

Le territoire et le droit. Appréhension juridique du territoire et échelle des politiques publiques

AUTEUR

Romain BONY-CISTERNES

RÉSUMÉ

Élément fondamental de souveraineté et composante de l'État, le territoire fait nécessairement l'objet d'une appropriation par les sciences juridiques. Ces dernières l'appréhendent néanmoins généralement au travers de notions connexes, telles que les frontières ou les découpages administratifs (États, circonscriptions, collectivités territoriales). Les politiques publiques liées aux territoires (urbanisme, aménagement, égalité des territoires, mobilités, délivrance des services publics) sont donc nécessairement liées à la conception même du territoire retenue par les pouvoirs publics. Or, les définitions les plus récentes du territoire, considéré comme un système ouvert qui se définit non plus par des frontières administratives mais par des flux structurants (Moine, 2006; OCDE, 2013), bouleversent la conception traditionnelle retenue par le droit et viennent, partant, questionner l'échelle de conception et de mise en œuvre des politiques publiques de développement territorial.

MOTS CLÉS

territoire, droit, administration territoriale, décentralisation, politiques publiques

ABSTRACT

As a core element of state sovereignty, territory has necessarily been questioned by legal studies. However, legal studies refer to territory mainly through the lens of boundaries or administrative units (state, local governments). Public policies at territorial scale (urban planning, mobility, public services delivery, equality between territories) depend a lot on the definition of territory adopted by state entities. The most recent definitions of territory, seen as a complex open-system defined by structuring flows instead of administrative boundaries (Moine, 2006; OCDE, 2013), question the traditional legal definition and, therefore, public policies scales.

KEYWORDS

Territory, Law, Local administration, Decentralisation, Public policies

Le territoire, *unité géographique*, ne revêt en droit français aucune juridicité particulière autre que celle qui lui est conférée par la carte administrative et l'implantation de collectivités territoriales (*unités juridiques ou administratives*) compétentes pour le ressort déterminé par la loi (Caillousse, 2009). Pourtant, cette question mérite d'être posée puisque l'approche retenue par le droit en général, et le droit français en particulier, paraît ignorer un certain nombre de réalités matérielles, encore que ce droit ait recherché, au travers des réformes territoriales successives (intercommunalité, notamment) à faire en sorte que les frontières administratives n'obèrent pas, lorsque les nécessités territoriales l'exigent, la coopération entre collectivités ou la détermination et la conduite de politiques publiques transfrontalières.

D'une certaine manière, les rigidités de la carte administrative sont, en droit français, compensées par la liberté octroyée aux collectivités territoriales dans la détermination des politiques publiques relevant de leurs domaines de compétences, cette liberté faisant l'objet d'un contrôle, notamment du Conseil constitutionnel dans le cadre de la question prioritaire de constitutionnalité (Pontier, 2019). L'État français n'intervenant pas, ou de manière résiduelle, dans les blocs de compétences transférés, la loi n'empêche pas les collectivités territoriales de disposer de leur autonomie afin de s'abstraire des limites administratives là où les nécessités attachées à un territoire donné commandent des politiques publiques à l'échelle d'un territoire qui recoupe plusieurs unités administratives (*ibid.*).

L'interconnexion des territoires, le parachèvement de leur existence « en tant que tel », provient de leur caractère complexe et dynamique que l'approche systémique, bien éloignée de la conception statique retenue

par le droit et notamment le droit administratif, permet d'appréhender. Initialement née dans le cadre de la recherche en biologie, l'approche systémique a pour autant été facilement transposable à la matière géographique et ainsi aux territoires.

Selon Alexandre Moine (2006), professeur de géographie et partisan de la redéfinition de cette notion, le territoire est un système, « un tout, composé de sous-systèmes, d'éléments, et surtout de relations multiples, notamment des boucles de rétroaction positive ou négative, qui évoluent dans le temps. [...] Une boucle de rétroaction domine, liant deux sous-systèmes ». Ce système complexe est ainsi composé de deux sous-systèmes : les acteurs, d'une part, réunis par des jeux consistant à l'utilisation, à l'aménagement et à la gestion d'un second sous-système qui est l'espace géographique, composé « d'objets qui interagissent au gré de leurs localisations et surtout par le biais des aménités et des contraintes que ces derniers offrent aux acteurs » (*ibid.*). Le système territorial est dit complexe car il se caractérise par l'importante diversité des relations entre les éléments qui le composent, relations souvent aléatoires et imprévisibles. Elles n'obéissent en effet pas aux principes de causalité simple mais davantage de causalité circulaire. « Des caractéristiques physiques de l'espace appréhendé (topographie, étendue, substrat, climat, etc.) aux écosystèmes locaux, à la répartition de la population, en passant par ses caractéristiques (sexe, âge, localisation, etc.), aux réseaux, en passant par les flux qui les parcourent, aux caractéristiques socio-économiques (emploi, chômage, entreprises, etc.) en passant par les habitudes des populations locales (consommation, migrations, etc.), c'est une multitude d'informations et de données qui vont permettre de décrire un espace à des échelles différentes qui dépendent des mailles d'observation que l'on va retenir (commune, intercommunalité, canton, département, région, etc.) » (*ibid.*).

