



HAL
open science

Les schémas dans l'ordonnancement juridique

Jean-Marie Pontier

► **To cite this version:**

Jean-Marie Pontier. Les schémas dans l'ordonnancement juridique. *Actualité juridique Droit administratif*, 2018, 17, pp.957. halshs-02221041

HAL Id: halshs-02221041

<https://shs.hal.science/halshs-02221041>

Submitted on 26 Oct 2022

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

LES SCHÉMAS DANS L'ORDONNANCEMENT JURIDIQUE

Par

Jean-Marie Pontier

Professeur émérite à l'université d'Aix-Marseille

Résumé : Les pouvoirs publics disposent pour leur action d'une panoplie très large d'instruments juridiques et en inventent régulièrement de nouveaux. Les schémas font partie de ces nouveaux instruments apparus depuis un peu plus d'un demi-siècle. Ils relèvent par leurs caractéristiques du « droit souple », peut-être même sont-ils en deçà de celui-ci. Ils soulèvent de nombreuses interrogations, car si on les rencontre dans tous les domaines de l'action administrative, à l'échelon national comme à l'échelon local, s'ils ont été multipliés au fil du temps, ils ne répondent à aucune logique précise et sont des instruments juridiques évanescents.

Une donnée, en forme de constat, caractérise l'évolution administrative depuis la seconde moitié du XX^{ème} siècle, conditionne les nouvelles modalités d'intervention et détermine le développement qui suit : l'administration a rencontré l'espace, le temps et les hommes. Cette administration, qui était l'administration de l'Etat, disposait de relais territoriaux bien identifiés, avait l'éternité pour elle et ne connaissait que des administrés, non les citoyens.

Il ne peut plus en être ainsi parce que ces trois références ont connu des mutations considérables. L'espace s'est à la fois rétréci et distendu. Il s'est rétréci du fait des moyens de communication, qui permettent une transmission quasi-instantanée ; il s'est distendu du fait, d'un côté, de la concentration urbaine, de l'autre de l'exode rural et de la désertification qui s'en est ensuivie. Le temps s'est contracté, les administrations étant soumises à une pression toujours plus grande des « politiques » pour adopter des textes toujours plus nombreux dans un délai de plus en plus bref. Enfin, les membres de la communauté nationale n'acceptent plus d'être traités en simples administrés passifs, ils exigent d'être considérés comme des citoyens.

Trois évolutions, entre autres, de cette administration d'Etat méritent d'être prises en considération. Premièrement, l'administration connaît une différenciation dans son être. Elle ne se présente plus comme la pyramide commandée par le principe hiérarchique, même si cette pyramide demeure encore largement en place : de nouvelles formes d'administration sont apparues, dont les autorités qualifiées d'autorités administratives (ou publiques) indépendantes sont l'une des expressions.

Deuxièmement, l'administration connaît une différenciation dans ses modes d'action : elle ne peut plus agir seule comme elle le faisait traditionnellement, elle ne peut plus être seulement une administration de commandement. Les collectivités dites alors seulement locales (et dont la région était absente) n'avaient qu'une marge de manœuvre limitée, agissaient dans le cadre des dispositions nationales sous un régime qui était celui de la tutelle et qui n'a commencé à s'alléger que sous la Cinquième République. Aujourd'hui, si l'on peut débattre de l'étendue de la décentralisation territoriale, il n'est pas possible de nier celle-ci. Les collectivités territoriales sont devenues des partenaires obligés de l'Etat, d'où le développement du partenariat, quelle que soit la réalité de ce dernier.

Troisièmement, l'administration connaît une différenciation dans les modalités d'expression de sa volonté. Non seulement, du fait de l'évolution citée ci-dessus, le contrat et tous les actes qui s'apparentent à ce dernier, même s'ils n'en sont pas véritablement, se sont développés, mais la décision exécutoire n'est plus la seule expression de la volonté d'agir de l'administration. Les évolutions techniques, financières, et donc, par conséquent, politiques, contraignent l'administration à prévoir, anticiper, tandis que, parallèlement, la nécessité d'agir de concert l'oblige à intervenir par la voie d'autres instruments que les instruments traditionnels.

Il est difficile de qualifier ces actes tant ils se présentent sous des formes variées, sans pouvoir être enfermés dans une définition précise. Ce sont souvent des instruments prévisionnels et non décisionnels qui répondent à des préoccupations de recherche de cohérence et d'efficacité, les contraintes de tous ordres, mais notamment budgétaires, ne pouvant qu'inciter à l'adoption de tels instruments administratifs.

L'un de ces instruments est constitué par les schémas. Les schémas méritent une attention particulière, parce qu'ils ont été multipliés et qu'ils ne peuvent pas être considérés comme une simple décoration administrative. Mais s'ils sont incontestablement l'expression d'une volonté de rationalisation de l'action administrative, ils demeurent des instruments juridiques mal définis.

I – LES SCHÉMAS, EXPRESSION D'UNE VOLONTÉ DE RATIONALISATION DE L'ACTION ADMINISTRATIVE

Les citoyens, s'ils critiquent volontiers leur Etat, attendent toujours beaucoup de lui et de l'administration qui en est l'instrument. La diversité des champs d'intervention, plus grande qu'auparavant, la décentralisation, les évolutions politiques et techniques, imposent de rechercher la plus grande rationalité de l'action administrative. L'Etat a adopté des schémas pour orienter ses propres interventions, mais également celles des collectivités territoriales.

1 – Les schémas et la rationalisation de l'action de l'Etat

Les autorités politiques étatiques ont depuis plusieurs décennies cherché à établir des schémas à l'échelon national. Ces schémas s'inscrivaient dans une politique volontariste de développement du pays. Mais ils ont connu un sort différencié.

A – La pluralité des schémas applicables à l'échelon national

L'existence de schémas nationaux est corrélée à une conception interventionniste de l'Etat, elle est originellement en lien avec le plan. Le plan prévoyait pour la durée de son application des équipements à réaliser, mais il n'excluait pas d'autres procédés tendant à encadrer toutes les actions d'investissement.

