destination et leur nature.

Les autres règles sont facultatives. Les P.O.S. sont ainsi considérés comme adaptables à toutes les situations locales (on a parlé à ce propos de P.O.S. « à deux vitesses », à « géométrie variable », « à la carte », etc.). Mais il faut observer que leur procédure d'élaboration n'est pas pour autant simplifiée. Par ailleurs, alors que les « cartes communales » aujourd'hui officiellement condamnées n'étaient pas opposables aux tiers, il en va différemment pour les P.O.S. simplifiés, même très sommaires. Enfin, on ne peut totalement exclure le risque qu'une ville importante se dote d'un P.O.S. « croupion » qu'en altérant gravement la signification au point de vue urbanistique.

c) Si un ensemble de communes choisit d'élaborer et de faire approuver un schéma directeur, les règles relatives à l'entrée en vigueur de leurs plans d'occupation des sols seront moins strictes. En particulier, les P.O.S. rendus publics seront immédiatement opposables à toute personne publique ou privée (article L. 123-5, al. 3), pour l'exécution de tous travaux, constructions, plantations, etc.), pour la création de lotissements ou l'ouverture d'installations classées (mais le représentant de l'Etat peut exercer son contrôle dans les conditions du droit commun).

2) Les incitations techniques.

Il ne suffit pas de doter les communes des moyens juridiques leur permettant d'élaborer leurs documents d'urbanisme. Il faut aussi les aider à assurer la maîtrise de leur devenir urbain par des moyens financiers ou en personnel appropriés.

Certaines villes, parmi les plus importantes et les plus dynamiques, n'avaient pas attendu la décentralisation de l'urbanisme pour créer des structures d'études et de réflexion sous le nom d'« agences d'urbanisme », d'« ateliers d'urbanisme », etc. Mais on ne peut demander à toutes les communes un tel effort et il convient par ailleurs de rationaliser un processus qui ne saurait se dérouler selon le même rythme d'une commune ou d'une agglomération à l'autre.

Le législateur a prévu deux séries de mesures d'accompagnement au profit des communes. D'abord le personnel des services extérieurs de l'Etat pourra être mis à la disposition des communes intéressées en tant que de besoin. On sait que les Directions départementales de l'Equipement avaient constitué des structures étoffées (les groupes d'études et de programmation) dont l'expérience et l'efficacité étaient unanimement reconnues. Pour éviter les risques de récupération par l'Etat des compétences dévolues aux collectivités locales, il est prévu que le personnel des services extérieurs mis à la disposition des communes recevra les instructions nécessaires du maire ou du président de l'établissement public de coopération intercommunale (art. L. 121.2, al. 2). En toute hypothèse, on peut imaginer que la mise en œuvre de telles dispositions soulèvera de sérieuses difficultés (échelonnement des prestations, situation exacte des intéressés, etc.). La seconde mesure est d'ordre financier : les études d'urbanisme, indispensables, coûtent cher; les dépenses entraînées par l'établissement des schémas directeurs et des plans d'occupation du sol donneront lieu à une compensation par l'Etat dans les conditions fixées par l'article 102 de la loi du 2 mars 1982, modifiée (les charges financières résultant des transferts de compétence sont compensées

par des ressources d'un montant équivalent, ces ressources devant évoluer avec la dotation globale de fonctionnement) (7).

B) *Les mécanismes de dissuasion.*

Ils complètent les mécanismes d'incitation en bloquant certains accès et en pénalisant les autres orientations que les collectivités intéressées seraient tentées de prendre.

L'Assemblée nationale, qui a eu le dernier mot en la matière, a écarté résolument le mécanisme d'option prévu par le Sénat qui entendait éviter ainsi la « décentralisation forcée » des compétences d'urbanisme. Selon ce système, les communes auraient eu la faculté d'accepter ou de refuser en bloc les compétences d'urbanisme. Dans le cas d'un refus, la procédure de l'élaboration conjointe de la loi d'orientation foncière serait maintenue pour les schémas directeurs et les plans d'occupation des sols; quant aux permis de construire, ils continueraient à être délivrés au nom de l'Etat ou par des agents de l'Etat.

Mais ce système, outre qu'il ne correspondait pas à la logique du projet gouvernemental, présentait des inconvénients évidents : d'une commune à l'autre, les modalités de confection des documents d'urbanisme et de délivrance des autorisations d'occupation du sol auraient été liées à l'existence de majorités ou de coalitions de rencontre au sein des conseils municipaux. Pouvait-on concevoir qu'une commune accepte les compétences d'urbanisme puis, au gré des changements électoraux, les refuse, les reprenne, etc. Le transfert des compétences doit normalement présenter un caractère obligatoire, en fonction de facteurs objectifs déterminés par le législateur.

D'autres mécanismes ont un rôle éminemment dissuasif en ce sens qu'ils entendent sanctionner l'inertie ou la négligence des collectivités locales, dans l'élaboration de leurs documents d'urbanisme.

Les communes qui n'ont pas procédé au préalable à l'élaboration d'un schéma directeur, ne sauraient prétendre faire exécuter immédiatement les délibérations portant approbation de leurs plans d'occupation des sols. Ces délibérations ne deviennent exécutoires qu'au terme d'un délai d'un mois suivant leur transmission au représentant de l'Etat. Pendant ce délai, il appartient au représentant de

7. Une circulaire du 18 mars 1983 (Ministère de l'Urbanisme et du Logement, M.T.P. 6 mai 1983, Suppl. textes, p. 22) établit les priorités pour les études de 1983 (achèvement des documents d'urbanisme en cours d'étude, transformation des cartes communales et des zones d'environnement protégé, mise en place de nouvelles structures d'élaboration) et précise les implications financières des priorités ainsi définies. Mais d'ores et déjà les communes sont sollicitées de participer à l'effort financier.

l'Etat de notifier aux communes « les modifications qu'il estime nécessaire d'apporter à ce plan lorsque certaines de ses dispositions sont illégales, de nature à compromettre la réalisation d'un schéma directeur, d'un schéma de secteur ou d'un schéma de mise en valeur de la mer en cours d'établissement, insuffisantes pour assurer la maîtrise de l'urbanisation future ou ont fait apparaître des incompatibilités manifestes avec l'utilisation ou l'affectation des sols des communes voisines » (art. L. 123-3-2, Code de l'urbanisme).

Les mêmes règles jouent pour les actes rendant publics les plans d'occupation des sols (loi du 22 juillet 1983, art. 52).

Une des dispositions les plus contestées doit également exercer un effet dissuasif sur les autorités locales : il s'agit du principe d'inconstructibilité relative des sols sur le territoire des communes qui n'ont pas mis sur pied un P.O.S. opposable aux tiers (ou tout autre document d'urbanisme en tenant lieu) (art. L. 111-1-2 nouveau Code urbanisme).

Ce principe est posé par l'article L. 111.1-2 nouveau du Code de l'urbanisme (art. 38 de la loi du 7 janvier 1983) : « En l'absence de plan d'occupation des sols opposable aux tiers ou de tout document d'urbanisme en tenant lieu, seules sont autorisées, en dehors des parties actuellement urbanisées de la commune :

1. L'adaptation, la réfection ou l'extension des constructions existantes;
2. Les constructions et installations nécessaires à des équipements collectifs, à l'exploitation agricole, à la mise en valeur des ressources naturelles et à la réalisation d'opérations d'intérêt national;
3. Les constructions et installations incompatibles avec le voisinage des zones habitées et l'extension mesurée des constructions et installations existantes.

Par ailleurs, « une construction ou une installation autre que celles mentionnées aux alinéas précédents peut être autorisée, sur demande motivée du conseil municipal, justifiée par l'intérêt de la commune, lorsque le représentant de l'Etat estime que le projet n'est pas contraire aux objectifs visés à l'article L. 110 et aux lois d'aménagement et d'urbanisme mentionnées à l'article L. 111-1-1 ».

Outre ces exceptions, des délais sont prévus pour l'entrée en vigueur de ce texte : l'article L. 111-1-2 ne prendra effet qu'un an après l'entrée en vigueur de la Section II, du titre II de la loi (il s'agit de la section consacrée à l'urbanisme et à la sauvegarde du patrimoine et des sites). Au surplus, si une commune a réussi dans le même délai à arrêter un projet de P.O.S., les restrictions au droit de construire seront reportées de 4 ans à compter de l'entrée en vigueur de cette même Section de la loi (art. L. 124-4 nouveau).

Enfin, dans les communes qui ont simplement « prescrit » l'élaboration d'un plan d'occupation des sols, l'autorisation de construire peut être donnée par le représentant de l'Etat ou par le maire au nom de l'Etat si les modalités d'application de l'article L. 111-1 (relatif au règlement national d'urbanisme) ont été précisées à la suite d'une concertation entre le conseil municipal et le représentant de l'Etat (art. L. 111-1-3 nouveau), si le projet n'est pas contraire aux objectifs visés par l'article L. 110 ou aux lois d'aménagement et d'urbanisme mentionnées à l'article L. 111.1.1 et si un délai de deux ans ne s'est pas écoulé depuis la date à laquelle le conseil municipal a précisé, conjointement avec le représentant de l'Etat, les modalités d'application de l'article L. 111-1 (8).

Il est possible que le législateur ait ainsi brandi une arme émoussée, certains auteurs pensent que la dissuasion de l'article L. 111-1-2 nouveau est devenue largement illusoire. Mais si l'effet direct de ce texte est loin d'être celui qu'escomptaient les auteurs du projet de loi, il faudra vérifier si, psychologiquement, il ne joue quand même pas un certain rôle.

Ainsi la planification urbaine est-elle comprise dans les lois de décentralisation comme le but à atteindre pour résoudre les problèmes de l'urbanisme bien compris.

Mais il fallait aussi éviter les rigidités, introduire une certaine souplesse dans les documents d'urbanisme planifié sous peine de provoquer des mécanismes de rejet ou des stratégies de contournement.

C) *Les mécanismes d'adaptation.*

Ne nous y trompons pas : l'heure est à la planification urbaine généralisée et le législateur n'entend pas que l'on revienne en arrière, à l'occasion par exemple d'un changement de majorité politique dans les assemblées locales.

Quelques dispositions ont à cet égard valeur symbolique.

1. C'est ainsi que l'article L. 123-4-1 nouveau du code de l'urbanisme dispose qu'un plan d'occupation des sols ne peut être abrogé, ce qui paraît assez curieux dans la théorie des actes juridiques.

