

# La compétence habitat des intercommunalités

Les jeux ambigus du législateur

Jean-Philippe Brouant

On peut difficilement déconnecter l'histoire des rapports entre l'intercommunalité et l'habitat de l'histoire de la décentralisation elle-même. Les intercommunalités ont pendant très longtemps joué un rôle mineur pour la simple et bonne raison que les communes n'avaient guère de compétences dans ce domaine. Lors de l'acte I de la décentralisation, les « politiques locales » en matière d'habitat ne sont conçues par le pouvoir central que comme une déclinaison locale d'objectifs nationaux.

Il s'agit simplement, pour reprendre les termes de la circulaire du 5 octobre 1984 relative aux conseils départementaux de l'habitat, d'associer « plus étroitement tous les partenaires concernés et notamment les collectivités locales à la mise en œuvre de la politique nationale du logement ». Et si en application de l'article 76 de la loi du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences, les communes, les départements et les régions peuvent élaborer leurs priorités en matière d'habitat, ces priorités ne sont que susceptibles d'accompagner celles de l'État, d'en être un calque. En cas de discordance entre les objectifs nationaux et les priorités locales, le préfet n'a pas à prendre en compte ces dernières, notamment lors de la programmation des financements.

Cette histoire témoigne d'une certaine méfiance de l'État vis-à-vis des communes en matière d'habitat. D'une certaine manière, l'intercommunalité est appréhendée en partie comme un garde-fou aux pratiques ségrégationnistes des communes. Cela apparaît dès 1982 lors du transfert de la compétence « programmes locaux de l'habitat » (PLH) aux communautés urbaines. La loi du 31 décembre 1982 confie au niveau communautaire la programmation en matière d'habitat ce qui, pour le député rapporteur de ce texte, devait permettre, en partie, de « faire échec aux politiques de ségrégation sociale, voire raciale, que pratiquent certaines communes », (rapport de M. Poperen, n° 1148, Assemblée nationale, 1982).

Cette vision est très fortement relayée par la loi Chevènement du 12 juillet 1999 qui procède à un transfert

obligatoire de la compétence habitat au profit des nouvelles communautés.

Celles-ci, cas mis à part des communautés de communes, reçoivent les compétences nécessaires « pour assurer l'équilibre social de l'habitat sur le territoire communautaire » : PLH, politique du logement social, action en faveur des personnes défavorisées, etc. À la différence des autres blocs de compétences confiés aux communautés celui relatif à l'habitat est teinté dans son intitulé même d'une certaine finalité : il s'agit en effet de « l'équilibre social de l'habitat », ce qui est censé imprimer une orientation particulière à la politique communautaire.

Cette qualification est essentielle en ce qu'elle semble assigner aux communautés une légitimité de « valeur » à défaut d'une légitimité issue du suffrage universel direct. En bref, il revient à l'échelon intercommunal d'insuffler sur le territoire dont il a la charge un vent de solidarité que les égoïsmes communaux auraient négligé. Cela étant la conception affichée par le pouvoir central d'un échelon intercommunal garant de la solidarité locale n'est pas sans susciter quelques interrogations. En effet la promotion de l'échelon intercommunal s'opère dans un contexte normatif particulier dans le domaine de l'habitat ; un certain nombre de textes font peser sur les communes des obligations de résultat. Et l'intercommunalité, tout en étant chargée d'accompagner les communes dans leurs obligations nationales, apparaît parfois comme un moyen d'en amoindrir la portée. Par ailleurs, seconde ambiguïté, en sus des difficultés propres à l'intercommunalité, les communautés partent lestées d'un certain nombre de handicaps juridiques notoires dans le domaine de l'habitat. Et à l'instar de la situation de l'épouse dans un mariage morganatique, le pouvoir intercommunal ne bénéficie pas de tous les droits qu'il serait en droit de revendiquer pour répondre aux ambitions assignées par le législateur.