Déjà, sous la Quatrième République les dirigeants pensent à l'établissement de schémas dans certains de ces domaines, mais le régime empêtré dans des difficultés politiques qui lui seront fatales ne peut les mettre en œuvre. La Cinquième République, avec l'autorité de l'Etat restaurée, et une haute administration prête à œuvrer pour la mise en place de politiques de développement, va donner une nouvelle impulsion au plan. Dans les premières années de la Cinquième République le plan connaît son « âge d'or », notamment avec le Quatrième plan. Les schémas et cartes vont compléter le plan.

Dans le domaine scolaire, compte tenu des besoins, liés à l'accroissement démographique que connaît la France depuis 1945, des textes prévoient dès 1959 l'établissement de cartes scolaires, l'une pour le premier degré, l'autre pour le second degré. L'objectif est de déterminer un réseau cohérent d'établissements publics d'enseignement sur tout le territoire. Il est à noter, d'ailleurs, qu'il s'agit au départ d'une réflexion purement interne à l'administration, ce sont des instructions et circulaires qui sont à l'origine de ces cartes.

Un autre domaine dans lequel, historiquement, s'impose une planification sectorielle est le domaine hospitalier. L'idée prend naissance en 1943, avec la tentative de mettre en place un plan d'équipement hospitalier pour chaque région (celle-ci restant à définir). A partir du deuxième plan d'équipement on voit apparaître un véritable plan sanitaire et social (de 1945 à 1953, il s'agit seulement d'une liste annuelle d'opérations prioritaires à l'échelon national). En 1958 on introduit une péréquation dans les équipements. La décision d'établir une carte hospitalière est prise en 1969, une première circulaire étant prise en ce sens à la fin de la même année. Le principe est posé par la loi du 31 décembre 1970, l'objectif étant d'établir des zones de desserte hospitalière. La carte est ensuite abandonnée, les pouvoirs publics s'orientant vers d'autres voies (V. par ex. les groupements hospitaliers de territoire, GHT, art. L. 6132 et s. du code de la santé publique).

Parallèlement à la carte hospitalière est établie une carte des équipements sociaux, dont la nécessité était apparue lors des travaux de préparation du VIème plan, les commissions compétentes ayant constaté que les actions en faveur des mineurs et des adultes handicapés et inadaptés étaient partielles et dispersées. L'objectif de la carte sociale était, d'abord de recenser les équipements existants, ensuite de rechercher leur meilleure utilisation, enfin d'étudier les nouveaux équipements à mettre en place. L'hypothèse de départ (nous sommes dans les années 70) était la création d'établissements à caractère départemental ou à caractère régional.

De même encore on a cherché à établir une carte routière dénommée schéma directeur des liaisons primaires et autoroutières. La nécessité de disposer d'un réseau routier développé de manière égale sur tout le territoire, les exigences de l'aménagement du territoire, sont à l'origine de la création de ce schéma. Le schéma directeur national routier fut consacré par la loi d'orientation des transports intérieurs (LOTI) du 30 décembre 1982, puis révisé à plusieurs reprises. Il devait préciser les orientations fixées par le schéma national d'aménagement et de développement du territoire, qui ne vit jamais le jour. Les pouvoirs publics ont adopté ensuite une autre orientation, en raison de la réalisation (partielle) des objectifs fixés et en raison des transferts de routes aux collectivités territoriales (principalement les départements) un décret de 2009 plusieurs fois modifié ayant établi une liste des « routes à grande circulation ».

D'autres schémas demeuraient, dans les années 60, à l'état de vagues projets ou même seulement d'idées. Il en était ainsi, notamment, pour des schémas de développement touristique, la France connaissant depuis les années 60 un accroissement très sensible du tourisme, en particulier de la fréquentation touristique par les étrangers. On parlait également, de manière tout aussi vague, de schémas de développement culturel.

B – Le processus différencié d'évolution des schémas

Les schémas présentent une double caractéristique assez curieuse, bien qu'il n'y ait pas de contradiction dans ces deux traits, celle d'une multiplication qui est un véritable auto-engendrement, et celle d'une durée très variable qui peut être également de l'inexistence.

Il est possible de parler d'auto-engendrement en ce sens que l'institution d'un schéma appelle inéluctablement, dans un certain nombre de cas, la création d'autres schémas : un schéma établi à un échelon territorial (échelon national ou échelon régional) se décline en d'autres schémas aux échelons territoriaux inférieurs.

Ainsi par exemple, l'article L. 1434-2 du code de la santé publique prévoit l'établissement d'un schéma régional de santé. Des schémas d'organisation sociale et médicale sont ensuite établis « en cohérence » avec ce schéma régional, lesdits schémas devant notamment, en vertu de l'article L. 312-4 du code de l'action sociale et des familles, apprécier les besoins sociaux et médico-sociaux de la population, déterminer les perspectives et les objectifs du développement de l'offre sociale et médico-sociale.

Ces mêmes schémas sont établis dans le cadre d'un schéma établi au niveau national pour les établissements ou services accueillant des catégories de personnes pour lesquelles les besoins ne peuvent être appréciés qu'à ce niveau. Ils sont élaborés par le président du conseil départemental et adoptés par le conseil départemental, les schémas relatifs aux personnes handicapées ou en perte d'autonomie étant arrêtés par le président du conseil départemental.

Par ailleurs, et c'est le second trait à retenir, de même que les institutions, administratives ou politiques, ne connaissent pas toutes le même destin, les unes se caractérisant par leur longévité, d'autres par leur brièveté, de même les schémas connaissent un sort différencié.

Le trait le plus intrigant est l'abandon rapide de certains schémas, voire l'absence de toute mise en application. La loi avait ainsi prévu l'établissement d'un schéma national d'aménagement et de développement du territoire (SNADT), destiné à prendre la relève, en tant que cadre de référence, du plan de la nation (qui n'a jamais été supprimé, mais a été purement et simplement abandonné). Finalement les pouvoirs publics ont renoncé à ce schéma, arguant de sa complexité et de sa lourdeur dans un monde changeant.