Autrement dit, lorsqu'une commune s'est dotée d'un P.O.S., elle pourra sans doute le modifier ou le réviser, mais elle ne pourra le supprimer.

8. Cette rédaction de l'article L. 111.1.3 nouveau autorise à se demander si, après avoir condamné officiellement les « cartes communales », le législateur ne leur a pas laissé une chance de survie (v. F. Moderne, « Double mort... et survie des cartes communales », *Quot. Jur.*, 21 juin 1983, p. 3 et s.

Dans le même sens, il est prévu qu'en cas d'annulation juridictionnelle d'un P.O.S. concernant tout ou partie du territoire concerné par le plan, l'autorité compétente est tenue d'élaborer un nouveau P.O.S. « sans délai ».

Ce n'est pas d'une clarté totale quant à la rédaction, mais l'intention est on ne peut plus clairement exprimée : l'annulation juridictionnelle, même partielle, d'un P.O.S. n'est pas une raison suffisante pour laisser les choses en l'état...

2. La révision des P.O.S., ou sa modification, qui ne peuvent être écartées, s'agissant de planification urbaine comme de toute autre planification, pour permettre les ajustements inévitables et corriger les erreurs initiales, ne sont pas pour autant encouragées.

Déjà, il est vrai, le Conseil d'Etat avait protesté en formation administrative contre la pratique de la mise en révision des P.O.S. suivant de près ou même accompagnant leur publication. Les P.O.S. en révision permanente ne constituent pas, de toute évidence, une garantie de sécurité juridique et autorisent toutes les entorses aux règles initialement posées.

La révision d'un P.O.S., aux termes du nouvel article L. 123-4 (rédaction de la loi du 22 juillet 1983) doit se faire selon un processus qui est, jusqu'à la publication, celui de l'élaboration du P.O.S., puis le P.O.S. révisé sera soumis à enquête publique par le maire et approuvé par délibération du conseil municipal.

La modification du P.O.S. par délibération du conseil municipal peut également être envisagée, après enquête publique et à condition que l'économie générale du plan ne soit pas bouleversée et que la modification ne concerne pas les espaces boisés classés ou ne comporte pas de graves risques de nuisance (art. L. 123-4 nouveau, al. 2).

En revanche, l'application anticipée d'un P.O.S. en cours de révision, qui était à l'origine de quelques abus également dénoncés par le Conseil d'Etat, a été purement et simplement supprimée par la loi du 22 juillet 1983.

De la nouvelle planification urbaine, quels seront les acteurs ? Comment leurs rôles ont-ils été agencés ? Quelle mise en scène a été préparée ?

II. UNE NOUVELLE MISE EN SCÈNE

La planification urbaine sera décentralisée. C'est là le but de toute loi de décentralisation de l'urbanisme. Les normes de la réglementation d'urbanisme à l'échelon local (et notamment celles des P.O.S. ou

des documents d'urbanisme équivalents) ne sont plus, dans cette optique des normes établies par l'Etat sous sa responsabilité propre d'acteur monopolisant le devant de la scène.

Dès lors les acteurs se multiplient, à la mesure des multiples pouvoirs qui s'opposent pour l'utilisation de l'espace. Outre l'Etat, toujours présent, d'autres « intervenants » (pour reprendre une expression aussi vague que significative) vont être invités à participer au jeu et, le cas échéant, à placer une réplique.

Ce jeu va se jouer d'abord entre deux protagonistes : l'Etat, qu'on ne peut pas éliminer, et la commune qui, dans la politique de décentralisation de l'actuel gouvernement, est le destinataire naturel des compétences décentralisées. Vient ensuite un personnage que l'on encourage vivement dans les coulisses et auquel l'on aimerait bien attribuer un rôle plus étoffé : le groupement de communes. Les autres sont des comparses, mais, comme le confident du théâtre grec, il faut de temps à autre les écouter et ils peuvent servir de faire-valoir. Le public, pour sa part, n'a que peu d'occasion de manifester.

A) *Les premiers rôles.*

Les premiers rôles seront tenus désormais par la commune et par l'Etat, dont le face-à-face va marquer l'ensemble de la pièce, même s'ils ne sont pas seuls sur le plateau.

1) **La commune.**

Pourquoi la commune ? Le niveau de décentralisation idéal pour l'urbanisme était-il l'échelon communal ? Pouvait-on éviter d'en passer par elle ?

A notre sens, la logique des options gouvernementales en matière de décentralisation depuis 1982 ne permettaient pas qu'on fasse l'économie de l'échelon communal.

Pour des raisons d'ordre historique d'abord. Les communes ont été dotées les premières des compétences d'urbanisme, il est vrai assez sommaires, avec les lois du 19 mars 1919 et du 19 juillet 1924 et elles n'en furent dépossédées par l'Etat qu'en 1943 (9). L'évolution ultérieure jusqu'à la loi de décentralisation des compétences est allée dans le sens d'un renforcement du pouvoir de l'Etat dans ce domaine,

9. V. P. Louis-Lucas, « Soixante années de planification urbaine », *Droit et Ville* 1980, n° 9, p. 77 et s. ; aussi notre étude : « Décentralisation et urbanisme : observations sur le projet de loi n° 409 du 22 juin 1982 relatif à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat », *Les Petites affiches*, 15 octobre 1982, p. 9 et s.

qu'il s'agisse des ordonnances ou décrets du 31 décembre 1958 ou même de la loi d'orientation foncière du 30 décembre 1967 ou des textes plus récents de 1975-1977 (loi du 31 décembre 1976 portant réforme de l'urbanisme et décrets d'application de 1977). Sans doute la notion d'« élaboration conjointe » a-t-elle permis de mieux marquer le rôle des communes dans l'aménagement de la planification urbaine, qui concerne directement leur avenir immédiat ⁽¹⁰⁾, mais, malgré les controverses que firent naître la lecture et l'interprétation des travaux préparatoires ⁽¹¹⁾, le pouvoir de décision ne leur fut jamais concédé ⁽¹²⁾. Le Conseil d'Etat au demeurant, n'avait pas autrement raisonné, ainsi qu'en témoigne un récent arrêt du 29 avril 1983, Association de défense des espaces ruraux et naturels de la Commune de Regny ⁽¹³⁾, qui n'hésite pas à censurer l'intervention d'un conseil municipal dans l'élaboration d'une carte communale au motif qu'il empiétait sur les compétences urbanistiques du maire en tant qu'agent de l'Etat...

Les lois du 7 janvier et du 22 juillet 1983 restitueraient en somme aux communes un bien qui leur appartenait et qui avait été confisqué par l'Etat.

Pour des raisons d'ordre théorique ensuite : le projet socialiste passait par les collectivités locales dont il fallait réaménager les relations avec l'Etat. Relisons la proposition de loi déposée en 1979 sur le bureau de l'Assemblée nationale par le Parti socialiste : il y est question d'un « autre mode de partage des tâches entre l'Etat et les collectivités locales » ; la négociation et le contrat entre les entités locales et l'Etat permettront de définir leurs rôles respectifs sur des bases plus saines, la planification assurant l'harmonisation du système ⁽¹⁴⁾.

En d'autres termes, les collectivités locales sont les destinataires attitrés des compétences décentralisées. Et, pour l'urbanisme, la commune venait naturellement au premier rang, en tant que collectivité directement impliquée par le devenir urbain, alors que le département n'avait aucune tradition en la matière.

10. V. F. Moderne, « Sur la concertation entre l'Etat et les collectivités locales dans l'élaboration des documents d'urbanisme », D. 1977, chron., p. 226.

11. V. Y. Danan, « La décentralisation de l'urbanisme existe, je l'ai rencontrée », M.T.P. 27 avril 1981, p. 32 et s.

12. V. D. Labetoulle, « L'approbation des plans d'occupation des sols », M.T.P. 25 mai 1981, p. 31 et s.

13. A.J.D.A. 1983, n° 57, p. 376, concl. R. Denoix de Saint-Marc, note J. Chapuisat ; v. F. Moderne, « Double mort et survie des cartes communales », Quot. Jur. 21 juin 1983, p. 3.

14. V. proposition de loi n° 1557, portant décentralisation de l'Etat (Doc. Ass. Nat. 1979, p. 3).

Mais les auteurs de la loi du 7 janvier 1983 étaient bien conscients de la faiblesse du cadre communal pour l'exercice des compétences locales d'urbanisme. C'est pourquoi, à côté des communes, ils ont fortement encouragé la création de groupements de communes, mieux à même de gérer la planification urbaine de demain. Sans aller jusqu'à créer d'office des établissements publics de coopération intercommunale, ils ne dissimulent pas leurs préférences pour cette formule tout en veillant à ce que, même à ce niveau, l'autonomie communale ne soit pas menacée.

Le pouvoir de décision appartiendra donc pour l'essentiel aux communes avec parfois comme intermédiaire obligé un établissement de coopération intercommunale.

a) *Le rôle des communes en amont de la planification urbaine.*

Les communes peuvent intervenir dans un cadre plus large que celui de l'urbanisme, dans le domaine de la planification (au sens non technique du terme) de leurs activités et de l'aménagement bien compris de leur territoire.

L'instrument de cette concertation, aux termes de l'article 29 de la loi du 7 janvier 1983, sera la « charte intercommunale de développement et d'aménagement » (« les communes peuvent élaborer et approuver des chartes intercommunales de développement et d'aménagement qui définissent les perspectives à moyen terme de leur développement économique, social et culturel, déterminent les programmes d'action correspondants et précisent les conditions d'organisation et de fonctionnement des équipements et services publics »).

Les plans d'urbanisme pourraient ainsi s'articuler sur les chartes intercommunales dont ils constitueraient ainsi une application possible.

Les chartes intercommunales ne sont pas obligatoires : elles doivent résulter d'une initiative des communes intéressées. Le périmètre de la zone couverte par une charte, une fois cette initiative prise, doit être arrêté par le représentant de l'Etat dans le département après avis du Conseil général (ou par le représentant de l'Etat, dans la région, après avis du Conseil régional, s'il s'agit d'une agglomération de plus de 100.000 habitants ou de communes situées dans des départements différents).

