

PIERRE MOOR
professeur honoraire
de l'Université de Lausanne

LA COORDINATION: LA SOLUTION DES PROBLEMES ET LES PROBLEMES DE LA SOLUTION

1. LA COHORTE HETEROCLITE DES PLANS

On commencera volontiers par une liste exemplaire de la difficulté de la coordination: celle des acronymes désignant les différentes catégories de plans. Cela ressemblerait à un jeu de société, chacun devant repérer ceux des acronymes qui lui sont familiers. J'ai fait un choix arbitraire: DTA, LDF, PA, PASBH, PCA, PD, PEB, PEEP, PEOT, PIMOT, PIP, PLQ, PLU, PMOT, PSMV, PNPOT, PQ, PRD, PRGC, PROT, PRUSST, PS, PSMV, PTCP, SAGE, SCOT, SDAGE, SDAU, SDC, SDFR, SDRIF, SMVM, SSC, ZPPAUP, etc., etc. Un débat de droit de l'aménagement du territoire pourrait ressembler à un échange de poésies lettristes!

Il n'est pas étonnant que, pour la grande majorité de ces acronymes, la première lettre soit identique: «P». On pourrait observer que les lois ont souvent aussi des acronymes, qui commencent également par la même lettre: «L». Mais alors que «L» désigne un acte dont chacun connaît les caractéristiques et que ces caractéristiques sont à peu près les mêmes dans tous les Etats de notre tradition, et qu'elles sont les mêmes pour tous les actes dits «L» dans un même Etat, il en va tout autrement pour les «P»: non seulement, à l'intérieur d'un même Etat, il existe des «P» très différents quant à leur nature, leurs effets, leurs procédures, leurs compétences, mais surtout il est quasi impossible d'identifier tel «P» de tel Etat avec tel «P» d'un autre Etat — à l'exception sans doute des «P» précédant immédiatement dans la hiérarchie des actes l'autorisation de construire: les «PA», c'est-à-dire les «PA» dans quelques Etats, mais portant un nom différent dans les autres.

Non seulement donc c'est une entreprise désespérée de définir «P» dans un même Etat de manière brève, claire, univoque, juridiquement satisfaisante — ainsi qu'on le fait pour constitution, loi, règlement, décision, contrat. Mais surtout, il découle de cette première source d'insatisfaction (disons) dogmatique une difficulté qui en est la multiplication, à savoir celle de comparer juridiquement les institutions d'Etats différents, alors même qu'ils ont une culture juridique commune. Il est peut-être possible d'évaluer de manière comparative l'efficacité gestionnaire de ces instruments, à l'aide de paramètres sans doute pour la plupart

quantifiables — tâche d'aménagiste et d'urbaniste, non de juriste. D'autant plus que ces institutions — dépourvues d'identité juridique déterminée — se caractérisent bien plutôt par leur contenu, et que ces contenus ne sont pas vraiment connaissables par une description en quelques lignes — il faudrait les avoir sous la main, il faudrait aussi être informés de leur utilisation concrète. Ainsi, il ne suffit pas de dire qu'un «P» quelconque pose les orientations générales, ou la structure d'organisation d'un espace, ni qu'il pose des principes impératifs ou des objectifs à prendre en compte: ce ne sont là que des abstractions, qui ne sont pas opérationnelles pour une appréhension juridique ignorant la dimension concrète de la mise en œuvre effective.

Autrement dit: les actes juridiques de notre tradition — loi, décision, etc. — se définissent et se classent les uns par rapport aux autres par des éléments formels indépendants de leur contenu. Peu importe l'objet sur lequel porte une loi, les techniques d'application qu'elle prévoit, les effets juridiques qu'elle institue: «L» est une règle juridique générale et abstraite, émise par une autorité déterminée selon une procédure précise¹. En revanche, pour les «P», il n'y a pas d'éléments formels qui leur soient communs à tous; le seul élément commun est leur fonction — planifier.

2. LA PLANIFICATION ENTRE LA GESTION DES DIFFERENCES ET LA COHERENCE DE L'UNITE

2.1. Les espaces comme unités complexes

Les plans planifient, donc — belle définition de la fonction! Mais qu'est-ce que planifier? Disons ici — définition purement pragmatique — qu'il s'agit de coordonner, dans l'espace et dans le temps, un ensemble disparate, hétérogène d'éléments de manière à en faire un ensemble cohérent. Ces éléments sont de quatre ordres.

Premièrement, il y a l'ensemble de ce que l'on peut appeler les «faits», dans leur permanence et leur continuité objective — faits dans un sens très large: par exemple les éléments donnés par la topographie, l'existence de modes de culture, de colonisation des sols; la présence d'un tissu bâti, d'infrastructures, aussi bien que les tendances de l'évolution démographique ou économique.

Deuxièmement, il y a l'ensemble des interventions publiques dans la gestion de l'espace. On peut ranger ici aussi bien les interventions normatives (interdiction des défrichements, interdiction des constructions non agricoles dans les zones rurales) que les interventions matérielles (ce que nous appellerons les «objets

¹ Encore que! Les évolutions récentes, ici aussi, rendent problématique l'univocité du concept de loi: que l'on pense à l'interpénétration du droit international et du droit interne, aux phénomènes d'autorégulation, à la multiplication de normes à faible densité normative.

spatiaux» ou «à pertinence spatiale», par exemple les infrastructures publiques) — interventions directes (une action publique) ou indirectes (une action privée, sur laquelle l'Etat a une prise quelconque, ainsi parce qu'elle est soumise à autorisation).

Troisièmement, il y a — pour autant que des interventions soient possibles — les options politiques définies quant à l'évolution souhaitable de ces «faits» et à l'intégration de ces «objets».

Quatrièmement, il y a l'ordre des institutions — l'ensemble des compétences et des procédures des actions publiques. L'articulation — plus ou moins réussie, là n'est pas la question — entre les deux premiers ordres d'éléments est assurée par le troisième.

A ce point, il paraît nécessaire de s'arrêter sur ce qui détermine le besoin de coordination des actions publiques, besoin apparu il y a quelques décennies, et que j'aimerais caractériser en l'opposant, schématiquement, aux activités publiques plus anciennes. La mise en œuvre de celles-ci était marquée par un principe que le droit français appelle «principe de l'indépendance des législations»: chaque domaine d'actions publiques est régi de manière autonome par sa législation propre et par son ordre propre de compétences. Pourquoi n'en va-t-il plus de même dans la gestion de l'espace? C'est ce point qu'il nous faut bien mettre en évidence.

Nous sommes habitués à parler de l'espace aussi bien que du temps au singulier, présupposant ainsi leur parfaite homogénéité: l'espace plat des cartes géographiques, le temps linéaire des horloges. Où qu'une situation se présente, à quelque moment que ce soit, elle présente les mêmes caractéristiques que si elle s'était présentée ailleurs et en un autre instant. C'est ce qui, concernant la matérialité des «faits» auxquelles les législations s'appliquent, permet l'indépendance réciproque de leur mise en œuvre. C'est ce que traduit aussi, à un autre niveau, le principe de la légalité: toute action publique est dans son contenu définie par la généralité et l'abstraction de la norme qui la gouverne.