Les pouvoirs publics (ou l'administration) ayant de la suite dans les idées (mais pas dans leur application) ont pensé ensuite à instituer des schémas de services collectifs, supposés mieux répondre aux besoins. Neuf schémas ont été ainsi établis : un schéma de services collectifs de l'enseignement supérieur et de la recherche ; un schéma de services collectifs culturels ; un schéma de services collectifs sanitaires ; un schéma de l'information et de la communication ; des schémas multimodaux de services collectifs de transport de voyageurs et de transport de marchandises (seuls documents qui étaient contraignants et qui ont été supprimés par une ordonnance du 8 juin 2005 pour incompatibilité avec certaines orientations) ; un schéma de services collectifs de l'énergie ; un schéma de services collectifs des espaces naturels et ruraux ; un schéma de services collectifs du sport. Ces schémas ont été publiés par un décret du 18 avril 2002 (la publication de ces décrets ayant été faite dans les documents administratifs en raison de leur longueur : plus de 1600 pages).

Mais il n'y a pas eu de suite, le silence a rapidement entouré ces schémas, dont plus personne n'a parlé, et qui ont été encore moins mis en œuvre. Et ce silence est, pour employer un oxymore,

encore plus « assourdissant ». Cette manière de procéder dénote une certaine désinvolture. Car, certes, les circonstances changent, l'administration a un devoir, et même une obligation, d'adaptation. Cependant si, dans le cadre du SNADT, il y a eu renoncement avant de l'établir, avec des explications, qui ne valent pas pour autant justification, dans le cas des schémas de services collectifs on frôle le « scandale » : des milliers de personnes ont été mobilisées pendant des mois pour produire des réflexions, tout cela sans aucun effet, sans qu'il y ait eu commencement d'application, ce qui ressemble fort à du mépris à l'égard des citoyens.

Cette volatilité des schémas concerne également les schémas que l'Etat institue pour orienter l'action des collectivités territoriales. Tel a été le cas des « schémas d'organisation des compétences ». Ces schémas d'organisation des compétences ont été présentés comme des outils de « régulation » de la nouvelle organisation territoriale résultant de la loi RCT de 2010. Cette loi avait inséré dans le CGCT un article L. 1111-9 selon lequel, afin de faciliter la clarification des interventions publiques sur le territoire de la région et de rationaliser l'organisation des services des départements et des régions, le président du conseil régional et les présidents des conseils généraux des départements de la région pouvaient élaborer conjointement, dans les six mois suivant l'élection des conseillers territoriaux, un projet de schéma d'organisation des compétences et de mutualisation des services, ce schéma fixant les délégations de compétences de la région aux départements et des départements à la région, l'organisation des interventions financières respectives de la région et des départements en matière d'investissement et de fonctionnement des projets décidés ou subventionnés par une collectivité territoriale ou un groupement de collectivités territoriales et les conditions d'organisation et de mutualisation des services.

Ce schéma a été supprimé avant d'avoir été mis en œuvre. La solution retenue par la loi NOTRe est celle d'une conférence territoriale de l'action publique, « chargée de favoriser un exercice concerté des compétences des collectivités territoriales, de leurs groupements et de leurs établissements publics » (art. L. 1111-9-1 du CGCT). Mais cela démontre amplement la nécessité ressentie par les pouvoirs publics d'instituer des mécanismes de rationalisation de l'action des collectivités territoriales.

2 – La rationalisation de l'action des collectivités territoriales

La coordination est un corollaire obligé de l'extension des compétences et des pouvoirs des collectivités territoriales. A partir de ce constat, et de la volonté de l'Etat d'assurer, au moins en partie, cette coordination par des schémas, ces derniers vont obligatoirement être établis à l'échelon local. La question devient alors celle de la détermination de ou des échelons auxquels ces schémas peuvent être établis, dont découle celle de la nature de la coordination.

A – Les échelons de coordination

A priori l'échelon communal devrait être exclu parce que, dans la perspective définie précédemment, la coordination suppose la pluralité des interventions et des collectivités. Mais cette exclusion ne serait pas justifiée parce que les autorités communales doivent éviter un développement anarchique des établissements commerciaux et industriels comme des logements ou des équipements. D'où les schémas dans le domaine de l'urbanisme, qui sont essentiels au développement harmonieux de la collectivité, l'équilibre entre les droits des personnes privées et les interventions légitimes de la collectivité étant souvent difficile à trouver. Indépendamment de

l'échelon communal, particulier parce que les schémas sont plus destinés à imposer certaines règles aux personnes privées qu'à établir une coordination, trois autres échelons sont envisageables et, de fait, sont retenus pour l'établissement de schémas.

Le premier est l'échelon intercommunal. L'intercommunalité répond à un besoin de plus en plus impérieux, celui d'instituer des services et des équipements à cet échelon pour, à la fois, répondre à des exigences d'égalité ou de solidarité, et tenir compte des contraintes financières de plus en plus fortes qui pèsent sur les communes. La coordination des actions peut passer par des structures plus ou moins souples (les « pays » en ont été une illustration) et par des instruments dont font partie les schémas.

Un deuxième échelon est l'échelon départemental. Bien que les compétences du département aient été réduites, que la disparition de cette collectivité ait été envisagée, le cadre départemental demeure un cadre utile, pratique, pour l'établissement de schémas, le cadre départemental pouvant être évidemment dissocié de la question du maintien de la collectivité territoriale. Ce cadre est relativement bien adapté aux besoins des communes rurales, notamment pour des équipements collectifs que ces dernières ne peuvent, seules, réaliser. C'est pourquoi les pouvoirs publics ont prévu l'institution de schémas à un tel échelon.