L'article 29 de la loi du 7 janvier 1983 évoque une « association » des communes intéressées : on peut imaginer des structures souples ou rigides : rien n'interdit par exemple de confier l'étude et l'élaboration d'une charte intercommunale à un syndicat de communes d'études. La « concertation » avec l'Etat pourra être réalisée au sein d'un groupe de travail de manière plus ou moins formelle. Les projets et

les programmes de développement mis au point dans le cadre des chartes intercommunales recevront éventuellement un soutien financier du département, de la région ou de l'Etat. Les conventions conclues à cet effet se situeront sans difficulté dans le contexte de la politique contractuelle qui a actuellement les faveurs des pouvoirs publics.

Mais il ne semble pas que ces chartes soient très contraignantes pour les collectivités intéressées. Elles constitueront plutôt des catalogues d'objectifs. Elles serviront à déclencher des mécanismes de solidarité qui, sans elles, resteraient peut-être latents. Elles sensibiliseront les communes voisines à tel ou tel problème et permettront à l'occasion d'élaborer une solution collective.

Dans les zones rurales, les chartes intercommunales sont appelées à se substituer aux plans d'aménagement rural dont la mise en place se faisait progressivement. Il n'est donc pas inconcevable d'imaginer que leur valeur juridique et leur portée seront analogues à celles des anciens P.A.R.

Les schémas directeurs, selon l'article 122-1 nouveau du Code de l'urbanisme, devront « prendre en compte » les programmes déjà établis par les chartes intercommunales, ce qui assure une liaison logique et chronologique entre ces deux types de documents.

b) Le rôle des communes et de leurs groupements dans l'élaboration des schémas directeurs.

Les schémas directeurs sont élaborés sous l'égide des communes et de leurs groupements. L'Etat est toujours très présent dans la procédure mais celle-ci ne relève plus de la notion d'« élaboration conjointe ». Le décret n° 83-812 du 9 septembre 1983 relatif aux schémas directeurs ⁽¹⁵⁾ donne des précisions complémentaires sur ce point.

— L'intervention des communes est prévue aux étapes les plus importantes du processus.

Les schémas directeurs ne peuvent résulter que d'une initiative des communes présentant « une communauté d'intérêts économiques et sociaux ». Rien ne s'oppose à ce que ces documents soient élaborés en dehors des agglomérations urbaines; rien n'indique non plus quelle est la taille optimale des ensembles de communes ainsi constituées.

La notion d'« agglomération », (auparavant déterminante) n'est plus aujourd'hui qu'un des éléments du problème (l'article R. 122-1 nouveau du Code de l'urbanisme énonce que « les schémas directeurs sont établis pour des communes, parties ou ensembles de com-

15. J.O. 11 septembre, p. 2768.

munes comprises dans des agglomérations ou des ensembles géographiques présentant une communauté d'intérêts économiques et sociaux et dont les perspectives d'évolution, de mise en valeur et de protection requièrent la définition d'orientations fondamentales d'aménagement »).

Le « périmètre » du schéma directeur est arrêté sur la proposition des deux tiers au moins des communes intéressées représentant plus de la moitié de la population ou d'au moins la moitié des communes intéressées représentant les deux tiers de la population (art. L. 122-1 nouveau Code de l'urbanisme, al. 3; art. R. 122-2 nouveaux Code de l'urbanisme). Il apparaît donc que l'absence de proposition initiale à la majorité qualifiée des communes concernées ne permettrait pas d'engager le processus d'élaboration d'un schéma directeur mais que celui-ci ne saurait se trouver paralysé par l'opposition irréductible d'une petite minorité de communes.

Les communes, aux termes de l'article L. 122-1 modifié par la loi du 22 juillet 1983, ne sont pas chargées d'élaborer elles-mêmes le schéma directeur. Elles confient cette tâche, aux mêmes conditions de majorité, à un « établissement public de coopération intercommunale » existant ayant compétence en matière d'urbanisme dans le périmètre ainsi délimité — ou à un syndicat mixte (v. loi du 22 juillet 1983, art. 93) regroupant des collectivités territoriales, des groupements de ces collectivités ou la région et ayant compétence à cet effet dans le périmètre retenu ou à un « syndicat intercommunal d'études et de programmation » créé à cette fin.

La rédaction de l'article L. 122-1-1, al. 3, implique que les communes intéressées doivent passer par l'intermédiaire d'un établissement public de coopération intercommunale pour la confection de leur schéma directeur.

Pour éviter tout risque d'empiètement des « syndicats intercommunaux et d'études et de programmation » (ils ne sont pas sans rappeler les anciens « établissements publics d'études et de recherches » envisagés par l'article L. 121-3 ancien du Code de l'urbanisme, qui n'avaient jamais été mis en place, sur les compétences communales), un article L. 121-11 nouveau Code de l'urbanisme a, assez malencontreusement, prévu qu'ils devaient achever leur tâche dans un délai de trois ans et qu'ils seraient alors automatiquement dissous. Mais il n'est pas exclu qu'ils réapparaissent, sous une autre forme et avec une autre appellation, pour procéder à l'élaboration des plans d'occupation des sols.

Lorsque le projet de schéma directeur ou de secteur est arrêté, les communes membres de l'établissement public de coopération intercommunale doivent être immédiatement saisies pour avis (art.

L. 122-1-2 et art. R. 122-10 du code de l'urbanisme). L'absence de réponse dans les trois mois, à compter de la transmission du projet, équivaut à un avis favorable (ibid.).

D'autre part et surtout, les communes disposent d'un « droit de retrait » si elles estiment que le schéma approuvé porte atteinte à un de leurs intérêts essentiels en leur imposant notamment des contraintes ou des nuisances excessives.

Une telle prérogative, qui pèse lourdement sur le processus de confection des schémas directeurs, a été imaginée par le Sénat qui s'est montré ici plus audacieux que l'Assemblée nationale dans la conception de la décentralisation des compétences d'urbanisme. On observera que le projet de loi voté en 1981 par la Chambre haute dans le cadre de la discussion de la loi du 2 mars 1982, plaçait l'élaboration des schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme « sous l'autorité du président du Conseil général »⁽¹⁶⁾ et ne faisait nullement allusion à un retrait éventuel des communes.

A la suite des modifications résultant de la loi du 22 juillet 1983, le droit de retrait doit être exercé dans les conditions suivantes.

La commune concernée reçoit la délibération par laquelle l'établissement public de regroupement compétent a approuvé le schéma directeur (v. art. L. 122-1-3 nouveau du Code de l'urbanisme). Cette délibération n'est pas immédiatement exécutoire : elle le deviendra soixante jours après la transmission aux communes et au représentant de l'Etat (ibid.; v. aussi art. R. 122-12, al. 3, Code de l'urbanisme décret du 9 septembre 1983, précité).

Si la commune estime que l'un de ses intérêts essentiels est compromis, en raison des contraintes ou nuisances excessives que lui impose le projet de schéma, elle doit prendre une délibération motivée dans le délai de 15 jours. Cette délibération est transmise au représentant de l'Etat pour qu'il notifie à l'établissement public les modifications nécessaires, toujours dans un délai de 15 jours. Dans ce cas l'établissement public dispose d'un délai de 6 mois pour étudier de nouveau la question. Dans l'hypothèse où il ne se laisserait pas fléchir, la commune prendrait une nouvelle délibération décidant le retrait de l'établissement et du périmètre.

Dans l'hypothèse où le représentant de l'Etat ne prendrait pas l'initiative demandée par la commune, cette dernière pourrait saisir le collège des élus locaux de la Commission de Conciliation 15 jours au moins avant l'expiration du délai de 60 jours pendant lequel le caractère exécutoire du projet est suspendu. C'est ce collège qui notifierait les modifications souhaitables à l'établissement public : s'ou-

16. V. Projet de loi n° 563, Doc. Sénat, 1981, art. 44 (viciés).

vre alors un délai de 6 mois; faute de quoi, il resterait à la commune la possibilité de décider le retrait par délibération spéciale comme dans le cas précédent (17).

Mais le préfet doit se borner à « constater » le retrait de la commune (18) : il ne dispose donc d'aucun pouvoir d'appréciation à cet égard.

Il va sans dire que les dispositions du schéma directeur, s'il est maintenu, ne s'appliquent pas à la commune qui a décidé d'exercer son droit de retrait (art. L. 122-1-3, in fine).

On ne saurait contester que ces mécanismes laissent planer une menace redoutable sur l'élaboration des schémas directeurs. Certes, il fallait éviter que des majorités de circonstance puissent imposer aux communes minoritaires (plus faibles ou d'une orientation politique différente) des contraintes inacceptables. Il ne faut pas oublier que certaines communes ont pu être intégrées d'office dans le périmètre du schéma directeur et dans l'établissement public de coopération intercommunale. Mais n'est-ce pas là recréer en fait une sorte de principe d'unanimité dont on sait qu'il n'est pas le meilleur gage de l'efficacité? Et l'on peut fort bien imaginer qu'une commune bénéficie de la complicité du représentant de l'Etat pour tenir tête, occasionnellement, aux autres collectivités locales et entraver le processus de confection du schéma directeur.

L'intervention d'un établissement public existant de coopération intercommunale ou d'un syndicat mixte ou d'un syndicat d'études et de programmation, pour la mise au point des schémas directeurs est la clef de voûte du système (art. L. 122-1-1, al. 4, Code de l'urbanisme). Il s'agit d'une obligation juridique pour les communes concernées qui ne sont pas habilitées, on l'a dit, à traiter un problème qui, au demeurant, excèdera leurs compétences.

17. Sur la Commission de conciliation, v. Décret n° 83-810 du 9 septembre 1983, J.O. 11 septembre, p. 2767; P. Hocreître « Une mission difficile pour les commissions de conciliation », M.T.P. 16 septembre 1983, p. 55 et s.

18. Selon certaines interprétations (J.-P. Forget, « La décentralisation des compétences d'urbanisme », *Etudes foncières* 1983, n° 19, p. 48), le texte n'autoriserait pas un droit de retrait unilatéral et arbitraire. La commune prendrait une délibération demandant le retrait, mais cette délibération n'aurait aucun caractère décisoire et il appartiendrait au juge obligatoirement saisi d'accorder ou de refuser le retrait. Une telle analyse ne prend guère appui sur les textes et le juge n'a aucun titre en principe à prendre une décision à la place de l'administration. Rien n'interdit au Tribunal administratif d'apprécier la légalité de la décision prise par la collectivité locale, mais il ne peut guère y voir qu'une décision « discrétionnaire ». Quant au préfet il prend acte de la décision de la collectivité locale, mais le recours contre la « constatation » ainsi opérée se heurterait vraisemblablement à la théorie de l'acte ne faisant pas grief.