La diversité de l'habitat aux abords de La Défense

Photothèque du ministère de l'équipement

### L'intercommunalité, amortisseur d'obligations nationales

La promotion des intercommunalités s'est inscrite dans un contexte normatif nouveau en ce qui concerne la politique de l'habitat. En particulier, au début des années 90, le législateur s'est estimé en droit d'imposer un certain nombre d'obligations de moyens et de résultats pesant sur les collectivités territoriales. Dans sa décision du 29 mai 1990 relative à la loi dite Besson, le Conseil constitutionnel a considéré qu'il revient « au législateur de définir les compétences respectives de l'État et des collectivités territoriales en ce qui concerne les actions à mener pour promouvoir le logement des personnes défavorisées qui répond à une exigence d'intérêt national ». Dès lors le législateur peut, au nom du principe de solidarité nationale et de la possibilité pour toute personne d'obtenir un logement décent imposer des obligations aux communes en matière d'habitat. Parallèlement, et dans sa quête de l'*optimum* dimensionnel, le législateur fait parfois preuve

de surenchère dans la promotion de l'intercommunalité. En particulier, les incitations aux regroupements intercommunaux peuvent se traduire par la possibilité d'échapper sinon aux obligations nationales qui pèsent sur les communes, au moins d'en atténuer la portée.

### Le quota de logements sociaux

L'article 55 de la loi SRU fait peser des obligations de résultat sur les communes en matière de production de logements sociaux en se fondant sur leur taille et la structure de leur parc de logements. Mais l'appartenance ou non des communes visées à une structure intercommunale va permettre de faire varier ces obligations et ce de trois façons.

En premier lieu, les communes situées dans des agglomérations dont le taux d'évolution de la population entre deux recensements généraux de la population successifs est négatif sont dispensées des obligations fixées par la loi, à condition d'être membres d'un EPCI à forme « communautaire » et que celui-ci ait adopté un PLH (art. L. 302-5 CCH). Certes on peut arguer qu'en pratique, cette exception est marginale puisqu'en 2004, cela représentait vingt-neuf communes sur les 774 concernées soit 3,7 %.

Cela étant, la logique même de cette disposition introduit l'idée que l'intercommunalité peut constituer une immunité de protection. D'autant plus que les autres exceptions prévues par le législateur reposent sur des critères moins discutables liés soit à des contraintes d'inconstructibilité (communes soumises à un plan d'exposition au bruit ou à une servitude d'environnement) soit à des considérations sociales (les communes bénéficiaires de la dotation de solidarité urbaine à partir du moment où elles ont 15 % de logements sociaux), soit à des considérations géographiques (communes situées en dehors d'une agglomération au sens de l'INSEE).

En second lieu l'appartenance à un EPCI permet de remodeler le rythme d'exécution des obligations nationales. Pour les communes soumises à l'article 55 et membres d'une communauté compétente en matière de programme local de l'habitat (PLH), c'est ce dernier qui, sous réserve d'avoir été approuvé avant le 31 décembre 2001, fixe l'objectif de réalisation de logements locatifs sociaux sur le territoire de la commune concernée : cet objectif, nous dit la loi, est fixé, « de façon à favoriser la mixité sociale en assurant entre les communes une répartition équilibrée et diversifiée de l'offre de logements » et « de manière à accroître la part de ces logements par rapport au nombre de résidences principales ».

Dernière limite, cet objectif ne peut être inférieur à la somme des logements manquants dans les communes déficitaires au regard de l'article 55, « chacune de ces dernières devant se rapprocher de l'objectif de 20 % ».

Ce qu'il faut retenir de cette formule compliquée, c'est que le fait d'appartenir à une communauté permet de mutualiser les efforts de rattrapage ; la commune reste seule redevable de ses obligations et continue notamment, tant qu'elle n'a pas atteint l'objectif de 20 %, à être soumise au prélèvement financier prévu : simplement ses engagements triennaux peuvent être assouplis par rapport à la situation d'une commune non membre d'un EPCI. Dans la mesure où l'objectif de réalisation est librement réparti entre les communes membres de l'EPCI, certaines communes, qu'elles soient ou non assujetties à la loi, peuvent accepter de prendre une partie des objectifs. et, au terme de la période triennale, c'est au regard des objectifs fixés dans le PLH communautaire que seront appréciés les efforts de la commune déficitaire et la possibilité pour le préfet de passer à un stade supérieur de sanctions voire d'imposer la réalisation des logements manquants. Une fois encore en pratique, compte tenu des délais de mise en place des intercommunalités et de la date butoir fixée par la loi pour l'adoption du PLH, les exemples de mutualisation sont peu nombreux. Si la mutualisation à travers le PLH a le mérite d'inviter les communes non astreintes aux obligations à la table des négociations, elle offre des opportunités remarquables pour les communes déficitaires.