Une illustration particulièrement caractéristique est celle des schémas départementaux de coopération intercommunale institués par la loi du 16 décembre 2010 modifiée par la loi du 7 août 2015 (art. L. 5210-1-1 du CGCT), schémas qui ont pour objectifs la couverture de tout le territoire par des EPCI à fiscalité propre et la rationalisation du périmètre de ces EPCI. Bien d'autres schémas existent à cet échelon départemental : par exemple, et leur importance est considérable, les schémas départementaux d'analyse et de couverture des risques (SDACR, art. L. 1424-7 du CGCT) ; ou encore les schémas départementaux d'accessibilité aux services (qui n'est pas seulement l'accessibilité physique, mais plus largement la facilité d'accès des usagers aux services), institués par la loi NOTRe (art. 98) ; les schémas départementaux des services aux familles (circulaire DGCS/SD2C/2015/8 du 22 janvier 2015) ; les schémas départementaux d'organisation médico-sociale (art. L. 312-5 du code de l'action sociale et des familles) ; les schémas de développement des enseignements artistiques (art. 101 de la loi 2004-809 du 13 août 2004), etc. Il est possible d'objecter que certains de ces schémas pourraient plus avantageusement être mis en place à l'échelon régional.

L'échelon régional se présente depuis bien des années comme un échelon prédisposé à l'établissement de schémas. En premier lieu, depuis longtemps, avant même la seconde guerre mondiale, s'est fait sentir la nécessité de disposer d'un cadre plus vaste que celui du département, notamment pour les interventions économiques. En deuxième lieu, en 1982, lors de la création des régions, et parce qu'il fallait bien trouver à la région des compétences qui n'empiètent pas sur celles des communes et des départements, l'idée d'une fonction de coordination s'est imposée tout naturellement pour la nouvelle collectivité. En troisième lieu, le principe de schémas régionaux se conciliait bien avec le développement de la contractualisation pour laquelle la région était considérée comme la collectivité de prédilection, en particulier avec les contrats de plan Etat-régions (CPER).

L'aménagement du territoire, expression d'une politique volontariste dans les années 60, est apparu comme un champ privilégié de l'établissement de schémas régionaux. Les schémas régionaux d'aménagement et de développement du territoire (SRADT) furent d'abord pensés comme une déclinaison, à l'échelon régional, du schéma national d'aménagement et de développement du

territoire (SNADT). Après l'abandon de ce dernier, et pouvant disposer, à la différence des CPER (qui étaient, en vertu de la loi, des instruments d'application du plan de la nation) d'une légitimité propre indépendamment de l'existence d'un schéma national, les schémas régionaux vont être d'autant plus justifiés que l'existence de la région en tant que telle n'était pas contestée (ce qui l'était, et l'est toujours, est le découpage) et que les compétences de la collectivité régionale s'étendaient. L'attribution à la région du seul quasi-bloc de compétences existant en matière de formation professionnelle donne sa cohérence au schéma régional de formation professionnelle.

L'échelon régional trouve une sorte d'accomplissement avec les deux schémas suivants prévus par la loi NOTRe (V. N. Dantonel-Cor, *Les schémas de la loi NOTRe, outils du nouveau système territorial*, in *Un nouveau système territorial ?*, sous la dir. de M. Abadie, J.-B. Auby, O. Renaudie, Berger-Levrault 2017, pp. 107-122). Le premier est le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET, art. L. 4251-1 et s. du CGCT), qui fixe les objectifs de moyen et de long termes sur le territoire de la région en matière d'équilibre et d'égalité des territoires, d'implantation des différentes infrastructures d'intérêt régional, de désenclavement des territoires ruraux, d'habitat, de gestion économe de l'espace, d'intermodalité et de développement des transports, de maîtrise et valorisation de l'énergie, de lutte contre le changement climatique, de pollution de l'air, de protection et de restauration de la biodiversité, de prévention et de gestion des déchets, tout cela faisant, comme eût dit un homme célèbre, un « vaste programme ».

Le second est le schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII, art. L. 4251-12 et s. du CGCT), qui définit les orientations de région en matière d'aide aux entreprises, de soutien à l'internationalisation et d'aides à l'investissement immobilier et à l'innovation des entreprises, ainsi que les orientations relatives à l'attractivité du territoire régional. Il définit également les orientations en matière de développement de l'économie sociale et solidaire. Il organise, sur le territoire régional, la complémentarité des actions menées par la région en matière d'aide aux entreprises avec les actions menées par les collectivités territoriales et leurs groupements.

B – La rationalisation dans et par la contractualisation

Les liens entre les schémas et la contractualisation n'existent que par la prise en considération d'une tierce notion, celle de décentralisation (V. Cartes, *schémas et décentralisation*, J.-M. Pontier dir., PUAM 2000). La mise en évidence de l'influence de celle-ci sur l'établissement de schémas par le biais de la contractualisation explique également que les schémas puissent être le support de la contractualisation.

Les schémas à l'échelon infra-étatique pourraient être simplement une déclinaison de schémas établis à l'échelon national. Mais cela signifierait l'existence d'un cadre autoritaire, signe lui-même d'un Etat centralisé. L'Etat décentralisé n'exclut pas, par principe, l'existence de schémas nationaux. Pourquoi admettre de tels schémas ? Parce que l'Etat, dans la mesure où il n'entend pas être simple « spectateur » de ce qui se passe dans le pays, a besoin de se donner à lui-même un horizon à court et moyen terme, pour avoir une visibilité de ses interventions.

La rationalisation ne peut plus être imposée par l'Etat aux collectivités territoriales parce que le premier est limité dans son action par le principe de libre administration des collectivités

territoriales et que, sur un plan pratique, en tout état de cause, il n'en a plus les moyens. La rationalisation, indispensable, ne peut être obtenue qu'avec l'accord ou, au minimum, la participation des collectivités territoriales. Et tout est là, dans cet équilibre instable qui n'en est peut-être pas un, entre le pouvoir local et la présence nationale.

La contractualisation se présente comme un cadre quasi-idéal pour assurer cette coordination : elle est ce que l'on veut qu'elle soit, elle peut être seulement un habillage respectable de toutes les mesures qui peuvent être prises et s'imposer aux autorités locales parce qu'elles auraient été acceptées. L'avantage majeur de la contractualisation est de n'être définie nulle part, de pouvoir recouvrir des dispositions véritablement contractuelles comme d'autres qui ne le sont pas, ou qui n'en présentent que des aspects très atténués.