L'établissement public compétent prend en charge l'essentiel du processus d'élaboration. Aux termes de l'article R. 122-4 nouveau du Code de l'urbanisme (décret du 9 septembre 1983), il appartient à l'Organe délibérant de décider d'engager la procédure d'élaboration et de fixer les modalités de l'association des personnes publiques, autres que l'Etat à l'élaboration du schéma.

Le Président de l'établissement public de coopération intercommunale « conduit la procédure d'élaboration du schéma directeur ou du schéma de secteur » (art. R. 122-8 nouveau Code de l'urbanisme, décret du 9 septembre 1983). Sans doute la « Commission locale d'aménagement et d'urbanisme » n'est-elle pas maintenue officiellement, mais un organisme similaire peut être créé pour participer aux travaux : le décret du 9 septembre 1983 laisse sur ce point aux organes délibérants des établissements publics une grande liberté.

Le projet de schéma directeur ou de secteur doit être « arrêté » (v. art. L. 122-1-2 Code de l'urbanisme, modifié par la loi du 22 juillet 1983, art. 94) par l'organe délibérant, avant d'être communiqué aux communes membres, au représentant de l'Etat et aux personnes publiques associées à l'élaboration de ce document (art. R. 122-10 nouveau Code de l'urbanisme, décret du 9 septembre 1983).

Une fois les dernières retouches apportées, le schéma directeur est approuvé par l'organe délibérant de l'établissement public (art. L. 122-1-3, al. 1; art. R. 122-12, al. 1). La délibération est exécutoire dans les conditions fixées par l'article L. 122-1-3 sur lesquelles il y aura lieu de revenir.

c) Le rôle des communes dans l'élaboration des plans d'occupation des sols.

Les communes, ici, ont compétence de principe. L'intervention d'un établissement public de coopération intercommunale n'est pas exclue par les textes, mais il y a lieu de penser qu'elle restera exceptionnelle. En effet, si les communes intéressées préfèrent s'en remettre à un établissement public de regroupement du soin de rédiger leurs plans d'occupation des sols (v. art. L. 123-3, al. 2, Code de l'urbanisme), il faudra de toute manière que les projets arrêtés par l'organe délibérant de cet établissement soient « soumis pour accord » aux conseils municipaux (accord qui doit être donné dans les trois mois, le silence valant acceptation du projet). C'est dire que les communes gardent une responsabilité de principe dans l'élaboration de leur P.O.S. (19).

19. Lors de la discussion de la loi du 22 juillet 1983, le Gouvernement a tenté, en vain, de faire adopter un amendement remplaçant le terme « accord » par le terme « avis ».

L'article L. 123-3 nouveau du Code de l'urbanisme dispose que « le plan d'occupation des sols est élaboré à l'initiative et sous la responsabilité de la commune ». On est loin du principe de l'« élaboration conjointe » adopté par la loi d'orientation foncière du 30 décembre 1967.

Quel est plus précisément le rôle des communes aux différentes étapes du processus ?

Elles décident de se doter ou non d'un P.O.S. On sait que l'élaboration des P.O.S. n'est pas une obligation juridique pour les communes et que le législateur a préféré les mécanismes d'incitation aux contraintes directes. Mais les communes qui préféreraient rester « hors P.O.S. » pourraient se voir opposer, le cas échéant, le principe d'inconstructibilité relative de leurs sols (art. L. 111-1-2 Code de l'urbanisme).

L'élaboration du plan d'occupation des sols est placée « sous l'autorité du maire » (art. R. 123-2), en liaison étroite avec le conseil municipal. L'établissement du P.O.S. ayant été prescrit par délibération de l'assemblée locale (art. R. 123-3), le maire conduit l'opération (art. R. 123-7). Le « groupe de travail », chargé jusqu'alors de préparer le projet de P.O.S., n'est pas officiellement maintenu, mais comme il appartient aux autorités locales (et plus précisément au Conseil municipal : art. R. 123-3, al. 2, Code Urb.) de définir les modalités de l'association des personnes publiques à la rédaction du P.O.S., on peut imaginer que des structures voisines seront mises en place pour assister le conseil municipal.

Le projet de P.O.S. est arrêté par délibération du conseil municipal (art. L. 123-3, al. 59; art. 123-9, Code urbanisme). Il est alors rendu public par le maire avec, en annexe les avis ou les accords des personnes publiques consultées (art. L. 123-3, al. 6; art. R. 123-10)⁽²⁰⁾. Le plan rendu public est normalement opposable à toute personne publique ou privée pour l'exécution de tous travaux, constructions, plantations, pour la création de lotissements, l'ouverture d'installations classées, etc. (Art. L. 123-5, al. 3).

Une enquête publique est organisée par les soins du maire (art. L. 123.3.1 al. 1; art. R. 123-11) dans les conditions fixées par la loi n° 83-630 du 12 juillet 1983 relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement. L'arrêté pris par le maire à cet effet doit préciser l'objet, la date d'ouverture et la durée de l'enquête, les nom et qualité des membres de la commission d'enquête ou du commissaire-enquêteur, les heures et le lieu où le public pourra prendre connaissance du dossier et formuler des

20. Les formalités de publicité comportent un affichage en mairie et la publication dans deux journaux régionaux ou locaux diffusés dans le département.

observations. La publicité de l'enquête est minutieusement réglée par le décret du 9 septembre 1983 (art. R. 123-11 nouveau Code de l'urb.), ainsi que le déroulement et la clôture de la procédure, sous la responsabilité du commissaire-enquêteur ou de la commission d'enquête.

Enfin, le plan d'occupation des sols éventuellement révisé pour tenir compte des observations recueillies, est approuvé par délibération du conseil municipal (art. L. 123-3-1; art. R. 123-12) et cette délibération fait l'objet de mesures de publicité analogues à celles qui accompagnent l'arrêté municipal rendant le P.O.S. public (affichage pendant un mois en mairie, mention dans deux journaux régionaux ou locaux diffusés dans le département).

On constate donc la présence permanente des autorités communales dans le processus d'élaboration des plans d'occupations des sols. Leurs attributions et leurs obligations ont été fixées dans le détail par le décret n° 83-813 du 9 septembre 1983, conformément aux vœux du législateur.

Cela signifie-t-il que l'Etat soit tenu à l'écart ? Nullement.

2) L'Etat.

Il peut paraître paradoxal de mentionner l'Etat parmi les premiers acteurs de la planification urbaine, alors que la volonté de décentralisation des compétences d'urbanisme suggère qu'il doit passer au second plan.

Si paradoxe il y a, il n'est qu'apparent et il faut poser correctement le problème.

Que la commune soit directement et immédiatement concernée par l'urbanisme, nul n'en disconvient. Elle a de toute évidence son mot à dire lorsqu'il s'agit de son propre devenir ; la planification urbaine et les modes d'occupations des sols influent nécessairement sur les services publics locaux qu'elle a en charge.

Mais elle ne saurait prétendre avoir le monopole de l'urbanisme et exclure les autres collectivités territoriales, notamment l'Etat. L'urbanisme n'est pas et ne peut être une compétence exclusive d'une collectivité locale quelle qu'elle soit. Si la décentralisation de l'urbanisme comporte un réaménagement des relations entre l'Etat et les collectivités secondaires elle interfère avec une autre logique, tout aussi contraignante, qui ne peut accepter l'abandon à la plus faible des collectivités concernées de compétences qui excèdent parfois très largement la défense de ses intérêts propres.

Force est donc d'admettre que la décentralisation de l'urbanisme ne peut être que partielle, qu'elle implique un partage dans lequel

l'Etat est partie prenante dans la mesure où il lui appartient de faire valoir les intérêts généraux dont il a la charge et doit être en mesure de neutraliser, lorsque l'intérêt de la collectivité nationale est en cause, les excès ou les abus commis en matière d'utilisation du sol par les autorités locales.

On pourrait, certes, utiliser le même raisonnement à propos des départements et des régions et songer à leur conférer un rôle actif dans la planification urbaine, au même titre que les communes et que l'Etat. Mais, outre le fait que ces collectivités n'ont guère de tradition en la matière, il fallait éviter un encombrement de la scène qui eût vraisemblablement alourdi à l'extrême un processus déjà complexe : c'est donc l'Etat qui, en tant que de besoin, assurera une fonction de « représentation » des collectivités territoriales intermédiaires.

Faut-il dire alors que la décentralisation de l'urbanisme n'est pas allée au terme de sa logique ? Sans doute, mais était-il possible — et raisonnable — de procéder différemment ? Le choix de la commune comme lieu de décentralisation privilégié était justifié par des considérations d'ordre historique, sociologique ou politique. Il n'impliquait pas pour autant élimination des autres intervenants éventuels et, au premier chef, de l'Etat.

C'est cette idée que transcrit l'article L. 110 du Code de l'urbanisme, véritable déclaration de principe liminaire du droit de l'urbanisme : « le territoire français est le patrimoine commun de la nation. Chaque collectivité en est le gestionnaire et le gérant dans le cadre de ses compétences. Afin d'aménager le cadre de vie, de gérer le sol de façon économe, d'assurer la protection des milieux naturels et des paysages et de promouvoir l'équilibre entre les populations résidant dans les zones urbaines et rurales, les collectivités publiques harmonisent dans le respect réciproque de leur autonomie, leurs prévisions et leurs décisions d'utilisation ».

On en retirera cette affirmation clairement exprimée — et qui relativise les accusations lancées par certains contre la fausse décentralisation de la loi du 7 janvier 1983 — que chaque collectivité gère le territoire « dans le cadre de ses compétences » et qu'elles sont toutes invitées (y compris la commune) à harmoniser leurs prévisions d'urbanisme (c'est-à-dire les plans d'urbanisme quels qu'ils soient) et leurs décisions d'utilisation de l'espace « dans le respect réciproque de leur autonomie ».

Quel sera alors le rôle de l'Etat, qui doit à la fois préserver ses intérêts propres et ceux des collectivités locales « intermédiaires » (départements ou régions) ?

C'est un rôle assez complexe, en définitive, et qui exigera de ses services de nouveaux comportements, une autre approche du problème de la planification urbaine (21).

a) *Le rôle de l'Etat dans l'élaboration des schémas directeurs.*

L'Etat est ici en mesure de faire pièce au pouvoir des communes et des établissements publics de coopération intercommunale. Il est amené à intervenir directement et efficacement à plusieurs étapes de la procédure.