On peut à cet égard évoquer l'exemple du PLH intercommunal du Mantois (Yvelines) : ce dernier rappelle que deux communes concernées par le PLH sont déficitaires. En théorie, lors de la période triennale 2002-2004, elles devraient respectivement construire treize et onze logements locatifs sociaux ; et le PLH fixe comme engagement pour cette période dix logements pour l'une et zéro pour l'autre. Dans la Communauté urbaine de Lyon, une commune de plus de 5000 habitants avec un taux de logements sociaux de 4,2 % se retrouve, grâce au PLH, avec des obligations divisées par quatre, soit douze logements à réaliser pendant la période 2002-2004 contre quarante-sept si elle n'était pas membre d'un EPCI doté d'un PLH. Au terme de la période triennale, elle a réalisé onze logements, et se trouve donc très proche de l'objectif fixé par le PLH. Même si son taux de logements sociaux n'a augmenté que de 0,1 %, il y a fort à parier qu'elle ne fera l'objet d'aucune sanction préfectorale.

En troisième lieu, le dispositif de la loi SRU, prévoit également que dans le cas d'un EPCI à forme communautaire et disposant d'un PLH approuvé, le prélèvement annuel opéré sur les communes déficitaires en logements sociaux est versé directement à l'EPCI. Le prélèvement opéré sur les communes isolées est quant à lui versé soit à un établissement public foncier si elle en est membre, soit à défaut à un Fonds d'aménagement urbain régional.

Le pouvoir intercommunal se retrouve dans une position délicate dans la mesure où il doit gérer le syndrome « Thatcherien » du *I want my money back* porté par les communes. Ces dernières souhaitent, fort logiquement, récupérer le produit des sanctions pécuniaires infligées.

Le législateur a tout d'abord prévu un mécanisme de redistribution automatique en direction des communes qui amoindrit singulièrement l'efficacité du dispositif de prélèvement. L'article 57 de la loi SRU prévoit en effet une majoration au profit des communes prélevées à travers l'attribution de compensation de la taxe professionnelle. Ce qui, pour certaines communautés, se traduit parfois par des versements proches de 80 % des sommes prélevées.

Par ailleurs, l'article L. 302-7 du CCH précise que lorsque l'EPCI est bénéficiaire du prélèvement, la somme versée « est utilisée pour financer des acquisitions foncières et immobilières en vue de la réalisation de logements locatifs sociaux et, notamment dans les quartiers inscrits en contrat de ville ou dans les zones urbaines sensibles, des opérations de renouvellement et de requalification urbains ».

Il n'existe pas de données sur l'utilisation faite des sommes prélevées et leur affectation précise dans les EPCI mais il paraît probable que ces derniers opèrent des redistributions au prorata des prélèvements opérés.

### La réalisation d'aires d'accueil pour les gens du voyage

L'article 28 de la loi du 31 mai 1990 a fixé une règle simple : « toute commune de plus de 5000 habitants prévoit les conditions de passage et de séjour des gens du voyage sur son territoire, par la réalisation de terrains aménagés à cet effet ». Certaines communes ont tenté de se défaire de leurs obligations en passant le relais aux structures intercommunales. Preuve en est un arrêt rendu en 2003 par la Cour administrative d'appel de Nancy à propos de la commune de Verdun. Estimant l'aire communale existante comme insalubre, un nomade a saisi la juridiction administrative en 1998 en considérant que la commune n'avait pas rempli ses obligations. La commune incriminée estimait que sa responsabilité ne pouvait être engagée dès lors qu'elle avait transférée sa compétence au SIVOM de l'agglomération verdunoise. La Cour estime que la commune a commis une faute en ne fournissant pas d'aménagements convenables et que la commune ne pouvait s'exonérer de sa responsabilité en invoquant les fautes commises par le SIVOM dès lors que celui-ci s'était uniquement engagé à prendre la maîtrise d'ouvrage pour la réalisation d'une future aire d'accueil.