A priori les schémas et la contractualisation relèvent de deux logiques différentes. Les premiers sont un cadre territorial dans lequel sont fixés des objectifs à poursuivre, dans un domaine donné, par des collectivités déterminées. La contractualisation est un mode de relations entre une personne publique et d'autres personnes, de préférence publiques. Elle s'inscrit dans un mouvement plus large qui est celui d'un changement des modes de relations et, partant, peut-être, de la nature de ces relations, entre l'Etat et les collectivités territoriales. La contractualisation, parce qu'elle fait référence à l'idée de contrat – et quelle que soit la réalité de cette référence – se présente comme l'expression d'une égalité, ou d'une moindre inégalité qu'auparavant, entre l'Etat et les collectivités territoriales.

Et cependant les schémas et la contractualisation sont étroitement liés. D'une part, il n'existe de schémas que parce que la décentralisation est réalisée en même temps que cette dernière se présente dans notre pays de manière éclatée, avec une pluralité de niveaux de collectivités territoriales et de groupements de collectivités territoriales et une multiplicité de collectivités à l'échelon communal. Les déséquilibres engendrés par l'autonomie de décision à l'échelon local ont induit tous ces schémas qui impliquent un minimum une concertation entre toutes les personnes concernées. D'autre part, la mise en place d'un schéma induit toute une série de conventions entre les personnes qui participent au fonctionnement du service dans le cadre d'un schéma.

Les schémas impliquent la contractualisation. Celle-ci n'est pas aussi libre que ce que laisse entendre (ou sous-entendre) le terme. Les collectivités territoriales ont rarement l'initiative de la contractualisation, c'est l'Etat qui sollicite et, lorsque ces collectivités ont l'initiative, c'est dans le cadre d'un document législatif ou réglementaire (voire parfois infra-réglementaire), et ce document est souvent un schéma.

Les schémas impliquent la contractualisation, encore, parce qu'ils portent sur des domaines qui, ou bien sont des compétences partagées, ou bien appellent une coopération entre diverses collectivités. Les schémas portent fréquemment sur la réalisation d'équipements publics et ces équipements relèvent de la compétence de plusieurs collectivités ou appellent, encore plus souvent, un financement par plusieurs collectivités. C'est parce que ces financements ont été considérés comme trop nombreux que le législateur de 2010, confirmé sur ce point par les législateurs suivants, a institué une limitation des financements croisés. Cette limitation, consacrée à l'article L. 1111-10 du CGCT, n'est pas une interdiction, qui rendrait quasiment impossible la réalisation de nombre d'équipements. De plus elle ne s'applique pas aux participations des collectivités territoriales à des

programmes de l'Etat, notamment dans les CPER. Tout cela appelle et implique une contractualisation des rapports et des financements.

Les schémas ne sont pas seulement un cadre territorial, ils fixent des perspectives pour l'avenir. La poursuite ordonnée de ces objectifs implique des accords entre les collectivités territoriales. Plusieurs collectivités de niveau différent sont le plus souvent parties prenantes, du fait de l'enchevêtrement des compétences auquel n'ont pas mis fin les lois adoptées depuis une dizaine d'années. Et les trois compétences partagées (en vertu de la loi) entre toutes les collectivités territoriales – culture, sport, tourisme – sont si vagues et si vastes dans leur intitulé que toutes sortes d'actions peuvent être entreprises par les unes et par les autres, et qu'un schéma se révèle bien utile pour inciter les diverses collectivités à harmoniser leurs interventions.

Les schémas donnent ainsi l'impression de former un vaste réseau, ou une résille, mais c'est moins la similitude que l'hétérogénéité qui caractérise les liens institués par les lois et règlements entre les différents schémas, lorsque ces liens existent, ce qui n'est pas toujours le cas et induit de l'incertitude sur cet instrument juridique que sont les schémas.

II – LES SCHÉMAS, INSTRUMENT JURIDIQUE MAL DÉFINI

La multiplication des schémas ne rime pas avec clarté ou simplicité de l'instrument : ce n'est pas parce que l'on recourt facilement aux schémas et que cela ne trouble personne que, pour autant, l'on sait ce qu'ils sont. L'administration ne s'interroge jamais sur ce qu'est un schéma, elle y recourt parce que ce dernier est pratique, ou est présenté comme tel.

L'examen d'un certain nombre de schémas met en lumière deux questions, la première relative à la nature juridique des schémas, la seconde portant sur les effets juridiques des schémas.

1 – Une nature juridique imprécise

Que sont, juridiquement, les schémas ? Les auteurs, qui ne se bousculent pas en ce domaine, peinent à les qualifier. Les économistes et les géographes, moins « regardant » ou plus pragmatiques que les juristes les qualifient volontiers de documents de planification, ce qui est certes recevable mais n'apporte guère de réponse, l'instabilité qui les caractérise laissant au surplus perplexes.

A – Des documents de planification

En affirmant, comme le font les pouvoirs publics, que les schémas sont des documents de planification spatiale, ou territoriale, on ne risque guère de se tromper. La planification, qui semble avoir déserté l'échelon national, se retrouve à l'échelon régional et infrarégional, ladite planification apparaissant ou étant présentée comme indispensable compte tenu à la fois de la multiplicité des interventions et des intervenants, de l'enchevêtrement des compétences et des responsabilités (malgré tous les efforts pour en clarifier la répartition) et par l'importance des financements en jeu.

Cette planification prend des formes extrêmement variées, et la pluralité, voire la multiplicité des instruments utilisés n'est pas la moindre difficulté. Les schémas ne sont pas les seuls documents administratifs prospectifs prévus par les textes. On peut trouver, entre autres, des plans, des cartes, des programmes. D'autres appellations, tout aussi variées, sont applicables aux relations entre les personnes publiques, notamment entre l'Etat et les collectivités territoriales, et peuvent interférer

avec les précédents, mais cette catégorie de documents est relative à la seule contractualisation des rapports, non à un cadrage territorial : il existe ainsi des programmes d'action de prévention des inondations (PAPI), qui sont un instrument conventionnel, prévu d'abord par une circulaire du 1^{er} octobre 2002 avant d'être consacré législativement par la loi MAPTAM du 24 janvier 2014 (art. 58 ayant modifié l'article L. 561-3 du code de l'environnement).