— Il lui appartient d'abord d'arrêter le périmètre du schéma directeur ou du schéma de secteur (art. L. 122-1-1, al. 3 ; art. R. 122-2). Dans l'hypothèse où le périmètre englobe un territoire s'étendant sur deux ou plusieurs départements, il faudra un arrêté conjoint des Commissaires de la République des départements intéressés. Sinon, le périmètre est fixé par arrêté du Commissaire de la République en poste dans le département (v. art. R. 122-2, Code urb.).

— L'Etat peut prendre l'initiative d'un schéma directeur ou d'un schéma de secteur si la rédaction de ce document est nécessaire pour l'application locale des prescriptions nationales ou particulières en matière d'urbanisme ou pour la réalisation d'un « projet d'intérêt général » au sens que le décret n° 83-811 du 9 septembre 1983 (22) accorde à cette expression. Il s'agit des projets d'ouvrages, de travaux ou de protection présentant un caractère d'utilité publique et répondant aux conditions posées par l'article R. 121-13 Code urb. : être destiné à la réalisation d'une opération d'aménagement ou d'équipement, au fonctionnement d'un service public, à l'accueil des populations, défavorisées, 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 ou rural ; avoir fait l'objet soit d'une délibération soit d'une décision d'un « intervenant » dûment habilité et mise à la disposition du public, 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.

L'article L. 122-1-4, Code urb. qui a posé le principe de l'établissement des schémas directeurs ou de secteurs sous l'égide de l'Etat, a fait l'objet de précisions dans le décret n° 83-812 du 9 septembre 1983 (art. R. 122-15 et s. Code urb.). Dans ce cas, l'initiative du schéma est prise par le Commissaire de la République et l'ensemble de la

21. V. la circulaire du 27 juillet 1983 (Urbanisme et logement), M.T.P. 26 août 1983, Suppl. Textes, p. 29 et s.

22. J.O. 11 septembre, p. 2768.

procédure est conduite sous son autorité, conformément au principe dit de l'« élaboration conjointe » sur lequel il n'y a pas lieu de revenir en détail (23).

— Dans l'hypothèse où la rédaction du schéma directeur est confiée à un établissement public de regroupement communal, l'Etat reste « associé » à l'élaboration de ce document (art. L. 122-1-1, al. 6). Les modalités de cette association sont définies à l'article R. 122-5 nouveau du Code de l'urbanisme. La loi du 7 janvier 1983 n'avait donné pour sa part que des indications assez générales. Le représentant de l'Etat devait porter à la connaissance de l'établissement public de coopération intercommunale les « projets d'intérêt général » envisagés par l'Etat, le département, la région ou d'autres intervenants (la liste des intervenants a été donnée par le décret n° 83-812 du 9 septembre 1983, art. R. 121-13 nouveau Code urbanisme ; elle comprend l'Etat, les départements, les régions et les communes, les groupements de collectivités, les établissements publics et les autres personnes ayant la capacité d'exproprier).

Par ailleurs, on pouvait se demander, à la lecture de la loi du 7 janvier 1983, en quoi l'association de l'Etat à l'élaboration des schémas directeurs se distinguait de l'ancienne « élaboration conjointe » ou de la consultation pure et simple.

Les termes « association » et « avis » devront être séparés puisque l'article L. 122-1-1, al. 6 mentionne de manière distincte l'« association » de l'Etat, du département, de la région et d'autres organismes et l'« avis » qui peut être recueilli auprès de tout organisme ou

23. Le schéma est élaboré « conjointement » par l'Etat et les communes intéressées ou l'établissement public de regroupement. L'ancienne Commission locale d'aménagement et d'urbanisme est maintenue (art. R. 122-16) ; avec une composition spécifiée à l'article R. 122-16 : elle doit comprendre des élus et des représentants des services de l'Etat auxquels seront associés, sur leur demande, les représentants de la région et du département concerné. Par ailleurs les services des collectivités locales ou des établissements publics de coopération intercommunale intéressés seront appelés à participer à l'élaboration du schéma, ainsi que les représentants des organismes consulaires pour lesquels jouera la formule de l'association (art. R. 122-17). Enfin la commission pourra recueillir l'avis de toutes personnes qualifiées ou de tout organisme ou association ayant compétence en matière de construction d'aménagement ou d'urbanisme. Après avoir été mis au point sous l'égide de la Commission (qui assure également l'information de la population et doit être tenue informée des études réalisées en matière d'urbanisme ou d'aménagement), le projet de schéma est communiqué par le Commissaire de la République aux services publics qui n'ont pas été représentés au sein de la Commission puis aux communes intéressées ou à l'établissement public de regroupement. Il est enfin approuvé, le cas échéant après modification pour tenir compte des observations, des services ou des collectivités consultées par arrêté du Commissaire de la République (ou dans certaines hypothèses par décret en Conseil d'Etat ou par décret simple) (v. art. L. 122-2 et L. 122-3 ; art. R. 122-18 et s. C. urb.).

association ayant compétence en matière de construction, d'aménagement ou d'urbanisme.

Certains auteurs ⁽²⁴⁾ semblaient vouloir renverser au profit de la commune les termes de l'ancien rapport entre l'Etat et la collectivité de base (« la commune décide, l'Etat est consulté »). A cet égard, l'association n'aurait été qu'un mode de consultation. On pouvait d'ailleurs se fonder sur la rédaction de textes réglementaires tels que l'article R. 123-4 Code urb. (aujourd'hui abrogé) qui utilisait l'expression ambiguë association « avec voix consultative » à propos de l'association des organismes consulaires à la confection des documents d'urbanisme.

Il ressort de l'article R. 122-5 nouveau, combiné avec les dispositions de l'article L. 122-1-1 du Code de l'urbanisme, que l'association comporte une participation plus poussée, sinon permanente, de la personne associée à l'établissement du schéma directeur ou de secteur. Certes, il appartient au représentant de l'Etat et au Président de l'établissement public de définir les modalités de l'association de l'Etat et à cet égard, on peut songer à plusieurs formules plus ou moins proches de l'ancienne Commission locale d'aménagement et d'urbanisme. Mais il est précisé que le représentant de l'Etat, accompagné des représentants des autres personnes publiques associées qu'il aura désignées, dispose d'un véritable droit d'entrée et de parole dans les réunions de travail : il est « entendu à sa demande » par l'organe délibérant ou par le président de l'établissement public de coopération intercommunale (art. R. 122-5, al. 2). En d'autres termes, il n'est pas possible de le tenir à l'écart ⁽²⁶⁾.

Il lui appartient en particulier de porter à la connaissance de l'établissement public les différents « projets d'intérêt général : de l'Etat, de la région, du département et des autres « intervenants », ainsi que toutes les informations utiles à l'élaboration du schéma (art. L. 122-1-1, al. 6 et 7 ; art. R. 122-6 nouveau Code urb.) ⁽²⁷⁾. ce devoir d'information et de conseil est maintenu pendant toute la durée des opérations (art. R. 122-6, al. 2).

24. V. par ex. Ch. Vigouroux, « Le droit, l'urbanisme et la décentralisation », études foncière 1983, n° 19, p. 10.

25. Sur l'application de cette disposition aux plans en cours d'élaboration et de révision, v. Cons. d'Etat, Sect. 19 décembre 1980, Association pour la protection et la nature de la région de Damgan, p. 487 ; A.J.D.A. 1981, n° 6, p. 90 ; *ibid.* p. 82, Chron. M. Pinault et M. A. Feffer ; D. 1981, J. 401, concl. B. Genevois ; Quot. Jur. 17-12-1981, p. 3, note F. Moderne.

26. V. H. Lena : « La décentralisation de l'urbanisme », Urbanisme 1983, n° 196, p. 84 et s., note p. 85.

27. L'article R. 122-6, al. 3, dispose que ces communications deviennent caduques à l'expiration d'un délai de trois ans si elles n'ont pas été confirmées dans la même forme pour une égale durée.

C'est au cours de cette phase de l'élaboration que le représentant de l'Etat pourra jouer le plus utilement le rôle pédagogique qui lui est confié (v. la circulaire du 27 juillet 1983, précitée).

Il faut s'attendre à ce que les établissements publics de coopération intercommunale n'aient pas immédiatement conscience des diverses contraintes susceptibles de peser sur la confection du schéma directeur ou de secteur.

Une fois le projet de schéma directeur arrêté par l'organe délibérant de l'établissement public de coopération communale, il est transmis pour avis au Commissaire de la République qui a trois mois pour faire connaître son sentiment sur le projet (art. L. 122-1-2 et art. R. 122-10, al. 1 Code urb.) ; faute de réponse dans ce délai précis, l'avis est réputé favorable. S'il constate à ce niveau que le projet de schéma compromet gravement la mise en œuvre d'un projet d'intérêt général dont l'établissement public avait connaissance, il communique à ce dernier les dispositions nécessaires à la mise en œuvre dudit projet (art. R. 122-10, al. 2).

Après mise à la disposition du public pendant un mois, le schéma directeur est approuvé par l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale (art. L. 122-1-3) et doit être à nouveau transmis au représentant de l'Etat (art. R. 122-12). On a déjà dit (v. supra) que la Commission de conciliation pouvait être saisie par ses soins des demandes de modification émanant des communes membres lorsqu'elles estiment que l'un de leurs intérêts essentiels est compromis. Par ailleurs, l'article L. 122-1-3 donne au Commissaire de la République le pouvoir de paralyser provisoirement l'exécution du plan approuvé, en notifiant à l'établissement public les modifications qu'il convient d'apporter au schéma, lorsque les dispositions de celui-ci ne sont pas compatibles avec les prescriptions nationales ou particulières de l'article L. 111-1-1, ou compromettent gravement la mise en œuvre de projets d'intérêt général (art. L. 122-1-3 Code urb.). Si dans un délai de six mois, les modifications demandées ne sont pas apportées au schéma directeur, le représentant de l'Etat a la faculté de « constater » par arrêté que le schéma devient exécutoire tel qu'il résulte d'une part de la délibération de l'organe compétent et d'autre part des modifications jugées indispensables. En d'autres termes, le Commissaire de la République arrêtera lui-même le schéma directeur en incluant d'office les dispositions contestées.