La loi Chevènement ne comporte aucune disposition sur ce point mais la loi du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et l'habitat des gens du voyage, tout en faisant obligation aux communes figurant au schéma départemental de participer à sa mise en œuvre, leur permet de transférer cette compétence à un EPCI. Les communes ont très rapidement saisi l'intérêt d'un tel transfert ce dernier s'opérant dans des conditions pas toujours très régulières du point de vue juri-



Manifestation des gens du voyage contre le projet de loi instaurant une taxe d'habitation sur les caravanes, novembre 2005

dique. En effet un certain nombre de communautés ont estimé qu'une telle compétence était liée à l'équilibre social de l'habitat et qu'il suffisait de préciser que la création et la gestion des aires d'accueil étaient d'intérêt communautaire pour que le transfert soit effectif. Or une telle compétence doit être transférée dans les conditions définies à l'art. L. 5211-17 du CGCT et s'analyse comme une modification des statuts du groupement. Le transfert de compétences obéit en effet à des règles procédurales beaucoup plus strictes que la simple définition de l'intérêt communautaire. Par ailleurs les communes pensent, parfois un peu rapidement, que le transfert leur permettra d'échapper partiellement à leurs obligations législatives en mutualisant les efforts. À titre d'exemple, les communes membres de la Communauté Grand Parc dans les Yvelines lui ont transféré la compétence « création et gestion d'une aire d'accueil des gens du voyage », en faisant inscrire dans les statuts que « la communauté de communes se substitue aux communes du Grand Parc dans leurs obligations ». Or la circulaire du 5 juillet 2001 relative à l'application de la loi du 5 juillet 2000 précise que l'EPCI « réalise l'aire sur le territoire de la commune d'implantation prévue au schéma départemental ». Le transfert n'a, en théorie, aucun effet sur la localisation de l'aire puisque les communes inscrites au schéma restent redevables de leurs obligations. Les communes pourront certes retarder l'implantation de l'aire en utilisant certains artifices procéduraux comme par exemple l'article L. 5211-57 du CGCT qui impose, en cas d'avis

défavorable de la commune concernée par une décision communautaire, que la décision soit adoptée à une majorité renforcée. Toujours est-il qu'en cas de carence de l'EPCI dans sa mission, la loi prévoit que l'État peut acquérir les terrains nécessaires et réaliser les travaux d'aménagement et il va de soi que l'aire prévue devrait être réalisée sur la commune concernée.

Il y aurait beaucoup à dire sur les rédactions ambiguës des schémas départementaux par l'État, qui affadissent les obligations communales, ou sur l'attitude du législateur qui, dans la loi *Libertés et responsabilités locales*, a repoussé de deux ans le délai imposé par la loi du 5 juillet 2000 pour que les communes et EPCI se mettent en conformité au regard de leurs obligations légales pour l'accueil des gens du voyage. Toujours est-il que l'intercommunalité est interprétée par certaines communes comme un moyen de « botter en touche » la question des gens du voyage.

### Une responsabilité sans autorité

Le pouvoir intercommunal est conçu par le pouvoir central comme un instrument de lutte contre la ségrégation, de promotion de la solidarité entre les communes en matière d'habitat. Cette conception qui s'affiche dès 1982 est particulièrement nette dans les textes en vigueur. On l'a dit, la formulation même du titre de compétences « équi-

libre social de l'habitat » traduit cette ambition. De même l'instrument principal à destination des intercommunalités, le PLH, doit lui aussi poursuivre cette mission puisqu'il fixe les objectifs et principes « d'une politique visant à répondre aux besoins en logements et en hébergement et à favoriser le renouvellement urbain et la mixité sociale en assurant entre les communes et entre les quartiers d'une même commune une répartition équilibrée et diversifiée de l'offre », (art. L. 302-1 du CCH).