Ces considérations demeurent pour autant l'apanage des géographes (*ibid.*), les juristes ne s'étant pas passionnés, à de rares exceptions, pour la qualification juridique du territoire (Auby, 2016), bien qu'elle intéresse par nature le droit des collectivités territoriales et plus largement le droit administratif, garant de la carte administrative (Caillousse, 2009). Le droit aurait en effet un intérêt marqué à s'assurer de la correspondance entre un territoire perçu en tant que système et l'échelon administratif qui le renferme, cela facilitant, par un mécanisme de coïncidence, la détermination et la conduite de politiques publiques d'aménagement (Gilbert & Guengant, 2002).

La complexité des territoires, désormais définis et perçus en tant que systèmes, provient de l'existence, entre les sous-éléments qui le composent (acteurs, espaces géographiques, unités économiques, institutions politiques), de flux. Ces flux sont d'importance majeure dans la mesure où ils constituent les forces permettant d'intégrer le territoire et, en négatif, de délimiter, sinon administrativement du moins géographiquement, ce dernier par rapport à son environnement et aux autres subdivisions administratives adjacentes : ce sont les flux qui structurent le caractère compact et délimité du territoire et permettent de le distinguer de l'environnement dans lequel il s'insère. Ce faisant, les flux permettent d'agréger acteurs et espaces au sein d'un système complexe qui sera forcément dynamique, puisque caractérisé par des mouvements (Moine, 2006). Pour autant, leur existence ne suffit pas toujours à délimiter l'aire urbaine, tant leur dispersion a pu conduire à parler de « ville diffuse » (Desjardins, 2007), difficile à gouverner, alors que la gouvernance des villes n'a fait, en droit, l'objet que de peu de travaux, les administrativistes préférant se focaliser sur la notion juridique de commune (Moreau, 2009; Caillousse, 2009; Auby, 2016). De ce fait, les politiques publiques ne peuvent adéquatement traiter le phénomène de la métropolisation (Ascher, 1995), y compris au niveau de la planification, soulignant, alors, une certaine forme d'obsolescence du droit.

L'OCDE propose une approche davantage fonctionnelle qu'administrative, dynamique que statique, qui s'affranchit d'ailleurs du découpage administratif territorial et se concentre sur la notion « d'aires urbaines fonctionnelles » ou *functional urban areas* (2013) : les aires urbaines sont, du fait de l'existence de processus de métropolisation et de flux structurants à l'échelle du territoire, des unités non pas administratives mais fonctionnelles, caractérisées par des centres urbains densément peuplés et des périphéries en étroite interrelation, notamment par l'existence de flux de mobilité qui déterminent l'existence d'une aire urbaine fonctionnelle polycentrique. Les périphéries intègrent ainsi les municipalités adjacentes, conduisant alors à l'émergence d'une pluralité de centralités. L'OCDE retient l'existence d'une mobilité quotidienne de 15% de la population d'une zone vers une autre comme critère pour caractériser l'intégration d'une aire urbaine fonctionnelle (*ibid.*). Bien que taxé d'obsolescence en la matière, le droit français n'est pas resté muet devant le dépassement des concepts juridiques par les réalités géographiques. Désireux d'amorcer le passage d'une approche statique à une approche dynamique du territoire, certaines réformes de l'administration territoriale reflètent la volonté de mener une réflexion sur l'échelle de délivrance des politiques publiques et, partant, témoignent d'une prise en compte grandissante, au sein de la loi, des unités géographiques par-delà les divisions administratives préétablies.

Ainsi, si la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) eut à cœur de clarifier les mécanismes de répartition des compétences en réintroduisant la clause générale de compétence pour les départements et les régions que la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales avait supprimée, espérant ainsi stabiliser le cadre juridique afférant à la méthode de répartition des compétences, cette réintroduction ne dura pas puisque la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) l'enterra finalement pour les régions et départements en consacrant le principe d'attribution. Ce faisant, en rationalisant autour d'une seule méthode les mécanismes de répartition, la loi espérait tout à la fois redonner de la lisibilité à l'organisation administrative et territoriale française et éliminer les risques de doublons qui obéraient les finances publiques locales. Principalement destinées à reconfigurer l'organisation administrative et territoriale française pour donner un second souffle à un mouvement de décentralisation sclérosé par l'inertie liée à des incohérences et des lourdeurs bureaucratiques, ces lois portent en germe le souhait de mettre en avant certaines collectivités locales au détriment d'autres, les mesures étant justifiées par un raisonnement s'appuyant sur la recherche de la meilleure échelle d'élaboration et de mise en œuvre des politiques publiques locales.