On peut se demander si le pouvoir ainsi laissé au représentant de l'Etat ne vide pas de sa signification l'effort de dosage et d'équilibre qui préside normalement à l'élaboration d'un schéma. Le seul fait que l'Etat puisse imposer des modifications après l'approbation de

ce document n'est-il pas de nature à rendre l'entente plus difficile entre les représentants des communes intéressées ? Faudra-t-il reprendre la procédure s'il s'avère que l'architecture du système est affectée par une décision de ce type ? Certes, des mécanismes de protection ont été prévus au profit des collectivités locales, mais il n'empêche que l'incertitude pèsera lors de la phase la plus difficile de la négociation.

Il est au surplus permis de s'interroger sur les effets induits d'un tel système. A supposer qu'une commune ait tenté en vain de faire revenir l'établissement sur un choix qui compromet gravement ses intérêts essentiels, le représentant de l'Etat ne pourrait-il être tenté d'utiliser ses prérogatives en jouant sur les définitions assez lâches des expressions « projets d'intérêt général » ou « prescriptions » (nationales ou particulières) et de venir au secours de la commune menacée ?

Le contrôle ainsi exercé par l'Etat sur les délibérations des établissements publics de coopération intercommunale est-il un contrôle de tutelle camouflé ? Il convient à notre sens de nuancer le propos. Le législateur a placé l'élaboration des schémas directeurs ou de secteur sous la responsabilité des communes et de leurs groupements. Dans la mesure où les intérêts de l'Etat (ou ceux des collectivités intermédiaires) sont directement en cause, le contrôle prévu à l'article L. 122-1-1, se justifie sans qu'il soit besoin d'invoquer la tutelle de l'Etat sur les décisions des collectivités locales. Il n'en demeure pas moins qu'en procédant de cette manière, le législateur a entretenu une regrettable ambiguïté.

b) *Le rôle de l'Etat dans l'élaboration des plans d'occupation des sols.*

On retrouve des thèmes déjà abordés avec l'étude des schémas directeurs, et en conséquence, les mêmes interrogations. Le décret n° 83-813 du 9 septembre 1983 a donné des précisions utiles, mais il faudra attendre les premiers enseignements de la pratique pour y voir plus clair.

L'Etat joue, on s'en doute, un rôle actif dans l'élaboration des P.O.S. et dispose notamment des prérogatives suivantes :

— Le représentant de l'Etat peut intervenir dès le début du processus à titre exceptionnel : il est en mesure de prescrire et d'approuver la révision ou la modification d'un P.O.S. pour le rendre compatible avec des prescriptions nationales ou particulières résultant de nouvelles lois d'urbanisme (art. L. 123-7-1 du Code de l'urbanisme), ou avec les orientations d'un schéma directeur approuvé ou arrêté postérieurement à l'approbation du P.O.S., ou encore pour permettre

la réalisation d'un nouveau projet d'intérêt général relevant de l'Etat, de la région, du département ou d'autres intervenants (même disposition). On admettra que ce pouvoir est loin d'être négligeable et l'on peut estimer assez peu contraignantes les conditions mises à son exercice. Un contrôle juridictionnel ne saurait sans doute être exclu, mais il y a lieu d'imaginer que le juge administratif reconnaîtrait un certain pouvoir discrétionnaire à l'administration.

— L'Etat est « associé » à la procédure d'élaboration du P.O.S. (art. L. 123-3 du Code de l'urbanisme). Les modalités de cette « association » sont définies par l'article R. 123-4 nouveau : le Commissaire de la République et le maire conviennent des règles à suivre⁽²⁸⁾. Comme en matière de schémas directeurs ou de secteur, le représentant de l'Etat est entendu à sa demande pendant la phase d'élaboration du P.O.S.. Il appartient au représentant de l'Etat de transmettre les informations qu'il possède en matière d'urbanisme et en particulier de faire connaître au Conseil municipal les prescriptions et les servitudes d'utilité publique applicables au territoire concerné, ainsi que les projets d'intérêt général susceptibles d'intéresser la commune. Conformément à l'article R. 123-5, l'information des élus locaux doit être complète et constante.

Les servitudes d'utilité publique doivent figurer sur une liste dressée par décret en Conseil d'Etat (art. L. 126-1 du Code de l'urbanisme). Le représentant de l'Etat est habilité à mettre le maire en demeure d'annexer au P.O.S. de la commune les servitudes susceptibles de recevoir application sur le territoire communal. Eventuellement, il y procède d'office, au terme d'un délai de trois mois. Cette procédure peut certes être contestée au nom de la philosophie décentralisatrice, mais dans la mesure où seules les servitudes annexées au P.O.S. sont opposables aux tiers pour les demandes d'autorisation d'occupation des sols, il fallait être certain qu'elles figureraient dans les annexes des plans — d'autant qu'il s'agit de contraintes édictées dans l'intérêt général par des textes législatifs

— L'Etat est consulté, comme les autres personnes publiques « associées », lorsque le projet de P.O.S. est arrêté par le Conseil municipal (art. L. 123-3, al. 5 ; art. R. 123-9). Si le représentant de l'Etat constate que ce projet ne permet pas la mise en œuvre d'un projet d'intérêt général, il doit lui communiquer celles des dispositions du Code qui lui paraissent avoir été méconnues et préciser les données à prendre en considération (art. R. 123-9).

Le Commissaire de la République est également en mesure de

28. En particulier, la liste des services de l'Etat concernés par l'élaboration du P.O.S. doit être fixée (art. R. 123-4, al. 1) ; elle est publiée par arrêté du maire (art. R. 123-7).

suspendre l'opposabilité des effets d'un P.O.S. rendu public (par arrêté du maire : art. L. 123-3, art. R. 123-10) ou d'un P.O.S. approuvé après enquête publique (par délibération du Conseil municipal : art. L. 123-3-1, art. R. 123-12), dans les communes qui ne sont pas couvertes par un schéma directeur ou de secteur approuvé. En effet, l'acte rendant public le P.O.S. ou l'acte qui l'approuve ne deviennent exécutoires qu'au terme d'un délai d'un mois suivant leur transmission au représentant de l'Etat. Celui-ci est en droit de notifier à la commune les modifications qu'il estime indispensables pour mettre fin à une illégalité, ou pour des raisons d'opportunité (par exemple lorsque le P.O.S. rendu public — ou approuvé — est de nature à compromettre la réalisation d'un schéma directeur ou de secteur ou d'un schéma de mise en valeur de la mer en cours d'établissement, ou lorsque ses dispositions sont insuffisantes pour assurer la maîtrise de l'urbanisation future, ou enfin lorsque existent des incompatibilités manifestes entre le P.O.S. et l'utilisation ou l'affectation des communes voisines. Le plan restera inopposable tant que les modifications demandées ne sont pas introduites (art. L. 123-3-2).

Ce pouvoir n'est pas sans rappeler à certains égards un droit de veto et la formulation très générale de l'article L. 123-3-2 ne permet guère d'envisager un contrôle étroit du juge administratif.

On fera, à propos de ce contrôle, les mêmes remarques que pour le contrôle des schémas directeurs ou de secteur. L'intervention de l'Etat est justifiée d'abord par la prévalence des intérêts généraux dont l'Etat a la charge sur les intérêts communaux. A ce titre, il ne s'agit pas exactement d'une résurgence de la tutelle des affaires communales ; mais comme sur le plan formel, ce contrôle s'exerce sur des délibérations des conseils municipaux (vu, le cas échéant, sur des délibérations des conseils des établissements publics de coopération intercommunale chargés de la rédaction des P.O.S.), le risque de confusion existe et on peut trouver la solution quelque peu boîteuse.

B) *Les comparses.*

En même temps qu'il se décentralise, le processus de planification urbaine devient plus complexe et fait intervenir un plus grand nombre de participants. Cette évolution est d'ailleurs, dans la logique de la décentralisation en matière d'urbanisme. S'il fallait bien privilégier un acteur local (en l'occurrence, la commune), on ne pouvait exclure les autres intervenants qui ont aussi leur mot à dire et leurs intérêts à défendre en matière d'occupation du sol. Il fallait donc leur faire une place. Elle sera mesurée, mais pas forcément négli-

geable. Pour éviter la cacophonie qu'entraînerait immanquablement l'irruption sur la scène d'acteurs de seconde zone, défendant des points de vue sectoriels et limités, on a attribué à l'Etat la mission globale de défendre leurs intérêts en tant que de besoin.

1) La multiplication des intervenants.

Une lecture, même rapide, des lois du 7 janvier et du 22 juillet donne l'impression que les partenaires du duo majeur, l'Etat et la commune, sont plus nombreux que sous l'empire de la réglementation antérieure. On y trouve en effet :

- les chambres de commerce (art. L. 121-4 et L. 121-6 modifiés) ;
- les chambres de métiers (art. L. 121-4 et L. 121-6 modifiés) ;
- les chambres d'agriculture (art. L. 121-7) ;
- les associations locales d'usager agréées (art. L. 121-8) (tous ces intervenants étaient déjà parties prenantes à l'élaboration des S.D.A.U. et des P.O.S.) ;

- les départements, appelés à participer à l'élaboration des schémas directeurs (art. L. 122-1-2 modifié) et des P.O.S. (art. L. 123-3 modifié) ;

- les régions (art. L. 122-1-2, modifié, en ce qui concerne les S.D.A.U., art. L. 123-3, modifié, en ce qui concerne les P.O.S.) ;

- les communes limitrophes (art. L. 123-3 modifié pour les P.O.S.) ;

- les établissements publics de coopération intercommunale directement intéressés (pour les P.O.S. : art. L. 123-3 modifié) ;

(Ces derniers organismes n'étaient pas invités auparavant à participer à l'élaboration des documents d'urbanisme)

- d'autres « intervenants » mentionnés par exemple à l'article L. 122-1-1 (schémas directeurs), à l'article L. 123-1 (P.O.S.) ou à l'article L. 123-7-1 (révision et modification du P.O.S.) ont également des intérêts à faire valoir en la matière : il s'agit, aux termes du décret n° 83-811 du 9 septembre 1983, précité, des établissements publics autres que ceux qui ont déjà été mentionnés et des « autres personnes ayant la capacité d'exproprier » (art. R. 121-13 nouveau Code de l'urbanisme).

2) Les différents modes d'intervention.

Une certaine diversité terminologique ne doit pas masquer la similitude des modes d'intervention des partenaires de l'Etat et des communes dans l'élaboration des documents d'urbanisme.

a) Certains intervenants sont « associés » à la rédaction de ces documents administratifs, alors que d'autres sont seulement « consultés ».