Nous savons qu'une telle représentation est fautive. Chaque portion du territoire est en réalité unique, portant son idiosyncrasie comme son essence même. Assez paradoxalement, cette unicité est due au fait que chaque espace est constitué d'une superposition d'espaces particuliers, dont la conjonction, l'articulation, l'équilibre sont différents pour chaque portion du territoire. C'est la diversité de ces superpositions qui crée l'unicité de chacune d'elles. Toute utilisation particulière d'une portion du territoire crée son propre espace, en consommant des ressources déterminées et en y provoquant des impacts propres. Elle entre ainsi potentiellement en conflit avec d'autres utilisations, ayant elles-mêmes leur espace propre sur la même portion de territoire, avec leurs propres impacts et leurs propres besoins. On connaît assez les évolutions économiques et démographiques qui nous ont conduits au point où nous en sommes, et il n'est pas nécessaire de les retracer ici. Ce point, c'est une situation de pénurie d'espace(s): il n'y a plus assez

d'espace(s) pour porter en même temps toutes les utilisations nécessaires sans créer entre elles des conflits. Il en résulte que chaque portion du territoire doit être régie selon ses caractéristiques propres, de manière à pouvoir arbitrer ces conflits de la manière la plus judicieuse possible, c'est-à-dire de la manière la plus mesurée, la plus économique, la plus durable possible: en utilisant au mieux les ressources qu'elle offre, en y réduisant au mieux les impacts qu'elle doit subir, et cela à chaque fois selon la configuration unique qu'elle constitue.

A cela s'ajoute que, quelque uniques que soient ces espaces, ils se juxtaposent les uns avec les autres pour former à un niveau supérieur un autre espace, qui les organise et qu'ils organisent en même temps, et qui lui aussi est par là même également unique.

Il faut ajouter enfin que les limites de ces espaces superposés et juxtaposés ne coïncident pas. L'espace technique dessiné par le tracé d'une autoroute ne coïncide pas avec celui du paysage qu'elle traverse, ni non plus avec celui qu'elle forme en tant qu'élément d'un réseau, ni enfin avec celui que j'appellerai institutionnel, c'est-à-dire celui où se situe la collectivité compétente pour décider de son tracé.

Un phénomène découle de ces hétérogénéités juxtaposées, superposées, recomposées: celui de la diversification des intérêts publics visés dans la multiplicité des actions publiques engagées, directement ou indirectement, dans la gestion de ces espaces². Non seulement ils peuvent être conflictuels; mais aussi, sinon surtout, ils se situent à des niveaux de compétences qui définissent des seuils de perception, de responsabilité, de ressources politiques, administratives et financières différents. La gestion des politiques publiques territoriales est dès lors aussi complexe que les structures spatiales: complexe, parce que exigeant en même temps l'unité du système formé par la conjonction des espaces et l'identité concrète de chacun d'eux.

2.2. La planification comme unité complexe

La complexité de cette gestion, on en rend insuffisamment compte en la résumant par une formule simple: planifier et coordonner ce qui se passe sur un territoire donné.

Elle implique premièrement un ensemble de balances d'intérêts qui ne peut être faite qu'en fonction de l'individualité complexe de ce territoire. Il faudrait d'ailleurs, pour obtenir une formulation correcte du problème, en inverser les termes: c'est parce que chaque portion du territoire forme une individualité complexe que la gestion des utilisations qu'elle porte ne peut se faire que moyennant des balances d'intérêts arbitrant le mieux possible leur coexistence. Il

² Sur l'éclatement du concept d'intérêt public, voir Pierre MOOR, *Pour une théorie micropolitique du droit*, Paris, PUF, 2005, p. 83 ss.

est par conséquent nécessaire que les compétences de gestion de chaque utilisation soient de nature discrétionnaire; un mode de gestion par normes générales et abstraites, s'appliquant de manière uniforme identiquement partout et en tout temps est exclu. Chaque compétence doit pouvoir s'exercer avec assez de liberté pour qu'elle puisse s'adapter en fonction des balances concrètes d'intérêts que requièrent les différentes configurations spatialement et chronologiquement individuelles des situations en concurrence.

Le risque est alors évidemment l'éclatement des politiques publiques. Il est double. D'abord, le problème posé par celles qui, de par l'ampleur des sacrifices qu'elles imposeraient dans un espace déterminé pour satisfaire des besoins dépassant cet espace, entrent en conflit avec d'autres intérêts, de portée territorialement limitée: on connaît la popularité de la maxime anglo-saxonne: *not in my backyard*. La compétence de décision concernant de tels objets spatiaux est nécessairement attribuée — formellement — à un niveau institutionnel supérieur. Toutefois, cela a évidemment pour effet de déséquilibrer la balance de l'ensemble des intérêts en présence, en donnant — matériellement — à ceux de ce niveau supérieur une prédominance en quelque sorte de principe, qui ne garantit néanmoins pas par sa seule vertu le choix de la solution optimale. Les résistances des populations locales à l'implantation de ce genre d'objets sont assez fréquentes pour en témoigner: les intérêts locaux ne sont pas par principe de valeur inférieure aux intérêts nationaux. Il faut donc que des critères supérieurs aussi bien à la politique publique de niveau national qu'à celles des niveaux inférieurs lient — quelle que soit l'ambiguïté de ce terme — l'ensemble des acteurs et qu'existent des procédures d'arbitrage adéquates pour reconstituer l'unité des espaces au travers des différences de niveaux. Je parle évidemment ici de faits et d'objets spatiaux: dans un sens large; il s'agit non seulement des éléments d'infrastructure — lignes ferroviaires, autoroutes —, mais aussi, par exemple, d'éléments du paysage qui se trouvent fragilisés par des politiques locales (biotopes, sites, etc.) et qui, souvent, ne peuvent être protégés qu'en étant hissés au niveau d'un intérêt national. L'analyse peut reconstituer dans les deux cas l'existence nécessaire d'un réseau pour donner plein effet à la politique publique en cause.

Le second risque est inverse. Ce qui se décide à un niveau local n'est pas indifférent du point de vue du niveau supérieur. Les espaces se recomposant en une pyramide, l'unité du tout doit de même être assurée sur l'ensemble. Il doit y avoir une cohérence de l'ensemble dans la gestion de chacune de ses parties, au travers de leurs identités respectives, qui est aussi, recomposée, l'unité du tout. Ici aussi, les exemples ne manquent pas où des directions doivent être données aux diverses balances d'intérêts locales afin que celles-ci s'orientent autour de valeurs communes. Ici aussi, il faut aussi bien des critères supérieurs que des procédures d'arbitrage.

