



CENTRE DE RESSOURCES

Groupement de recherche sur l'administration locale en Europe
Univ. Paris-I - Panthéon Sorbonne • bur. 417 • 12, place du Panthéon • 75005 Paris

Auteure

Cécile CHASSAGNE

Docteur en droit public
à l'université de Limoges

chassagnececile@gmail.com

ACTUALITÉS DES THÈSES : LAURÉATS DU PRIX DE THÈSE DU GRALE ET THÈSES DISTINGUÉES PAR LE JURY DU PRIX

LES INSTRUMENTS DE PLANIFICATION EN DROIT DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES. ESSAI DE DÉFINITION DES SCHÉMAS EN DROIT DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Thèse distinguée par le jury du Prix de thèse du Grale en 2022

Le droit des collectivités territoriales est marqué depuis une vingtaine d'années par une forte inflation des instruments de planification. Parmi les actes que doivent adopter ou mettre en œuvre les collectivités territoriales dans le cadre de leurs compétences, figurent des documents intitulés « schémas ». Le législateur et le pouvoir réglementaire ont eu tendance ces dernières années à multiplier l'utilisation de ce document. Or, si les schémas deviennent omniprésents dans le droit des collectivités territoriales, les textes les instaurant ou les encadrant ne permettent pas de mettre au jour une définition. Il est alors apparu intéressant de s'intéresser à ces instruments qui sont au cœur de la planification locale pour tenter d'identifier *a minima* des traits communs, voire une définition. Cette étude est l'occasion de porter une appréciation sur les relations entre les collectivités territoriales et l'État, ainsi que les évolutions récentes du droit des collectivités territoriales.

La présente thèse s'appuie sur une méthode inductive pour chercher à identifier la nature juridique et le régime des schémas. Ces recherches conduisant à mener une appréciation sur l'état de la planification locale et de l'instrument schéma.

Le plan de la thèse se divise naturellement entre l'étude de la nature juridique des schémas et celle de son régime. Les recherches relatives à la nature juridique des schémas prennent leur source dans leur procédure d'élaboration. L'élaboration des schémas débute par le choix de leur périmètre. Il s'agit alors d'identifier le territoire pertinent de la planification. Celui-ci doit être identifié au regard de l'objet du schéma.



grale@univ.paris1.fr



[@g_grale](https://twitter.com/g_grale)



33(0)1 44 78 83 87



<https://gis-grale.fr>



CENTRE DE RESSOURCES

Groupement de recherche sur l'administration locale en Europe
Univ. Paris-I - Panthéon Sorbonne • bur. 417 • 12, place du Panthéon • 75005 Paris

Une fois le territoire déterminé, s'ouvre une première phase d'élaboration marquée par une volonté participative. La procédure d'élaboration des schémas est jalonnée par un grand nombre de consultations : les auteurs de ces documents s'appuyant à la fois sur les acteurs institutionnels de leur territoire, mais également sur le public. Ces consultations révèlent notamment une nécessité d'adhésion au projet de planification, par le biais de l'information et de la consultation. Elles contribuent également à allonger la durée de ces procédures d'élaboration. L'étude de la phase élaboratrice est également l'occasion de remarquer les liens particuliers existant entre les collectivités territoriales et les autorités déconcentrées. Ces dernières rappellent par leur participation, que ce soit par le biais du « cadrage préalable » ou des contrôles sur les actes, la particularité de l'organisation territoriale française, ainsi que le maintien de la compétence technique de la part des services de l'État.