Dans la première catégorie, on trouve, à propos des schémas directeurs, les chambres consulaires et, à propos de plans d'occupation des sols, la région, le département et les chambres consulaires.

Dans la seconde catégorie figurent à propos des schémas directeurs, le département, la région et les autres « intervenants » (art L. 122-1-2) et, à propos des P.O.S., les communes limitrophes et les établissements publics de coopération intercommunale directement intéressés.

On a déjà dit à propos du rôle joué par l'Etat, ce qu'il fallait entendre par « association ». Pour les schémas directeurs, c'est l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale qui détermine les modalités de l'association (art. R. 122-4 nouveau Code de l'urbanisme) ; la délibération est notifiée aux présidents du conseil général et du conseil régional du ou des départements et régions concernés ainsi qu'aux présidents des chambres consulaires ou des autres établissements publics de regroupement communal intéressés (art. R. 122-7 Code de l'urbanisme). Il appartiendra aux destinataires de ces communications de faire savoir s'ils acceptent d'être associés à l'élaboration du schéma et de désigner leurs représentants (*ibid.*) (29).

Pour les plans d'occupation des sols, le processus est du même type (v. décret n° 83-813 du 9 septembre 1983, art. R. 123-2 et s. Code de l'urbanisme) : le conseil municipal fixe les modalités de l'association des personnes publiques, autres que l'Etat à l'élaboration de ces documents. La délibération est affichée en mairie et mention en est faite dans deux journaux régionaux ou locaux diffusés dans le département (art. R. 123-3). Elle est également notifiée par le maire aux présidents du conseil général et de conseil régional, aux présidents des chambres consulaires, aux maires des communes limitrophes, aux présidents des établissements publics de coopération intercommunale concernés, etc. Les destinataires de ces communications doivent faire savoir dans le délai de deux mois s'ils entendent être associés à l'établissement du P.O.S. et, dans l'affirmative, désigner leurs représentants à cet effet.

Lorsque le projet de schéma directeur est arrêté par l'organe délibérant compétent, il est soumis pour avis aux organes délibérants des personnes publiques associées. Faute de réponse de leur part dans le délai de trois mois qui suit la transmission du projet, l'avis est réputé favorable (art. L. 122-1-2 ; art. R. 122-10). Dans l'hypothèse où le schéma est approuvé, il est communiqué pour information aux personnes publiques associées à son élaboration (art. R. 122-12, al. 2).

29. La liste des personnes publiques associées est affichée au siège de l'établissement public ainsi que dans les mairies des communes membres (art. R. 122-8, al. 2).

Des principes analogues ont été adoptés en matière de plans d'occupation des sols : le plan arrêté par délibération du conseil municipal est communiqué aux différentes personnes publiques qui ont été associées à son élaboration et, sur leur demande, aux communes limitrophes et aux établissements publics de coopération intercommunale directement intéressés (art. R. 123-9). Leur avis est réputé favorable faute de réponse dans les trois mois à compter de la transmission.

Après l'enquête publique, des modifications peuvent être décidées : si leur nature et leur importance le justifient, elles seront également soumises pour avis aux personnes publiques « associées » (art. R. 123-12).

b) Les « interventions » doivent être en principe sollicitées, notamment celles des chambres de commerce et d'industrie, des chambres d'agriculture et des chambres de métiers. On notera à cet égard une différence entre l'ancienne et la nouvelle rédaction des articles L. 121-4 et L. 121-5 à propos des chambres de commerce et d'industrie (elles sont désormais invitées à préciser si elle entendent ou non être associées à l'élaboration des documents d'urbanisme ; cette association n'est plus imposée par les textes).

c) L'Etat détient un pouvoir général de défense des intérêts des collectivités locales intermédiaires ou des autres « intervenants », par le biais des « projets d'intérêt général » qu'il prend en charge.

Il sera amené à communiquer les « projets » dont il a connaissance à l'établissement public chargé de l'élaboration des schémas directeurs (art. L. 122-1-1; art. R. 122-6) — ainsi que les dispositions nécessaires pour la mise en œuvre de ces projets. Il lui appartient également de transmettre ces informations au maire à l'occasion de l'élaboration des P.O.S. (art. L. 123-3 ; art. R. 123-5), ou à l'occasion de leur révision ou de leur modification (art. L. 123-7-1).

La scène et les acteurs étant maintenant mieux connus, il reste à dire quelques mots des règles du jeu. On constate ici que l'encadrement des procédures d'élaboration des documents d'urbanisme est appelé à se renforcer sensiblement.

III. RÉSURGENCE DE LA RÈGLE

Voilà encore un trait de la nouvelle architecture, peut-être lié lui aussi à la politique de décentralisation. Dès lors que l'Etat n'est plus totalement maître du jeu, un corset de règles de droit permettra d'éviter les erreurs grossières, les abus et les fantaisies qui produisent trop souvent en urbanisme des effets irréversibles.

Le droit est certes d'abord régulation; la règle tranquillise, sécurise, protège et il n'y a plus depuis longtemps de bon urbanisme sans une réglementation appropriée de l'urbanisme. Le phénomène urbain est trop rapide et la poussée des villes trop forte pour que l'on s'en remette au temps pour rééquilibrer les tendances. L'urbanisme ne pouvait guère échapper à la frénésie des règles de tous ordres qui a saisi notre société et celle de la plupart des Etats contemporains. L'apparition de nouvelles catégories de règles d'urbanisme est une des promesses de la loi du 7 janvier 1983 dont on peut être certain qu'elle sera tenue.

En même temps, les hiérarchies internes deviennent plus floues, la portée d'une règle sur l'autre plus difficile à saisir, la légalité et le contrôle juridictionnel qui l'accompagne plus fuyants. Comment pourrait-il en être autrement dans une matière aussi sensible où s'entrecroisent des intérêts également légitimes et où le facteur temps infléchit nécessairement (et parfois à court terme) les lignes d'une politique ?

A) *La diversification des normes d'urbanisme.*

On entendra ici par « normes d'urbanisme » l'ensemble des règles auxquelles doivent se référer les documents de planification urbaine qu'il s'agisse de schémas directeurs ou de plans d'occupation des sols.

Ces règles seront d'abord les « lois d'aménagement et d'urbanisme » dont fait état l'article L. 111-1-1 nouveau. Elles n'appellent pas d'observations particulières quant à leur place dans l'ordre juridique et s'imposeront à tous les documents d'urbanisme, sous le contrôle du représentant de l'Etat.

Le règlement national d'urbanisme continuera à s'appliquer dans les communes qui ont refusé ou négligé de se doter d'un P.O.S. (ou dont le territoire n'est pas couvert par un document de même valeur). On a déjà dit que les modalités d'application de R.N.U. pouvaient être déterminées conjointement par le maire et par le représentant de l'Etat en attendant la mise au point d'un P.O.S. dont le principe a été décidé : dans ce cas, la règle de l'inconstructibilité relative des sols sera provisoirement écartée. Par ailleurs, certaines dispositions du R.N.U. restent applicables même lorsqu'un P.O.S. a été élaboré dans le cadre de la nouvelle réglementation.

L'article L. 111-1, al. 3 et ses textes d'application (art. R. 111-1) n'ont pas été modifiés sur ce point.

D'autres normes, les « prescriptions générales » et les « prescriptions particulières » de l'article L. 111-1-1 nouveau du Code de l'urbanisme devront être intégrées à l'appareil existant. Elles sont définies comme des modalités d'application des lois d'aménagement et d'urba-

nisme et comme des compléments du R.N.U. — ce qui leur confère à priori un caractère réglementaire.

Ces normes remplaceront progressivement les « directives d'aménagement national dont le Conseil d'Etat venait de souligner dans un arrêt du 24 juillet 1981 (30) qu'elles ne pouvaient être invoquées à l'appui d'un recours en annulation contre un document d'urbanisme. L'article L. 111-1-4 précise que les directives actuellement déjà adoptées (31) valent pour une durée de deux ans à compter de la date d'entrée en vigueur de l'article L. 111-1-1, « prescription d'aménagement » au sens de l'article L. 111-1-1 et que les plans d'occupations des sols « peuvent être rendus compatibles avec ces directives dans les conditions prévues à l'article L. 123-7-1 » (c'est-à-dire après prescription par le représentant de l'Etat, si la mise en demeure adressée à la commune n'est pas suivie d'effet dans un délai de six mois) (32).

On ne sait encore quelle sera l'importance réelle des « prescriptions » générales ou particulières (33) édictées au soutien des dispositions du R.N.U., elles pourraient contribuer à encadrer avec efficacité les documents d'urbanisme.

Il faudra tenir compte à ce propos des « schémas d'aménagement » puisqu'ils sont appelés à avoir « les mêmes effets » que les prescriptions » de l'article L. 111-1-1 : il en va ainsi des « schémas de mise en valeur de la mer » (v. l'article 57 de la loi du 7 janvier 1983), qui prennent la place des schémas d'aptitude et d'utilisation de la mer et sont élaborés par l'Etat seul (34), ou encore de certains

30. Rec. p. 341 ; A.J.D.A. 1982, p. 173, note J. Chapuisat ; J.C.P. 1982, II, 19 798, concl. B. Genevois.

31. Diverses directives d'aménagement national ont été publiées : directive du 22 septembre 1977 relative à la construction dans les zones de bruit autour des aéroports ; directive du 22 novembre 1977 relative à l'aménagement et à la protection de la montagne ; directive du 25 août 1979 relative à la protection et à l'aménagement du littoral (v. décret n° 77-1066 du 22 septembre 1977, modifié par décret n° 81-533 du 12 mai 1981 ; décret n° 77-1281 du 22 novembre 1977, modifié par décret n° 80-646 du 6 août 1980 ; décret n° 79-716 du 25 août 1979. Il faut également mentionner la directive d'aménagement rural, prévue par la loi d'orientation agricole du 4 juillet 1980 (J.O. du 5 juillet, p. 1670 ; v. Cons. Const. 1^{er} juillet 1980, J.C.P. 1980, II, 19 497, note C. Devès), mais qui n'a pas été encore édictée.

32. Dans ce cas, il appartient également au représentant de l'Etat d'approuver les modifications apportées au P.O.S.

33. Il ne semble pas que la valeur juridique des prescriptions « générales » soit différente de celles des prescriptions « particulières » : ces deux catégories de normes se séparent davantage en fonction de leur contenu qu'en fonction de leur champ d'application territorial.