En dehors de cette dimension territoriale commune aux schémas, cartes et plans (le terme de programme étant plus rare mais se retrouvant quelquefois pour certaines actions comme par exemple les programmes locaux de l'habitat et les programmes territoriaux de santé), des facteurs de différenciation sont-ils décelables entre ces instruments ? Est-il possible de relever des caractéristiques différentes pour les schémas, les plans et les cartes ? Le terme de carte peut être écarté, d'une part, parce qu'il est moins fréquent que les deux autres termes, d'autre part, parce que les cartes ne sont qu'une projection territoriale d'équipements à mener à bien.

Si l'on s'en tient aux schémas et aux plans, peut-on identifier des différences ? Le champ d'application, les modalités d'adoption ou de détermination pourraient-ils constituer des critères de différenciation ? Rien ne peut conduire à une telle déduction, aucun élément déterminant ne peut être relevé en ce sens. On pourrait être tenté de penser que les plans sont plus « volontaristes » que les schémas (cf. par ex. le plan de développement économique et social, devenu ensuite plan de la nation, mais qui a disparu), emportent des mesures concrètes de mise en œuvre par les autorités concernées (ex. les plans de prévention des risques naturels, ou encore les plans de prévention des risques technologiques), tandis que les schémas seraient seulement une représentation d'éventuelles dispositions à prendre, une projection destinée à aider et à encadrer la prise de décision, s'il y en a une.

Toutefois la myriade de schémas et de plans ne permet guère d'établir de manière sûre une telle interprétation. Les plans ne comportent pas toujours de mesures à prendre, les termes utilisés par les textes pour caractériser les uns et les autres (fixer, identifier, etc.) sont souvent les mêmes.

Les schémas comme les plans (et les cartes) sont des documents de planification, de planification territoriale (ou spatiale comme le disent certains textes). Ces documents se sont multipliés à l'échelon régional ou infrarégional, alors qu'ils se sont atténués, raréfiés, à l'échelon national, au point que les premiers semblent compenser la faiblesse ou la disparition des documents de planification nationaux. Ces derniers faisaient la part belle à l'Etat. Les documents de planification territoriale à l'échelon infra-étatique paraissent être, et sont effectivement, dans une certaine mesure, l'expression d'une décentralisation mais en même temps celle d'une décentralisation guidée, par la réintroduction indirecte de l'Etat.

Cette réintroduction s'effectue dans la procédure d'adoption de ces documents, mais d'une manière moins voyante qu'autrefois, et en limitant l'autonomie des autorités investies du pouvoir de les établir par des rapports qui lient de nombreux documents entre eux : les schémas doivent fréquemment « prendre en compte » d'autres documents, notamment certains plans, et ils servent eux-mêmes de référence à d'autres documents qui doivent les prendre en compte. Parfois on trouve des formules encore plus énigmatiques telles que celle de « en lien avec ». Par exemple, selon l'article L. 112-5 du code de l'action sociale et des familles : « En lien avec le schéma d'organisation sociale et médico-sociale de l'article L. 312-4, un protocole est établi dans chaque département par

le président du conseil départemental » avec les responsables associatifs et institutionnels en vue de mettre en place des actions de prévention en direction de l'enfant et de sa famille.

Un exemple parmi tant d'autres est celui des schémas et plans dans le domaine de l'habitat. L'article L. 302-10 du code de la construction et de l'habitation, relatif au plan départemental de l'habitat, dispose ainsi : « Ce plan définit des orientations conformes à celles qui résultent des schémas de cohérence territoriale et des programmes locaux de l'habitat. Ce plan prend également en compte les besoins définis par le plan départemental d'actions pour le logement des personnes défavorisées et ceux résultant des sorties des établissements d'hébergement ou services figurant au schéma départemental d'organisation sociale et médico-sociale défini à l'article L. 312-4 du code de l'action sociale et des familles ».

L'article R. 122-17 du code de l'environnement, qui fait partie d'une section intitulée « Evaluation de certains plans et documents ayant une incidence notable sur l'environnement », comprend une étonnante (par sa longueur) liste de plans et programmes devant faire l'objet d'une « évaluation environnementale ». Le I de cet article ne comprend pas moins de 54 items, auxquels il faut encore en ajouter 12 du II du même article. Parmi ces plans et documents citons, entre autres, et outre ceux qui sont cités dans ce développement, le schéma décennal de développement du réseau, prévu par l'article L. 321-6 du code de l'énergie, le schéma régional de raccordement au réseau des énergies renouvelables, prévu par l'article L. 321-7 du code de l'énergie, le schéma régional de biomasse, prévu par l'article L. 222-3-1 du code de l'environnement, le schéma départemental d'orientation minière, prévu par l'article L. 621-1 du code minier, le schéma régional de développement de l'aquaculture marine, prévu par l'article L.923-1-1 du code rural et de la pêche maritime, le schéma régional des infrastructures de transport, prévu par l'article L. 1213-1 du code des transports, le schéma des structures des exploitations de cultures marines, prévu par l'article D. 923-6 du code rural et de la pêche maritime. Ces exemples sont donnés à titre indicatif, pour donner une idée du foisonnement des schémas, mais également des autres documents que sont les plans, programmes, documents stratégiques, cartes, l'imagination des pouvoirs publics ne semblant connaître, en ce domaine, aucune limite.

Ainsi s'établit un maillage normatif souple qui limite les possibilités d'action des autorités chargées d'établir un document mais qui constitue également une source de complications : il n'est pas toujours aisé de comprendre les mécanismes d'établissement et de correspondance entre les différents documents lorsque ces derniers se conditionnent réciproquement.

Les différents documents sont en effet reliés en interdépendance par des liens lâches mais sont souvent à double sens, un document devant « prendre en compte » un autre document, ou pris « en cohérence » avec lui, mais devant lui-même être pris en compte, d'une manière qui peut varier, par d'autres documents. Dans le domaine de la formation professionnelle par exemple, (article 13 de la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983, modifié à de multiples reprises, et codifié aujourd'hui au livre II du code de l'éducation), les schémas prévisionnels de formation et le contrat de plan régional de développement des formations professionnelles (qui a succédé au plan régional de développement des formations professionnelles des jeunes) doivent tenir compte des contrats d'objectifs.