En conclusion provisoire, constatons que les politiques spatiales ont requis et suscité l'apparition de nouvelles modalités et de nouvelles techniques de gestion

des tâches publiques. Le système de l'Etat de droit qui s'est mis sur pied durant le XIX^e siècle offre à cet égard des structures peu adéquates, parce qu'elles sont fondées sur un principe hiérarchique identitaire: structure hiérarchique institutionnelle aussi bien que structure hiérarchique matérielle, qui, la première garantissant la seconde, se marquent les deux par les principes de la légalité et de l'égalité de traitement — les deux constituant d'ailleurs, on ne l'observe pas assez, un mode minimal de coordination. L'apparition puis la multiplication, socialement, politiquement, économiquement inévitables, des politiques spatiales font éclater ces structures, par le développement d'autres structures de verticalité et d'horizontalité. Il a fallu improviser la coordination entre ces dimensions nouvelles, et ont véritablement proliféré les formes les plus diverses, matériellement et juridiquement parlant, de plans, schémas, lignes directrices, etc.

2.3. Coordonner le droit et la gestion de l'espace

La coordination dans et par la planification se situe donc aujourd'hui encore dans des difficultés pratiques, institutionnelles, procédurales, matérielles, qui ne se surmontent fréquemment que par la mise en œuvre de nouveaux instruments de planification, se substituant, se juxtaposant, se superposant aux précédents. Ce renouvellement constant rend malaisé le dialogue entre aménagistes, urbanistes, planificateurs, d'un côté, et juristes, de l'autre, lesquels sont trop habitués à la permanence des formes et à la classification des actes par leur nature. Et pourtant, si la tâche propre du droit est de mettre de l'ordre, non dans l'espace, mais dans les processus de décisions, tant dans leurs formes que dans leurs produits, une conjonction des besoins propres des politiques spatiales et des exigences d'un Etat de droit devrait être opérée; et elle devrait aboutir à un certain nombre de principes gouvernant la régularité juridique de ces processus, principes qui, propres aux activités de coordination dans et par la planification, pourraient constituer l'analogie des principes classiques de l'Etat de droit — légalité, égalité de traitement, intérêt public, proportionnalité, légitimité démocratique, hiérarchie administrative, etc. — on m'excusera de les citer dans le désordre.

Pour ce faire, j'adopterai l'hypothèse qu'il y a lieu de quitter, en tout cas provisoirement, l'analyse juridique des *actes* de coordination, qui ramène souvent de manière infructueuse aux catégories classiques, pour aborder la planification comme une fonction — comme on l'a fait en réfléchissant à la législation avant d'instituer le concept de loi comme acte. Et j'analyserai les divers aspects — ou modes — de cette fonction, en précisant que je m'inspirerai avant tout du droit suisse. En effet, rien de plus complexe que la coordination, le sujet est donc compliqué. D'une part il implique la connaissance des instruments juridiques en tant qu'ils sont des concepts de droit; il implique aussi, d'autre part, celle de leurs utilisations et des besoins qu'ils sont censés satisfaire; il implique enfin celle de la culture politique et administrative qui les a forgés et dans laquelle ils sont

employés. Il importe donc d'en avoir une familiarité que la lecture des rapports nationaux, fatalement trop brefs sur ce sujet, ne m'a évidemment pas permis d'acquérir pour les droits autres que le droit suisse, exemple parmi d'autres, et non pas — faut-il le préciser — modèle, à quelque titre que ce soit³.

3. LES MODES DE COORDINATION

3.1. La coordination des compétences

La coordination première est celle des compétences dans la politique générale de l'aménagement. Cela implique en premier lieu l'analyse des différentes phases, logiques et chronologiques, de l'aménagement du territoire: principes, buts, lignes directrices territorialisées, étapes de la mise en œuvre. En second lieu, il s'agit de mettre ces phases en rapport avec les structures institutionnelles: d'abord entre les différents niveaux étatiques — Etat central, entités fédératives ou régionales, institutions communales, autres formes de découpage décentralisé ou déconcentré —, ensuite, à l'intérieur de chaque niveau, entre les organes des institutions — parlement, gouvernement, administration, corps électoral.

Vont jouer un rôle important les attributions de compétences dans les politiques sectorielles, dans la mesure où elles vont interférer avec l'une ou l'autre des phases de la politique générale d'aménagement. Il ne s'agit pas seulement des éléments d'infrastructure (transports, télécommunication, énergie). Il n'est par exemple pas indifférent de savoir si les compétences en matière de protection des forêts, des biotopes, des sites sont centralisées ou non.

En fonction de ces paramètres, on peut envisager différentes modalités sous lesquelles des questions de coordination se posent — cela sans prétendre à l'exhaustivité. De manière caractéristique, on verra qu'elles se recourent fréquemment, une modalité renvoyant à une autre parce que impossible à réaliser sans elle. Dans un certain sens, on pourrait soutenir que la coordination première est celle de planifier les coordinations!

³ Pour plus de détails, quant à ces exemples et en droit suisse, voir : *Commentaire de la Loi fédérale sur l'aménagement du territoire*, H. AEMISEGGER/A. KUTTLER/P. MOOR/A. RUCH éd., Zurich, 1999 ; Piermarco ZEN-RUFFINEN/Christine GUY-ÉCABERT, *Aménagement du territoire, construction, expropriation*, Berne, 2001 ; Pierre MOOR, *Droit administratif*, t. 2 : *Les actes administratifs et leur contrôle*, 2^e éd., Berne, 2002, p. 189 ss (sur les procédures complexes) et 433 ss (sur les actes de planification et de coordination évoqués ci-après) ; pour une théorie générale des plans, Alexandre FLÜCKIGER, *Le régime juridique des plans – L'exemple du plan de gestion des déchets*, Berne, 1996.

3.2. La coordination verticale

3.2.1. *La coordination descendante*

1. La coordination verticale est d'abord descendante. C'est la forme la plus évidente; elle découle de la répartition des compétences et du mode hiérarchique d'organisation. Elle pose évidemment la question des modalités de surveillance dans la mise en œuvre par les niveaux inférieurs des options décidées par le niveau supérieur, de telle manière que la cohérence soit garantie sur l'ensemble du territoire — même si, en intégrant cette problématique, nous comprenons la coordination au sens large.

Dans la plupart des cas (mis à part les politiques sectorielles, où les régimes de compétences sont très différenciés, en fonction de leurs objets), les niveaux inférieurs bénéficient de marges appréciables de liberté; on a vu ci-dessus les justifications de ces compétences largement discrétionnaires. L'aménagement local a certes à respecter des lignes directrices, des objectifs de politique spatiale, des orientations: mais la densité normative de ces exigences est faible, même si elles revêtent la forme de dispositions légales. C'est dire que la distinction classique entre contrôle de la légalité et contrôle de l'opportunité devient flottante, et on ne parle plus d'exigences de conformité aux règles supérieures, mais de (simple) compatibilité.