Or, la délivrance des services publics, *a fortiori* locaux, repose plus que pour les services publics nationaux (y compris régaliens) sur une réflexion de périmètre, d'échelle, et de champ. En effet, c'est la mise en perspective du territoire auquel il s'applique et de l'autorité en charge de sa délivrance qui, combinée à la nature du service à pourvoir, permet au décideur public d'attribuer à telle collectivité plutôt qu'une autre cette compétence. Cette réflexion est d'autant moins aisée qu'elle intervient dans un contexte où, à la complexité de la répartition des compétences, s'est adjoint l'impératif de rationaliser les finances de l'État et des collectivités, et où les dispositions des contribuables à payer deviennent inversement proportionnelles à leurs exigences vis-à-vis de la qualité du service délivré.

Si la délivrance des services publics locaux n'était pas, au moment de leur création, l'apanage des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, tel n'était pas le cas d'autres domaines du droit, en l'espèce plus avant-gardistes, qui ont très tôt profité de l'institutionnalisation de la coopération intercommunale pour faire de cet échelon le postulat de base de leur branche du droit. Ainsi, le droit de l'urbanisme et de l'aménagement profita de la refaçon de l'obsolète loi de 1967 sur la planification urbaine pour s'inscrire dans le sillage de la loi Chevènement. En effet, un an plus tard, la loi Solidarité et renouvellement urbains (SRU) tendait à faire de l'échelon intercommunal, intermédiaire entre la commune et le département, le postulat de base de l'élaboration du document stratégique de planification urbaine, à savoir le schéma de cohérence territoriale (SCoT), précisément parce que cet échelon épouse davantage les contours d'un bassin de vie (unité de base de la planification en géographie) qu'une commune ou un département. De la sorte, la création d'une hiérarchie des normes urbaines au sein de laquelle le document communal par excellence, le plan local d'urbanisme (PLU) est supplanté par le document intercommunal (le SCoT), sous le contrôle des services de l'État, atteste du basculement d'échelle entre l'échelon communal et intercommunal pour, sinon la conduite, au moins l'élaboration des politiques d'aménagement urbain. Si le droit de l'urbanisme a donc montré l'exemple, il a fallu attendre au moins une dizaine d'années pour que la délivrance des services publics locaux n'entame, quoique de façon moins nette, une transition analogue.

La lecture croisée des exposés des motifs des lois MAPTAM et NOTRe suggère alors que la première amorce une réflexion sur l'intercommunalité que poursuit la seconde. En ce sens, ces deux lois sont complémentaires, sinon dans les modalités, du moins dans les finalités. En effet, si la loi MAPTAM introduit la notion « d'échelon pertinent » des politiques publiques, au titre desquelles on trouve les services publics locaux, la seconde prévoit, dans le cadre d'une rationalisation de l'organisation administrative, le regroupement de collectivités. Ces évolutions du droit administratif, désormais plus perméable aux réalités géographiques, plaident désormais en faveur de la consécration juridique du territoire, futur pivot d'élaboration et de mise en œuvre des politiques publiques.

RÉFÉRENCES

Ascher F., 1995, *Métapolis ou l'avenir des villes*, Paris, Odile Jacob.

Auby J.-B., 2016, *Droit de la ville. Du fonctionnement juridique des villes au droit à la Ville*, Paris, LexisNexis [2^e éd.].

Caillosse J., 2009, *Les « mises en scène » juridiques de la décentralisation. Sur la question du territoire en droit public français*, Paris, LGDJ.

Desjardins X., 2007, *Gouverner la ville diffuse, la planification territoriale à l'épreuve*, thèse de doctorat en géographie à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne [en ligne: tel.archives-ouvertes.fr/tel-00250015/file/These-Desjardins.pdf].

Gilbert G., Guengant A., 2002, « L'économie publique locale quinze ans après : entre espace et territoire », *RERU*, n° 1, p. 157-182 [en ligne: www.cairn.info/revue-d-economie-regionale-et-urbaine-2002-1-page-157.htm].

Moine A., 2006, « Le territoire comme un système complexe : un concept opératoire pour l'aménagement et la géographie », *L'Espace géographique*, 35(2), p. 115-132 [en ligne: www.cairn.info/revue-espace-geographique-2006-2-page-115.htm].

Moreau J., 2009, « Esquisse d'une théorie juridique de la territorialisation », *RDSS*, n° 2, p. 16-27.

OCDE, 2013, *Definition of Functional Urban Areas (FUA) for the OECD metropolitan database* [en ligne: www.oecd.org/cfe/regional-policy/Definition-of-Functional-Urban-Areas-for-the-OECD-metropolitan-database.pdf].

Pontier J.-M., 2019, « L'État et la cohésion des territoires », *AJDA*, n° 25, art. 1439.

L'AUTEUR

Romain Bony-Cisternes

Aix-Marseille Université — Centre de recherches administratives

romain.bony-cisternes@univ-amu.fr