Les schémas sont, pour employer une image de chimie, un composé instable : ils se décomposent facilement sous l'effet de facteurs qui n'ont rien de naturel et sont toujours politiques, pour se recomposer d'une manière différente, et tel est le cas de certains schémas régionaux. Cette

instabilité n'en fait pas un instrument sûr, mais les pouvoirs publics n'hésitent pas à y recourir, peut-être précisément en raison de cette caractéristique, qui permet de donner en permanence une impression de nouveau tout en fournissant un cadre malléable à souhait

B – Une instabilité chronique

L'instabilité normative est généralisée, on serait tenté de dire, si le terme n'était pas antinomique avec le constat, qu'elle est presque « normalisée ». Cette instabilité normative, régulièrement critiquée, frappe, entre autres, les schémas édictés par les lois et règlements.

Parfois les pouvoirs publics maintiennent le sigle, mais en changeant l'appellation : par exemple les schémas régionaux d'organisation sanitaire sont devenus les schémas régionaux d'organisation de soins. Parfois l'instabilité est plus « violente » et se traduit par des changements radicaux d'appellation. Bien qu'il ne s'agisse pas de schémas à proprement parler, le cas de certaines « zones » est à signaler, car représentatif de cette tendance : les ZPPAU sont devenues d'abord ZPPAUP avant d'être qualifiées d'aires de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine (AVAP), cette appellation n'ayant guère duré et ayant cédé sa place à celle de « site patrimonial protégé » (dans la loi CAP). Autre exemple, en matière de planification hospitalière, on a d'abord institué une carte sanitaire (V. *supra*), à laquelle s'est ajouté ensuite un schéma d'organisation sanitaire, puis la carte a été supprimée, et ensuite le schéma d'organisation sanitaire est devenu le schéma d'organisation des soins.

Naturellement, dans chaque cas il existe d'excellentes raisons d'adopter un schéma, comme il en existe de similaires pour changer la dénomination ou/et le contenu d'un schéma à l'occasion du vote d'une loi déterminée. Mais il n'y a jamais eu de réflexion générale sur ces schémas, dont l'ensemble offre l'image d'un désordre normatif incontrôlé qui donne le vertige.

2 – Une portée juridique incertaine

L'imprécision qui entoure la notion de schémas se retrouve dans le régime juridique applicable à ces derniers, notamment dans leur portée, les schémas oscillant entre l'indicatif et le prescriptif et la normativité, lorsqu'elle existe, étant atténuée.

A – Entre l'indicatif et le prescriptif

Les schémas sont le plus souvent des documents indicatifs, et l'on ne voit pas très bien comment il pourrait en être autrement.

Déjà leur origine peut poser problème. Si, en effet, nombre de schémas sont prévus par une loi, ce n'est pas le cas de tous : certains découlent de textes réglementaires, voire de simples circulaires : les PAPI, par exemple, ont d'abord été prévus par une circulaire de 2002 avant d'être repris par la loi MAPTAM. Leur faire produire des effets de droit fait peser un doute sérieux sur leur légalité ou leur constitutionnalité. Les autorités centrales elles-mêmes ne souhaitent pas, le plus souvent, leur conférer de tels effets, ce qui entraînerait formalisme et rigidité, elles préfèrent leur donner une grande souplesse, ce qui présente le double avantage de permettre des adaptations plus faciles et d'éviter le risque contentieux.

La nature même d'un schéma ne plaide pas en faveur de la reconnaissance d'effets juridiques. En tant qu'ils sont des documents d'orientation, ils ne peuvent comporter de dispositions impératives. Celles-ci iraient à l'encontre de l'effet recherché, à savoir la coopération entre plusieurs collectivités. Cette coopération est obtenue par le biais d'un conventionnement qui prend certes appui sur le schéma, mais qui ne peut être considéré comme étant l'expression juridique obligée de ce dernier. Et l'on ne peut pas plus analyser la mise en œuvre du schéma comme l'exécution par une collectivité d'un acte qui s'imposerait à elle. Il faut ajouter qu'un schéma prescriptif risquerait de faire fuir les collectivités qui n'ont pas participé à l'élaboration du schéma ou qui, ayant participé à cette élaboration, ne se sentiraient pas vraiment parties prenantes.

Les schémas vont dans le sens d'une limitation de la production de normes. L'inflation normative étant dénoncée de toutes parts, il semble plus sage d'éviter d'ajouter des normes aux normes. La normativité des schémas ne pourrait que donner lieu à des problèmes inextricables compte tenu de la multiplicité et du recouvrement partiel de ces schémas.

Mais l'absence de normativité ne présente pas que des avantages. La principale question soulevée est la suivante : à quoi sert un schéma s'il n'est pas obligatoire dans ses effets ? Et s'il ne comporte aucune disposition précise, à quoi sert-il d'en établir un ? Ne risque-t-on pas d'en rester à des formulations déclamatoires sans conséquence, ne s'agit-il pas alors d'un pur et vain exercice de communication ?

Cette objection à toute normativité d'un schéma a été présentée au Parlement à plusieurs reprises. En particulier, lors des débats sur les projets de lois de décentralisation présentés depuis près d'une dizaine d'années, plus spécialement ceux relatifs au projet de loi NOTRe, les rapporteurs ont fait valoir que cette absence de normativité avait ôté toute effectivité aux schémas régionaux d'aménagement et de développement durable du territoire (SRADDT).