2. Mais le thème de la coordination descendante ne s'épuise évidemment de loin pas dans la surveillance. Il est crucial dans le cas des politiques nécessitant un ensemble de mesures dont l'effectivité dépend d'actes qui doivent être pris par plusieurs collectivités: ainsi en matière de politique des transports d'agglomération, de lutte contre la pollution atmosphérique. Il y faut évidemment un document de niveau supérieur, qui définisse les objectifs, les mesures à prendre et les institutions compétentes. Ce qui caractérise ces documents est leur contenu composite, dû à la diversité des mesures et, par conséquent, à celle des institutions destinataires. Si certaines d'entre elles sont soumises au pouvoir hiérarchique direct de l'auteur du document, d'autres sont censées agir mais dans l'exercice d'une compétence dans laquelle elles sont par ailleurs autonomes (par exemple construire des parkings en périphérie), d'autres peuvent même être supérieures (par exemple construire une gare de banlieue). La nature juridique de tels documents prête à d'interminables discussions: elles ne sont pas purement académiques, puisque de tels actes peuvent avoir — ou du moins sont censés avoir — une portée considérable mais très hétérogène. En effet, ils ont pour but de déterminer l'exercice de compétences très variées, d'institutions diverses, et matériellement de contenus fort différents: adoption de règles de droit, révision de plans d'affectation, investissements publics, décisions administratives (ainsi d'assainissement d'entreprises polluantes), etc.

Ici, la coordination descendante sert à assurer la coordination intersectorielle.

3. Il arrive que l'Etat adopte sur certains points des règles strictes, ou des documents cartographiques précis et impératifs: ainsi concernant certains types de constructions ou la construction dans certains types de zones, assujettis à des normes déterminées, ou la protection de certains sites (biotopes, monuments, rives).

Un problème analogue est posé par les compétences relatives à l'implantation d'équipements relevant d'un niveau supérieur. Le plus souvent, elles s'imposent à l'aménagement local; mais il existe, comme on le verra, des procédures de coordination horizontale.

3.2.2. La coordination ascendante

Par coordination ascendante, nous entendons l'influence que peuvent exercer les options décidées ou souhaitées par les niveaux inférieurs sur les actes antérieurs du niveau supérieur (et non pas la nécessité, pour les politiques à implication spatiale de niveau supérieur, de se coordonner avec l'état de fait du développement spatial existant au niveau inférieur).

En effet, souvent, des problèmes de politique spatiale ne sont perçus qu'au niveau inférieur, mais sont assez importants pour devoir être pris en compte au niveau supérieur: par exemple, la mise en évidence d'un biotope d'importance locale. Cela peut aller jusqu'à impliquer la modification de l'acte antérieurement décidé à ce niveau — la question étant alors celle de la possibilité effective d'obtenir cette modification. On retrouvera à ce sujet le thème de la planification récurrente.

Il n'est pas exclu qu'il puisse être dérogé à un acte de niveau supérieur, à certaines conditions à ce niveau. On est alors renvoyé à la thématique de la surveillance.

Plus largement, le développement spatial souhaité à un niveau antérieur peut entrer en conflit avec une option à décider par le niveau supérieur. On se trouve dans la situation d'une balance d'intérêts de niveaux différents. Si, en règle générale, on peut s'attendre à ce que l'institution supérieure, compétente pour décider, privilégie l'intérêt qui est le sien, se pose la question des moyens de défense de l'institution inférieure.

3.3. Coordination matérielle horizontale

3.3.1. La cohérence interne

Elle vise d'abord la cohérence interne du programme de planification — par exemple la répartition judicieuse des zones, l'adaptation réciproque des affectations et des équipements, l'adéquation aussi des affectations en fonction des

nuisances. Les processus de décision seront le plus souvent distincts, alors même que toutes les compétences en cause sont exercées par une seule collectivité.

Ainsi, le plan d'affectation sera précédé par un acte définissant les orientations générales, en fonction des perspectives de développement, et fixant à grande échelle les répartitions territoriales. Il arrive d'ailleurs que ce dernier document ait une légitimité démocratique moindre, étant adopté dans une procédure sans participation populaire: ce qui est justifié, sans doute à tort, par le fait qu'il s'agit d'un acte à portée purement directive, sans effets directs externes.

De son côté, le programme des équipements sera fonction du plan d'affectation. Sa réalisation dépendant en grande partie des ressources dont la collectivité dispose, sa portée sera avant tout une planification dans le temps de la mise en œuvre, à mettre en rapport avec une planification financière. Peut se poser alors un problème spécifique de coordination, lorsque les constructions, bien que conformes à l'affectation de la zone, ne peuvent être entreprises qu'une fois les équipements réalisés: de quels moyens disposent les propriétaires pour obtenir de la collectivité les équipements programmés?

Autre exemple: des cadastres de nuisances permettent de décider des affectations en fonction des degrés de pollution atteints dans les diverses zones.

3.3.2. La cohérence intersectorielle

C'est sans doute la cohérence intersectorielle qui pose les problèmes les plus aigus de coordination. Des attributions diverses, poursuivant chacune dans son ressort son intérêt public propre, doivent être exercées au sujet d'un même objet spatial, sans qu'il y ait de rapports hiérarchiques formalisés entre les autorités compétentes.

Prenons l'exemple de la construction d'un téléphérique. Elle requiert l'octroi d'une concession, reposant sur le monopole du transport des personnes, octroi qui dépend évidemment du respect de conditions de sécurité, mais aussi du besoin dans la région d'une telle installation et des caractéristiques du paysage. Elle exige des autorisations de construire, pour les gares de départ et d'arrivée et les pylônes. Elle demandera aussi le cas échéant des autorisations de défrichement. Peut-être traversera-t-elle un biotope, auquel cas des mesures de protection ou de compensation devront être décidées. Il faudra aussi construire une route, prévoir l'aménagement d'un parking, etc. A cela s'ajoutera sans doute l'exigence d'une étude d'impact. On ne peut laisser toutes ces procédures se dérouler de manière indépendante: non seulement le risque serait d'aboutir à des décisions contradictoires, mais surtout on éliminerait la possibilité d'adapter le projet en fonction des divers impératifs que les différentes législations applicables posent et on empêche que le projet puisse être évalué de manière globale sous l'ensemble de ses aspects.

Une solution extrême — adoptée notamment en Suisse pour les grands travaux — est de centraliser toutes les compétences auprès d'une seule autorité, habilitée dès lors à prendre toutes les décisions pertinentes; les autres autorités sont privées de leurs attributions légales pour ne plus avoir que la faculté de donner leur avis. On voit le danger que courent ainsi les aspects de politique environnementale.