34. Les schémas de mise en valeur de la mer ont pour fonction de fixer les orientations fondamentales de la protection de l'exploitation et de l'aménagement du littoral. A cet effet, ils devront déterminer la vocation générale des différentes zones, et notamment les zones affectées au développement industriel et portuaire, aux cultures marines et aux activités de loisirs. Ils préciseront par ailleurs les mesures de protection du milieu marin.

schémas d'aménagement régionaux⁽³⁵⁾ tels que le schéma d'aménagement de la Corse (art. L. 144-2, dernier al., du Code de l'urbanisme ; art. 75-III, loi du 7 janvier 1983) ou le schéma directeur de la région Ile-de-France (art. L. 141-1 nouveau, art. 75-10, loi du 7 janvier 1983).

B) *L'infléchissement des effets des normes d'urbanisme.*

La loi du 7 janvier 1983 modifiée nous offre une large palette de situations juridiques potentielles qui risquent d'affecter la hiérarchie des règles habituellement admises. La souplesse du droit de l'urbanisme est peut être à ce prix, mais le juge aura le plus grand mal parfois, à en tirer des conséquences précises. Il est vrai que le contrôle de légalité paraît avoir peu de prise sur l'urbanisme, le juge intervient trop tard, ne propose pas de solution alternative, ne peut adresser d'injonctions à l'administration, ne peut se saisir lui-même et a de l'erreur manifeste une conception qui n'a rien de draconien⁽³⁶⁾.

Les relations les plus fréquemment identifiées sont soit des relations de conformité, soit des relations de compatibilité soit des relations de « prise en compte » ou « en considération ».

1. Les relations de conformité.

On les trouve dans diverses hypothèses ; c'est à leur propos que le contrôle juridictionnel sera le plus facile et le plus efficace.

Outre les « lois d'aménagement et d'urbanisme » et les dispositions impératives du R.N.U., d'autres règles doivent être respectées sous peine d'annulation des décisions qui leur seraient contraires.

C'est ainsi que l'article L. 123-1 nouveau Code de l'urbanisme (dernier alinéa) énonce que les plans d'occupation des sols sont tenus de respecter les servitudes d'utilité publique (dont la plupart, il est vrai, résultent de textes législatifs), ainsi que les « dispositions nécessaires à la mise en œuvre des projets d'intérêt général relevant de l'Etat, de la région, du département ou d'autres intervenants » — ce qui est beaucoup plus vague et laisse aux autorités étatiques chargées d'édicter ces « dispositions » une large marge de manœuvre (sur la notion de « projet d'intérêt général » et d'« intervenant », v. le décret n° 83-811 du 9 septembre 1983, précité).

Il conviendrait du reste de préciser la nature juridique exacte des

35. Comme ces schémas doivent également respecter les prescriptions de l'article L. 111.1.1 du Code de l'urbanisme, il convient, semble-t-il, de les considérer comme des normes complémentaires des prescriptions nationales particulières, situées à un échelon intermédiaire entre les prescriptions de l'article L. 111.1.1 et les documents d'urbanisme.

36. V. Chronique Vigouroux, *op. cit.*, p. 7.

« dispositions » sans lesquelles les projets d'intérêt général ne pourraient être menés à bien.

2. Les relations de « compatibilité ».

Elles sont moins contraignantes — et donc moins faciles à vérifier par le juge éventuellement saisi⁽³⁷⁾.

La « compatibilité » est exigée entre les « prescriptions générales » ou « particulières » de l'article L. 111-1-1, d'une part, et les schémas directeurs, les plans d'occupation des sols ou les autres documents en tenant lieu d'autre part (v. art. L. 111-1-1 du Code de l'urbanisme, al. 2 ; art. L. 123-10, dernier al.).

On est en droit de s'interroger sur la pertinence du concept de « compatibilité » entre les « prescriptions » de l'article L. 111-1-1 et les divers documents d'urbanisme. Si les prescriptions générales ou particulières sont établies par voie de décret et ont valeur réglementaire, comme il convient de le supposer (v. supra), il est insolite de s'en tenir à une relation de simple « comptabilité » : c'est de « conformité », à notre sens, qu'il eût fallu parler.

L'objectif, apparemment poursuivie par le législateur, n'était-il pas de conférer aux nouvelles « prescriptions » une force juridique que les « directives d'aménagement national » n'avaient pas réussi à acquérir à l'égard, notamment, des plans d'occupation des sols.

On retrouve la notion de « compatibilité » dans le contexte plus classique des relations entre les schémas directeurs et les plans d'occupation des sols, relations qui n'ont pas subi, avec les lois du 7 janvier et du 22 juillet 1983, d'altération notable. Il est rappelé par l'article L. 122-1, al. 5 nouveau, que les « programmes et les décisions administratives » concernant les schémas directeurs « doivent être compatibles avec leurs dispositions » et par l'article L. 123-1 que « les plans d'occupation des sols fixent, dans le cadre des orientations des schémas directeurs ou des schémas de secteur s'il en existe, les règles générales et les servitudes d'utilisations du sol ». On se référera encore à l'article L. 123-1, in fine, selon lequel « les plans d'occupation des sols doivent être compatibles avec... les orientations des schémas directeurs et des schémas de secteur s'ils existent ».

On retrouve là des dispositions classiques⁽³⁸⁾ du droit de l'urbanisme, sauf à noter que le principe de « compatibilité » posé anté-

37. W. Coulet, « La notion de compatibilité dans le droit de l'urbanisme », A.J.D.A., 1976, I, p. 29.

38. V. Conseil d'Etat, Sect. 17 décembre 1982, Chambre d'agriculture de l'Indre, Rec., p. 433 ; C.J.E.G. 1983, J. 135, Concl. B. Genevois ; A.J.D.A. 1983, n° 28, p. 178, p. 208 ; Chron. B. Lossere et J.-M. Dalarue (Compatibilité d'un P.O.S. avec un schéma directeur).

rieurement par l'article R. 122-20 du Code de l'urbanisme a été expressément consacré par le législateur de 1983. Il ne faut pas toutefois imaginer que le contenu de la relation de compatibilité se trouvera modifié par une telle promotion dans la hiérarchie des règles.

On ne reviendra pas ici sur le problème controversé de la valeur des schémas directeurs au regard des autorisations d'occupations du sol et notamment des permis de construire. Les données du problème ne nous semblent pas avoir été sensiblement modifiées par les nouveaux textes (en particulier la mise à la disposition du public désormais prévue pour les schémas directeurs après que le projet de schéma ait été arrêté par l'établissement public de coopération intercommunale compétent ne s'accompagne pas d'une véritable enquête publique).

3. Les relations de « prise en compte » ou « prise en considération ».

Dans certains cas, la loi se borne à prévoir une « prise en compte » ou une « prise en considération » d'une norme ou « d'un élément de norme par un document d'urbanisme.

Ainsi les schémas directeurs doivent prendre en compte les « programmes » de l'Etat et ceux des collectivités locales ou des autres établissements publics, notamment ceux qui résultent des chartes intercommunales (art. L. 122-1, al. 2).

De leur côté, les plans d'occupation des sols sont tenus de « prendre en considération » les orientations définies par les chartes intercommunales (art. L. 123-1, in fine).

On peut certes s'interroger sur la portée d'expressions de ce type. Elles ne paraissent pas impliquer une obligation juridique contraignante pour les auteurs des documents d'urbanisme et la relation qu'elles supposent paraît assez lâche.

Les « chartes intercommunales » elles-mêmes, on l'a dit, se présentent comme des catalogues d'objectifs mis au point au terme d'une réflexion en commun, elles portent sur les problèmes de l'aménagement des communes intéressées en fonction des données économiques, démographiques ou sociales et de leur évolution prévisibles. Un respect absolu des programmes ainsi esquissés n'est guère concevable. Au demeurant, les effets des chartes intercommunales de développement et d'aménagement n'affectent qu'indirectement l'urbanisme. La fonction d'aménagement, qui était auparavant celle des schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme, a été apparemment transférée aux « chartes intercommunales » dans un contexte élargi. Les nouveaux « schémas directeurs » se trouvent aujourd'hui cantonnés dans leurs fonctions urbanistiques.

Au surplus, ces « chartes » résultent d'une collaboration des communes intéressées qui s'associent pour leur élaboration. Il ne serait guère opportun de les lier sur des bases relativement fragiles, il faut au contraire admettre qu'il y aura des adaptations, des inflexions résultant de l'évolution des données de base. Une autre interprétation pourrait avoir un effet dissuasif sur les communes qui hésiteraient légitimement à entamer un processus de cet ordre. Ou alors l'urbanisme se ferait en fait au niveau des chartes intercommunales dont ce n'est pas la fonction.

La notion de « prise en considération » correspond à la nécessaire souplesse qu'il convient de laisser à ces mécanismes.

Alors faut-il prédire un bel avenir aux schémas directeurs et aux plans d'occupations des sols ? Un élément important du débat portera sur les moyens financiers et en personnel mis à la disposition des collectivités locales. On ne s'institue pas « urbaniste » du jour au lendemain et toute planification est lourde de conséquence sur le devenir de la cité.

L'Etat n'a pas perdu, loin s'en faut, son pouvoir d'expert et l'avantage que lui confère une longue pratique des documents d'urbanisme. Il sera, n'en doutons pas, davantage un intermédiaire obligé qu'un « associé » au sens que les nouveaux textes confèrent à ce terme. Pourra-t-il, voudra-t-il répondre à la demande ? Des stratégies déjà se dessinent, qui mettent un jeu des intérêts de corps, sectoriels ou professionnels avec lesquels l'urbanisme de demain devra composer.

Pour certaines agglomérations, les plus importantes, l'essentiel est déjà fait et le processus suivra vraisemblablement son cours sans incident particulier. Pour les plus petites des communes, la planification urbaine n'enrayera pas, à elle seule l'évolution qui conduit à leur déclin. C'est pour la frange intermédiaire des collectivités de moyennes dimensions et de moyenne importance que les problèmes seront les plus difficiles à résoudre.

Si toute planification est un pari, toute décentralisation comporte aussi des risques. La planification urbaine, dans le cadre d'une politique de décentralisation, cumule donc les aléas. Ce n'était pas une raison pour éviter l'obstacle.