D'où l'idée de rendre certains de ces schémas prescriptifs. Il ne s'est pas agi, et il en sera probablement de même dans l'avenir pour les prochains schémas, de faire de ces derniers des normes opposables, car les inconvénients signalés précédemment l'emporteraient largement sur les avantages. Conférer certains effets prescriptifs à des schémas déterminés a été considéré en revanche comme souhaitable par le législateur. Cela vaut plus particulièrement pour les schémas à l'échelon régional. « L'élaboration d'un schéma régional opposable en matière d'aménagement comme en matière de développement économique, représente l'une des principales innovations du présent projet de loi », écrivaient les rapporteurs au Sénat du projet de loi NOTRe (J.-J. Hyst, R. Vandierendonck, Doc. Sénat 10 déc. 2014, n° 174, p. 98). La région s'est vu conférer par le législateur une fonction de coordination des actions, son champ privilégié d'intervention étant l'aménagement du territoire. L'accroissement des compétences et des pouvoirs des régions plaide en faveur d'une telle reconnaissance car, sinon, la région aurait été privée de tout moyen d'action, les documents adoptés par elle n'auraient été que moulinets et coups d'épée dans l'eau.

B – L'incertitude sur la normativité

L'existence même des schémas, et leur multiplicité, postulent une certaine normativité de ces documents. Toute la difficulté est de savoir quelle est cette normativité. Il apparaît, au vu des textes, que cette normativité est consacrée, mais c'est une normativité atténuée.

La normativité des schémas ne peut être écartée dans la mesure où les dispositions qui les consacrent instituent une certaine dépendance d'actes ou de documents par rapport aux schémas, et de ces derniers par rapport à d'autres documents ou d'autres schémas. Cette normativité peut être en effet ascendante ou descendante, selon que la référence est faite par un schéma à un autre document ou que d'autres documents doivent se référer au schéma.

Ainsi par exemple le schéma directeur de la région Ile-de-France (SDRIF) –dont on peut dire certes qu'il est particulier (mais cela vaut également pour d'autres schémas et n'invalide donc pas l'argument) – s'impose aux documents d'urbanisme de toute la région : schémas de cohérence territoriale (SCoT) et, en l'absence de ces derniers, aux plans locaux d'urbanisme (PLU), cartes communales et documents en tenant lieu. Mais, inversement, le SDRIF doit lui-même être conforme aux règles générales d'aménagement et d'urbanisme à caractère obligatoire, être compatible avec les objectifs et orientations fondamentales des plans de gestion des risques inondations, et prendre en compte les orientations des schémas sectoriels.

Mais cette normativité est une normativité atténuée, comme le montre l'exemple précédent. On ne se trouve pratiquement jamais dans une exigence de conformité, qui est traditionnellement la normativité « normale ». Dans le meilleur des cas si l'on peut dire – c'est-à-dire dans les cas où l'on se trouve en présence d'une normativité clairement identifiée – il s'agit de compatibilité. Dans la plupart des schémas, cependant, ce n'est pas cette exigence de normativité que l'on relève.

Une véritable anarchie normative accompagne l'instabilité des schémas, même si la normativité atténuée de ces derniers relativise la portée de l'affirmation. Ainsi, certains schémas, comme les schémas régionaux, sont obligatoires dans leur édicition pour les collectivités concernées, d'autres semblent facultatifs, malgré leur importance « stratégique » (ainsi les schémas de prévention des risques naturels, SPRN, art. L. 565-2 du code de l'environnement). Leur durée est variable, allant de trois à cinq ans en général. Tantôt une seule collectivité est compétente pour élaborer un schéma (SRET par ex.), tantôt deux ou plusieurs collectivités sont compétentes (ex. schémas départementaux et schéma régionaux des carrières, art. L. 515-3 du code de l'environnement). Dans un même domaine il peut y avoir doublement des schémas : ainsi en est-il pour les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE, art. L. 212-1 du code de l'environnement) et les schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE, art. L. 212-3 du code de l'environnement), ces schémas voisinant avec des plans, tels le plan de gestion des risques d'inondation (art. L. 5667 du code de l'environnement). Il en est de même pour le schéma régional de développement du tourisme et des loisirs (art. L131-7 du code du tourisme) et le schéma d'aménagement touristique départemental (art. L. 131-1 du code du tourisme), ces schémas étant certes à des échelons territoriaux différents, mais la dualité pouvant surprendre dans le cadre de ce qui entend être une politique de coordination. En matière de forêts on ne trouve pas moins de trois schémas : schéma régional de la forêt et du bois (art. L. 1221-1 du code forestier) ; schéma régional d'aménagement des bois et forêts (art. L. 122-2 du code forestier) ; schéma régional de gestion sylvicole des bois et forêts des particuliers (3° de l'art. L. 122-2 précité). Certains schémas disparaissent, absorbés par d'autres : le schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie (SRCAE) est, depuis la loi NOTRe, intégré au SRADDET.

La normativité en question ici est une normativité inférieure, qui est exprimée le plus souvent par les deux expressions de « prend en compte » (ou « tient compte ») et de « en cohérence avec ».

Il serait présomptueux de dire de manière précise en quoi consiste le fait de « tenir compte » d'un document. On peut simplement dire que, à l'instar d'un échange où l'on tient compte d'une observation, d'une remarque, cela revient à intégrer dans le raisonnement et les décisions qui seront prises l'existence du document. Et même dans les cas où le législateur a clairement entendu conférer une normativité à un schéma, les choses sont loin d'être claires. C'est en particulier le cas du SRADDT cité précédemment, dont un rapporteur a déclaré : « Il est donc clair que le cœur du SDADDT est opposable, mais il n'y a pas lieu de rendre prescriptifs ses volets thématiques » (O. Dussopt, Ass. nat. 5 fév. 2015, n° 2553, t. 1, p. 194). Cela promet bien des interrogations dans l'hypothèse d'un contentieux éventuel.

Les pouvoirs publics créent des schémas en fonction des circonstances, les multiplient pour ensuite en supprimer certains en les intégrant dans un autre schéma ou en créant d'autres documents à la dénomination différente et dont la nature est incertaine. Les liens établis ne correspondent à aucune rationalité mais à des états d'âme du législateur, au hasard d'un amendement, ou à un compromis entre deux formulations. Il n'y a aucune vue d'ensemble, ni de la part du législateur, ni de la part des administrations, ces schémas répondent seulement au souci de donner une apparence de cohérence à un foisonnement de normes et d'actions prévues par les textes et que personne ne maîtrise.