Une autre solution est de confier à une autorité déterminée la direction de l'ensemble des procédures et la responsabilité des contacts entre les autorités compétentes, de telle manière que les contenus de toutes les décisions à prendre soient élaborés en commun.

Le problème existe d'ailleurs aussi pour les procédures de recours, dans la mesure où toutes les décisions ne sont pas nécessairement sujettes au même régime de contentieux. Une coordination est alors également nécessaire afin d'éviter que des autorités de recours différentes n'aient à statuer, ce qui présenterait évidemment des inconvénients analogues.

3.3.3. La garantie de la coordination horizontale

On voit à ces exemples que la manière la plus efficace d'assurer la coordination horizontale est de l'articuler à une coordination verticale. Un acte de niveau supérieur, le cas échéant relevant des attributions d'une autorité supérieure, est requis pour assurer la cohérence de l'ensemble des mesures relatives à un même objet.

Une telle articulation peut être exigée par l'ordre juridique. C'est ainsi, par exemple, qu'une installation ayant une certaine ampleur — un centre commercial, une carrière, un terrain de golf — ne peut pas être construite sur la seule base d'une autorisation de bâtir: il faut que tous les problèmes relatifs à son implantation aient été analysés et résolus dans la phase préalable de l'établissement d'un plan d'affectation spécial, dans une procédure donc qui, contrairement à celle d'une pure autorisation administrative, permet d'appréhender le projet dans sa globalité. Un centre de traitement de déchets ne peut être créé sans que, au préalable, un plan de gestion des déchets assure une répartition judicieuse sur l'ensemble du territoire de telles installations.

3.4. La coordination institutionnelle

Souvent, la coordination spatiale se heurte à une difficulté d'ordre institutionnel: la division de l'ensemble du territoire entre collectivités juxtaposées chacune compétente dans son ressort ou entre collectivités superposées chacune compétente dans ses attributions spécifiques.

On laissera de côté les ententes informelles pour ne traiter que d'exemples où des modalités juridiques sont mises sur pied.

3.4.1. Collectivités de même niveau

Coordination signifie ici collaboration dans l'exercice de politiques spatiales de collectivités voisines. Elle peut exister sous la forme de contrats — ainsi la centralisation scolaire dans une collectivité peut s'accompagner d'un contrat avec celles qui sont voisines, pour l'organisation du transport des élèves, pour la participation aux frais, etc.; ainsi aussi pour le ramassage des déchets, etc. Mais on recourt tout autant à la création de personnes morales, de droit public ou de droit privé — ainsi une société anonyme, pour la localisation, la construction et l'exploitation d'une station d'épuration des eaux ou d'un centre de traitement des déchets, ou pour l'exploitation d'un réseau de transports publics. Des structures plus ou moins souples peuvent aussi être créées pour l'harmonisation des plans d'affectation de communes voisines, pour l'élaboration d'un schéma directeur commun.

La mise en œuvre de coordinations au même niveau est souvent confrontée à la mauvaise volonté de telle ou telle collectivité. Les différences de taille l'expliquent: les collectivités les plus faibles craignent d'être dépossédées. L'intervention d'une autorité supérieure pourra alors être contraignante, soit — solution la moins lourde — en obligeant les collectivités récalcitrantes à s'engager, soit en créant une institution (ainsi un établissement public) qui exercera en lieu et place des collectivités locales des attributions déterminées (provoquant sans doute, outre un déficit de légitimation démocratique, un nouveau besoin de coordination!).

3.4.2. Entre collectivités de niveaux différents

Dans les Etats en tout cas où la gestion du territoire relève de la compétence de collectivités inférieures — ainsi les Etats fédérés —, les attributions à pertinence spatiale appartenant à l'Etat central doivent s'intégrer dans les planifications territoriales régionales. Certes, ce dernier bénéficie pour la réalisation de ses tâches d'immunités qui lui permettent de ne pas avoir à respecter les normes et les décisions rendues par les collectivités inférieures dans l'exercice de leurs attributions propres. Mais cela ne l'exonère pas nécessairement de l'obligation de veiller à l'intégration spatiale de ses activités; souvent, des normes de son propre ordre juridique le prévoient d'ailleurs explicitement.

Cela implique que, d'une manière ou d'une autre, l'Etat central puisse participer à temps à l'élaboration des actes de planification des collectivités inférieures, de manière à assurer que non seulement ceux-ci prennent en compte l'exercice de ses tâches, mais inversement aussi que ses propres politiques spatiales n'aillent pas à l'encontre des politiques d'aménagement régionales.

3.4.3. Avec le secteur privé (les promoteurs)

Il peut paraître paradoxal de classer la coordination entre les secteurs public et privé sous cette rubrique. Et pourtant, le régime de l'utilisation du sol a parmi ses fondements les garanties de la propriété privée et de la liberté économique⁴, qui, au sens large du terme, sont aussi des institutions de nos ordres juridiques. Surtout, les meilleures coordinations publiques restent lettre morte si elles ne sont pas adéquates aux initiatives privées. Inversement, l'activité privée, ou, autrement dit, les intérêts privés ne sont pas opposés par essence à l'intérêt public (à moins d'avoir de ce dernier une conception purement défensive et réactive!): adaptations et intégrations réciproques ne sont possibles que grâce à la participation de l'ensemble des acteurs — concertation, voire contractualisation.

Il s'agit non seulement de faire intervenir des promoteurs le plus tôt possible en amont dans les processus de décision publics, mais aussi faire intervenir les autorités le plus tôt possible dans l'élaboration des projets privés.

Néanmoins, le promoteur peut ainsi tenir compte des exigences des autorités au cours de l'élaboration de son projet. De leur côté, dans le même temps, les autorités peuvent assortir leur approbation future de charges et de conditions réalisables. C'est ce que, par exemple, permet la procédure d'étude d'impact, si elle est menée dès le départ avec les échanges d'informations utiles à toutes les parties concernées.

Les procédures d'affectation le permettent aussi. Il en va ainsi dans celles qui, au niveau des plans de détail, laissent au promoteur une certaine liberté de conception du quartier à urbaniser, prévoient à sa charge certains équipements, techniques (accès routiers, participation aux frais de prolongation d'un transport public) ou sociaux (crèches).

Les modes de concertation informels sont pratique courante, avec les risques d'absence de transparence sur lesquels il n'est pas nécessaire d'insister. Certes, le dernier mot appartiendra à la collectivité (approbation du plan, décision sur l'étude d'impact) et, juridiquement, les compétences sont de la sorte respectées. Mais, s'ils restent internes, de tels processus excluent d'autres acteurs de la société civile, qui n'auront pas d'autres moyens d'intervention que de réagir contre le produit fini: nous en dirons un mot plus bas.

⁴ Auxquelles il faudrait d'ailleurs ajouter celles de la liberté personnelle et de la liberté d'établissement, qui gouvernent les phénomènes de mobilité.