Les observations émises dans le cadre de l'étude de la phase d'élaboration permettent de s'interroger sur les liens existants entre le contrat, l'acte administratif unilatéral et les schémas. Si ces derniers s'inscrivent dans le mouvement de contractualisation de l'action publique, ils ne sont pas des actes contractuels. Mais ils ne se retrouvent pas complètement dans les actes administratifs unilatéraux. Ce constat s'explique par le lien entre les schémas et ce que le Conseil d'État a qualifié en 2012 de « droit souple ». Le schéma s'inscrit bien dans cette nouvelle modalité d'action de l'administration. Les schémas ont pour objet la mise en œuvre d'un projet de territoire, sur un terme plus ou moins long, mais sans utiliser la contrainte. Ils se rapprochent des actes administratifs unilatéraux par le formalisme de leur procédure d'élaboration, mais leur contenu les apparente au droit souple. Le caractère planificateur impose que la normativité de l'acte ne soit pas classique. Le schéma doit se fonder sur une analyse de la situation pour proposer un projet nécessitant une mise en œuvre. Et cette mise en œuvre par les collectivités territoriales oblige à adapter les rapports induits par les schémas. Le rapport de conformité est quasiment exclu du domaine de la planification locale, pour laisser la place aux rapports de prise en compte et de compatibilité. Cette adaptation des relations entre les documents est nécessaire au regard à la fois de la nature des schémas mais également en raison de la particularité des rapports entre les collectivités territoriales lorsque celles-ci sont chargées de la mise en œuvre des schémas. La première partie de l'étude ne permet pas de distinguer totalement la nature juridique du schéma, mais d'en identifier quelques traits essentiels, tout en constatant que tous les instruments dénommés « schémas » ne recouvrent pas toujours la même réalité juridique.

La seconde partie s'ouvre sur les questions liées au régime contentieux des « schémas ». L'absence d'indication liée à la nature des schémas impose un tâtonnement pour identifier le critère de recevabilité des recours à l'encontre des schémas. Les évolutions récentes du contentieux administratif sur la notion d'acte faisant grief peuvent permettre de justifier la recevabilité des recours contre les schémas. Certaines interrogations demeurent, en raison des différences de qualifications consacrées par le Conseil d'État, lorsqu'il s'agit de se pencher sur la question de l'invocabilité des dispositions des schémas dans le contrôle des actes les mettant en œuvre. Après l'étude de la recevabilité, la question du contrôle est envisagée. L'étude se concentre sur les motifs de légalité externe, en lien avec l'importance de la procédure d'élaboration des schémas, sans pour autant exclure la question des motifs de légalité interne. Cette



grale@univ.paris1.fr



@g_grale



33(0)1 44 78 83 87



<https://gis-grale.fr>



CENTRE DE RESSOURCES

Groupement de recherche sur l'administration locale en Europe
Univ. Paris-I - Panthéon Sorbonne • bur. 417 • 12, place du Panthéon • 75005 Paris

question du contrôle permet également de faire un point sur les relations entre les schémas et les principes constitutionnels protégeant l'existence des collectivités et l'exercice de leur compétence, que ce soit du point de vue de la collectivité élaboratrice que du point de vue de la collectivité en charge de la mise en œuvre des instruments de planification ou des politiques publiques en découlant.

L'étude de la nature et du régime contentieux des schémas permet de faire apparaître certains constats, notamment au regard de leur efficacité et de leur efficience. Le recours au schéma s'est accru au cours des vingt dernières années. Cette augmentation quantitative touche beaucoup de domaines de compétence des collectivités territoriales, sans qu'il soit possible d'identifier une logique d'ensemble. Pour autant, certaines évolutions récentes ont permis d'entrevoir des pistes permettant d'améliorer l'efficacité et l'efficience des schémas, notamment par des regroupements. Un autre enseignement de cette étude est celui de l'absence de critère de classification des schémas, plusieurs ayant été imaginés pour y parvenir.

À partir de ces constats, il est proposé la création d'une définition permettant de clarifier le paysage de la planification locale. Cette définition serait alors la suivante : le schéma est un acte de droit souple portant un projet de territoire, issu d'une procédure plus ou moins concertée, dont l'objet est de modifier, par l'utilisation de rapport de compatibilité ou de prise en compte, le comportement des autres acteurs du territoire dans un domaine donné.

Nov. 2022



grale@univ.paris1.fr



@g_grale



33(0)1 44 78 83 87



<https://gis-grale.fr>