3.5. La coordination temporelle

3.5.1. La chronologie des projets et de leurs contextes

La mise en œuvre des politiques spatiales, la réalisation d'objets à pertinence spatiale prennent un certain temps: de la gestation d'un projet à son exécution, il peut s'écouler des années. Entre temps, le contexte change, ou du moins risque de changer. Il peut se trouver utile d'être en mesure de le stabiliser ou de pouvoir veiller à ce que, décidés par d'autres autorités ou collectivités, les changements tiennent compte à l'avance de l'existence future de ce qui n'est pour l'instant qu'à l'état de projet.

Inversement, l'autorité qui gère un projet doit être au courant des évolutions du contexte, de telle sorte qu'elle puisse le cas échéant le modifier si, tel qu'elle est en train de l'élaborer, il se révèle qu'il ne sera plus, ou sera mal intégré dans son environnement.

Il faut en quelque sorte enregistrer l'histoire du territoire au fur et à mesure qu'elle se déroule, non seulement à raison des événements qui s'y passent, mais aussi en fonction de ceux qui y sont prévus.

3.5.2. La chronologie des participations

Il y a aussi nécessité de coordonner dans le temps l'élaboration interne du processus avec son environnement social et politique.

Une première question est celle du moment des interventions des autorités tierces et/ou des acteurs privés intéressés à sa réalisation: plus un point de vue est soulevé tôt dans un processus, plus grandes sont ses chances d'être pris en considération.

Une question analogue est celle du moment de la transparence et de la publicité. Elle est d'abord celle de l'information du public, et celle aussi que l'autorité peut recevoir d'acteurs de la société civile. Mais elle est aussi celle de la légitimité du projet. Juridiquement, celle-ci n'est acquise qu'avec la prise de la décision finale, soit par l'autorité compétente en dernière instance, soit par le corps électoral (les cas de référendum dans les procédures démocratie locale); mais, même dans la première situation, l'opinion publique peut être d'un poids certain. L'expérience montre cependant que, souvent, un travail préparatoire est indispensable, bien qu'il ne soit pas un gage de succès.

3.6. La coordination matérielle

3.6.1. Entre autorités

Dans la gestion du territoire s'entremêlent fréquemment des politiques spatiales différentes, assujetties à un ordonnancement normatif propre. Il doit être relativement rare que les normes applicables soient impératives de manière suffisamment dense pour prédéterminer précisément la solution concrète: pour la plupart, on l'a exposé ci-dessus, elles laissent aux autorités chargées de leur mise en œuvre une compétence au moins partiellement discrétionnaire.

Le problème est alors celui du parallélisme des balances d'intérêts qu'elles sont chargées chacune de son côté de faire. Assez souvent, ces balances font intervenir des valeurs semblables: protection de la nature, des sites, de l'environnement, besoin de l'objet spatial en cause, etc. Soit elles sont mentionnées dans les législations particulières, soit elles sont énumérées dans la législation générale sur l'aménagement. Que chaque autorité se meuve dans sa propre sphère d'attributions, qu'elle soit indépendante des autres dans la décision qu'elle a à prendre, ne peut pas signifier qu'elle puisse être autonome dans la pondération des intérêts à laquelle elle doit procéder. Il doit nécessairement y avoir une unité, sinon il ne pourrait plus être question d'une politique publique générale de l'aménagement du territoire.

D'une manière ou d'une autre, les compétences discrétionnaires doivent être limitées par une obligation de coordination des balances d'intérêts. Le poids de ces restrictions dépend du droit matériel d'une part, de la position respective des autorités en présence de l'autre.

Ainsi, si un projet — par exemple celui d'une route — implique une autorisation de défrichement dont l'autorité forestière considère que les normes applicables en commandent le refus, l'autorité compétente pour décider du projet ne saurait passer par-dessus, quelle que soit son opinion sur l'utilité de la route. Le droit matériel confère à l'autorité forestière une sorte de droit de veto. Toutefois, pour respecter les attributions respectives définies par les législations, si elle est en droit de motiver sa décision par l'intérêt à la conservation de la forêt, elle ne peut pas tirer argument de l'utilité de la route: elle outrepasserait ses compétences. Juridiquement, cela est clair, mais une telle distinction n'est guère praticable.

La position hiérarchique respective des autorités en présence peut dans certaines situations résoudre une contradiction: tel est le cas des immunités dont bénéficient fréquemment les collectivités supérieures (on y a fait allusion plus haut), tel est aussi le cas d'un arbitrage auquel procéderait une autorité supérieure commune. Mais il est évidemment préférable de trouver une solution par d'autres moyens: cela implique la mise en place de procédures dans lesquelles les dossiers sont examinés conjointement par les diverses autorités, selon des modalités de collaboration.

On en arrive ainsi à la coordination procédurale.

3.6.2. Avec les acteurs de la société civile

La coordination matérielle telle qu'elle est faite entre autorités ne garantit pas à elle seule que tous les intérêts publics pertinents aient été pris en compte. Il existe en effet des intérêts publics faibles, soit du fait de la position institutionnelle de l'autorité qui en a la charge ou de l'aménagement de ses compétences (par exemple elle n'a pas de pouvoir de décision), soit parce qu'il y a un recoupement fort entre certains intérêts publics et ceux que poursuit le promoteur (public ou privé). L'époque où l'on pouvait penser que l'autorité avait le monopole du savoir sur ce qui était ou non l'intérêt de la collectivité entière est définitivement révolue.

Il y a certes les procédures de recours. Encore faut-il qu'elles soient ouvertes à la représentation d'intérêts publics, et non pas à la seule défense d'intérêts privés: la qualité pour agir des organisations à but idéal (protection de l'environnement, du paysage, des sites, etc.) n'est pas partout ni toujours reconnue.

Surtout, il est constant que les intérêts publics faibles ont moins de poids s'ils ne sont invoqués qu'à l'issue du processus. Il importe donc que les phases en amont de la décision finale leur soient ouvertes au moyen de la participation d'acteurs de la société civile. Là où cela est pratiqué (la législation l'exige parfois), on assiste d'ailleurs à des phénomènes de concertation, voire de contractualisation, dans lesquels, en échange de certaines prestations du promoteur, les organisations à but idéal auxquelles l'ordre juridique donne qualité pour recourir s'engagent par avance à renoncer à user des voies de droit qui leur sont ouvertes.

3.7. La coordination procédurale

3.7.1. Dans les phases d'élaboration

La coordination doit intervenir le plus tôt possible. Le poids des inerties est bien connu: revenir sur le travail d'élaboration déjà accompli est souvent une décision plus difficile à prendre que celle de continuer d'avancer.

On en a dit un mot à divers titre, notamment sous le chapitre de la coordination temporelle. C'est déjà au stade de la naissance d'un projet qu'il importe de l'enregistrer dans un document général d'aménagement, puis aux divers stades de son élaboration, de telle sorte que tous les acteurs présents sur le territoire concerné en soient informés et que la coordination puisse accompagner de manière transparente toutes les étapes de son histoire.

3.7.2. Dans la procédure de décision

On en a en fait déjà traité sous divers angles ci-dessus: ce qui n'est pas étonnant, si l'on observe que mettre ensemble de manière cohérente des politiques spatiales différentes implique de mettre ensemble des processus de décision — la coordination est d'abord dialogue, donc aménagement de procédures.

On a vu en particulier la modalité la plus radicale, qui est la concentration de toutes les compétences auprès d'une seule et même autorité, celle qui est responsable de la réalisation du projet; les autres autorités perdent leurs compétences légales de décision et ne peuvent que donner leur avis. Il n'y a plus qu'une seule balance des intérêts. Une telle solution exige des aménagements pour en atténuer la radicalité, qui présente le risque de voir les intérêts relevant de ces autres autorités régulièrement sacrifiés. On peut penser par exemple à l'obligation qui serait faite à l'autorité centralisée d'avoir à motiver particulièrement le fait de s'écarter d'un préavis; on peut penser aussi à l'intervention d'une médiation. Elle n'est justifiée que pour les projets de grande envergure, où les enchevêtrements de compétences sont à ce point nombreux que, à les respecter toutes, les procédures seraient beaucoup trop longues.

On a aussi exposé le modèle dans lequel les autorités concernées ont l'obligation de se concerter avant toute décision, afin de se communiquer leurs intentions, leurs appréciations, les conditions et charges au prix desquelles elles seraient prêtes à donner leur accord. En quelque sorte, les procédures sont menées en parallèle, mais conjointement. Pour que le processus avance de manière cohérente (et diligente!), il est nécessaire d'en confier la responsabilité de son organisation à une seule autorité.

Juste un mot sur l'étude d'impact, pour rappeler que deux modèles sont envisageables. Soit on en fait une procédure distincte des autres, avec une décision propre; si les intérêts liés à la protection de l'environnement sont ainsi procéduralement assurés, il faut compter avec une exigence supplémentaire de coordination. Soit l'étude d'impact se déroule sous la responsabilité de l'une des autorités qui ont à prendre des décisions relativement à l'objet en cause; dans cette dernière hypothèse, on choisira celle, parmi ces autorités, qui a la compétence la plus compréhensive, c'est-à-dire celle qui a dans ses attributions l'évaluation la plus complète du projet; toutefois, il est nécessaire de faire intervenir l'autorité compétente en matière de protection de l'environnement, dont les attributions sont réduites à la fonction de l'expertise et de l'avis, avec les risques signalés plus haut.

3.7.3. La mission de la coordination

La coordination, pourrait-on dire à première vue, consiste à introduire entre les différents acteurs des circuits de communication qui les conduisent à adapter

réciroquement leurs comportements. Chacun garde son autonomie, mais se prôte à en faire un usage adapté à celui que font les autres de leur propre autonomie.

En fait, dans une telle conception, cela conduit à un problème organisationnel important: personne n'est à proprement parler en charge de l'intégration en fonction du projet lui-même. Chaque acteur mène sa propre stratégie — celle de l'institution à laquelle il est rattaché et celle qu'il mène lui-même à l'intérieur de son institution.

Un lieu de coordination devrait donc être organisé qui soit plus qu'une simple circulation d'informations, qui tire un pouvoir propre de sa fonction spécifique de coordination. Mais une telle institutionnalisation pourrait bien être la quadrature du cercle. Car ou bien l'autorité en question est chargée du projet sous l'un de ses aspects, donc du point de vue d'un intérêt public déterminé, qu'elle aura tendance à privilégier; ou bien elle n'a aucune autre compétence que de coordonner, hypothèse dans laquelle, si elle n'est pas supérieure à toutes les autres autorités concernées, dépourvue qu'elle est d'un pouvoir propre de décision en la matière, sa position ne vaudra guère plus qu'un avis.

3.7.4. Le contentieux

On ne fera qu'indiquer ici les problèmes liés au contentieux. Si les décisions à pertinence spatiale doivent être coordonnées pour qu'elles puissent saisir les problèmes posés dans toute leur ampleur et leur cohérence, il est nécessaire que le régime du contentieux permette au juge également d'avoir une vision complète de l'affaire. D'où l'utilité de coordonner l'organisation des voies de droit. Il y va d'ailleurs aussi de l'intérêt des tiers recourants, qui doivent savoir contre quels actes, dans quelles formes et auprès de quelle autorité il faut intervenir.

C'est ainsi que, en droit suisse, dans le modèle de coordination formelle que l'on vient de décrire, toutes les décisions doivent être notifiées en même temps et il ne doit y avoir qu'une seule voie de recours pour toutes.

4. CONCLUSION: QUELQUES PRINCIPES

4.1. Pourquoi des principes?

Peut-être sommes-nous à même, à partir de ces modes de coordination, de tenter d'esquisser quelques principes fondamentaux régissant la planification en tant que fonction de coordination des politiques spatiales — principes qui pourraient être des principes de validité juridique, une fois qu'ils seraient arrivés à un degré d'élaboration suffisant. Je ne les développerai pas, mais me contenterai d'indiquer en quelques mots des lignes directrices, leur contenu découlant de ce qui précède.

Il s'agit là de la tentative de structurer juridiquement un mode d'activités publiques nouveau. L'entreprise est nécessaire: la planification est ici une tâche

étatique, l'exercice d'un pouvoir politique, et nous vivons dans des Etats où l'exercice du pouvoir est soumis au droit. Mais encore faut-il que ce droit soit suffisamment organisé pour obéir à deux exigences potentiellement contradictoires: d'une part offrir des garanties suffisantes de rationalité vérifiable, de l'autre donner un cadre d'action qui permette à l'administration d'agir efficacement. Il est loin d'être certain que le droit public classique fournisse des concepts adéquats, formé qu'il a été dans son histoire par et pour un tout autre mode d'action.

La structuration et la mise en œuvre de ces principes sont précisément les problèmes mêmes de la planification comme organisation de processus de décisions complexes. Serait-il possible de les considérer comme des principes juridiques conditionnant la validité de toute activité de planification? Etant entendu, préalablement, qu'il ne s'agit pas de règles fixes, n'admettant pas de conflits entre elles, valables pleinement indépendamment les unes des autres, sans avoir à être équilibrées les unes par rapport aux autres. Nous entendons le concept de principes comme un ensemble de maximes directrices dont l'effectivité ne peut être mesurée que dans une situation concrète, moyennant une balance entre les intérêts qu'elles mettent en jeu.

4.2. Une liste provisoire

4.2.1. Le principe de la suprématie des plans

Pour établir une coordination verticale suffisante, les plans doivent être hiérarchisés. Mais cette hiérarchie doit obéir à certaines exigences de contenu: à chaque niveau, qu'il s'agisse de coordination dans l'espace ou dans le temps, les plans doivent être conçus de manière à laisser aux niveaux inférieurs ou postérieurs suffisamment de liberté pour que l'adaptation aux circonstances concrètes reste possible. Corrélativement, des procédures de révision et des procédures de surveillance assureront aussi bien les possibilités de modification que celle du contrôle de compatibilité.

4.2.2. Le principe de la réserve du plan

Là où se posent des problèmes d'intégration, aucune décision ne peut être prise sans qu'une phase préalable de planification n'ait assuré la coordination adéquate. Il peut s'agir autant de la sélection des variantes et des options possibles que de l'organisation de l'ensemble des procédures requises.

Peut-être vaudrait-il mieux parler de réserve de la planification. Car le principe implique que la planification ait lieu au niveau adéquat, et il est possible qu'il soit judicieux, en fonction des circonstances, de renvoyer la solution des problèmes à une planification de rang inférieur plutôt que d'y procéder plus haut dans la hiérarchie.

4.2.3. Le principe des flux réciproques

J'emprunte ces termes au droit allemand. Le concret et le local ne doivent pas nécessairement céder à l'abstrait et au central. Les impératifs de politique spatiale peuvent aussi découler de niveaux d'appréhension inférieurs et par conséquent doivent pouvoir remonter aux niveaux supérieurs. Inversement, les politiques locales doivent tenir compte des valeurs de la politique générale d'aménagement. Il y a adaptation réciproque, prenant en considération ce qui est en jeu — et enjeu — dans l'ensemble des niveaux.

4.2.4. Le principe de l'exhaustivité (ou de la globalité)

Toute planification doit tenir compte de l'ensemble des intérêts en jeu ou, en tout cas, réserver autant que possible ce qu'elle ne peut prendre en considération actuellement pour l'intégrer ultérieurement. Les balances d'intérêts doivent être objectives, ce qui implique que la pondération doit être globale et explicite.

4.2.5. Le principe de la transversalité

Les planifications doivent tenir compte de ce qui se passe à côté d'elles. Elles sont censées coordonner — de manière interne — leur objet propre, mais être coordonnées avec les décisions, options, plans régissant d'autres territoires ou d'autres matières que les leurs.

4.2.6. Le principe de la récurrence

Les planifications doivent faire l'objet d'une réévaluation périodique, non seulement quant leur propre réalisation, mais aussi en fonction de l'évolution de leur environnement — celle des faits, celle des objets spatiaux, celle des planifications des niveaux qui leur sont subordonnés ou auxquels elles sont subordonnées.

4.2.7. Le principe de l'ouverture (ou de la transparence)

Les procédures de planification doivent être publiques aussi tôt que possible — en tout cas assez tôt pour que leurs cours puissent être infléchis en fonction d'interventions extérieures. Cela vaut non seulement entre administrations, mais aussi du point de vue de la participation et de la légitimité démocratique.

4.2.8. Le principe de la stabilité

Il apparaît paradoxal, dans des politiques gouvernées par les nécessités des intégrations réciproques et des adaptations à l'évolution des circonstances. Mais il est néanmoins indispensable. Il importe en effet que les autorités soient liées par

les options qu'elles décident, non seulement d'ailleurs au nom de la sécurité du droit, mais aussi simplement pour que les autres autorités puissent planifier de leur côté. La stabilité est évidemment relative: elle signifie que toute modification de plan doit être coordonnée et assujettie à une balance des intérêts — l'intérêt à son maintien faisant contrepoids à celui qui milite en faveur de sa révision.

4.3. Conclusion

Cette liste est imparfaite. D'abord, elle peut sans doute être complétée — par exemple par un principe d'anticipation, qui serait inspiré du principe de prévention du droit de l'environnement. Elle pourrait aussi être raccourcie, l'un ou l'autre de ces principes ne formant qu'une facette d'un autre. Enfin, il y aurait lieu de les structurer dans leurs relations réciproques, afin de les articuler en système.

Quoi qu'il en soit, il ne s'agissait ici que d'indiquer une possibilité : celle de constituer une théorie juridique des actes de planification dans leur fonction de coordination. La tentative a-t-elle quelque chance de succès ? Et même — question préalable ! — : a-t-elle un sens ? Avant de répondre, il vaut la peine d'en faire l'essai. Sinon, cela signifierait qu'il faut se résigner à ce que le droit de l'aménagement du territoire ne soit rien d'autre que la description fidèle des lois, plans, décisions et pratiques relatifs à la gestion de l'espace. Ce serait un droit purement gestionnaire, voire managérial, qui se légitimerait uniquement par ses réussites. Le droit, comme référence normative de l'exercice du pouvoir politique, exige plus : la garantie d'une rationalité qui, outre ses produits en quelque sorte techniques, s'inscrit dans les exigences de l'Etat de droit.

Table

1. La cohorte hétéroclite des plans
2. La planification entre la gestion des différences et la cohérence de l'unité
 - 2.1. Les espaces comme unités complexes
 - 2.2. La planification comme unité complexe
 - 2.3. Coordonner le droit et la gestion de l'espace
3. Les modes de coordination
 - 3.1. La coordination des compétences
 - 3.2. La coordination verticale
 - 3.2.1. La coordination descendante
 - 3.2.2. La coordination ascendante
 - 3.3. Coordination matérielle horizontale
 - 3.3.1. La cohérence interne
 - 3.3.2. La cohérence intersectorielle
 - 3.3.3. La garantie de la coordination horizontale
 - 3.4. La coordination institutionnelle
 - 3.4.1. Collectivités de même niveau
 - 3.4.2. Entre collectivités de niveaux différents
 - 3.4.3. Avec le secteur privé (les promoteurs)
 - 3.5. La coordination temporelle
 - 3.5.1. La chronologie des projets et de leurs contextes
 - 3.5.2. La chronologie des participations
 - 3.6. La coordination matérielle
 - 3.6.1. Entre autorités
 - 3.6.2. Avec les acteurs de la société civile
 - 3.7. La coordination procédurale
 - 3.7.1. Dans les phases d'élaboration
 - 3.7.2. Dans la procédure de décision
 - 3.7.3. La mission de la coordination
 - 3.7.4. Le contentieux
4. Conclusion: quelques principes
 - 4.1. Pourquoi des principes?
 - 4.2. Une liste provisoire
 - 4.2.1. Le principe de la suprématie des plans
 - 4.2.2. Le principe de la réserve du plan
 - 4.2.3. Le principe des flux réciproques
 - 4.2.4. Le principe de l'exhaustivité (ou de la globalité)
 - 4.2.5. Le principe de la transversalité
 - 4.2.6. Le principe de la récurrence
 - 4.2.7. Le principe de l'ouverture (ou de la transparence)
 - 4.2.8. Le principe de la stabilité
 - 4.3. Conclusion