Cela étant, la définition et la mise en œuvre de cet objectif d'équilibre social doivent se concilier avec les règles propres à la coopération intercommunale. Sans rentrer dans une exégèse des textes, on peut partir de l'article L. 5210-1 du CGCT qui figure au fronton du titre relatif aux EPCI et dispose : « Le progrès de la coopération intercommunale se fonde sur la libre volonté des communes d'élaborer des projets communs de développement au sein de périmètres de solidarité ». Cette disposition est ensuite déclinée de façon quasi similaire dans les articles propres à chaque type de communauté.

Il en ressort trois piliers fondamentaux de la coopération – la libre volonté des communes, l'élaboration et la mise en œuvre de projets communs et l'existence de périmètres de solidarité – qu'il nous faut confronter à la politique de l'habitat.

### Libre volonté des communes et compétences communautaires

S'agissant en premier lieu de la libre volonté des communes, il s'agit d'une donnée fondamentale, pour ne pas dire la donnée fondamentale qui explique les difficultés intrinsèques de la coopération intercommunale. Le respect de la « libre volonté des communes » s'appuie sur le principe constitutionnel de libre administration des collectivités locales qui interdit toute hiérarchie entre celles-ci, principe réaffirmé avec vigueur lors de la révision constitutionnelle de 2003. D'un point de vue juridique, les communautés ne sont que des établissements publics et, en tant que tels, astreintes au principe de spécialité qui les cantonne à l'exercice des missions dévolues et leur interdit d'exercer un pouvoir décisionnel sur les compétences conservées par les communes. Le principe de spécialité a pour corollaire le principe d'exclusivité : les communes ne peuvent plus agir dans le champ des compétences de l'EPCI et l'EPCI ne peut agir, ni opérationnellement, ni financièrement, dans le champ des compétences conservées par les communes.

D'où l'importance de la délimitation des compétences respectives. Certes le législateur a, dans le domaine de l'habitat, confié aux EPCI un certain nombre de responsabilités exclusives dont la teneur ne peut *a priori* dépendre de la volonté des communes. Mais ces domaines sont, somme toute, très restreints. De même, et à l'instar des autres blocs



Photothèque du ministère de l'équipement

Diversité de l'habitat dans l'agglomération de Nantes

de compétences détenus par les EPCI, le champ de l'intervention communautaire dépend très largement du consensus arrêté à l'occasion de la définition de « l'intérêt communautaire ». Or, et à la différence des autres blocs de compétences, l'exercice présente certaines singularités en matière d'habitat. Tout d'abord la liste des actions, des opérations, des instruments qui composent ce bloc comporte des formulations de type – politique du logement, amélioration du parc immobilier bâti... – qui ne sont pas sans soulever de grandes difficultés d'interprétation. Ensuite le législateur a expressément prévu des dérogations au principe d'exclusivité de la compétence communautaire : alors même que l'article L. 5216-5 du CGCT impose la définition de l'intérêt communautaire pour les « actions et aides financières en faveur du logement social », le nouvel article L. 2252-5 du CGCT issu de la loi *Libertés et responsabilités locales* du 13 août 2004 dispose que la commune conserve la possibilité de contribuer au financement du logement locatif social « nonobstant le transfert, volontaire ou de plein droit, de tout ou partie de ses compétences en matière de politique du logement ou d'habitat à un établissement public de coopération intercommunale ». Enfin le législateur ne fait pas preuve de cohérence dans certains domaines essentiels comme celui de l'attribution des logements sociaux. À la suite de la loi Borloo du 1<sup>er</sup> août 2003, qui a donné aux maires une voix prépondérante dans les commissions d'attribution des logements sociaux, la loi *Libertés et responsabilités locales* leur donne également une priorité pour bénéficier de la délégation du contingent de réservation préfectorale. Ce n'est qu'après l'accord du maire que le préfet peut éventuellement déléguer son contingent au président de l'EPCI.

Il en résulte que sur un même territoire intercommunal, le champ d'intervention potentiel de l'EPCI en matière d'habitat est très variable dans le temps et dans l'espace. Cette incertitude sur la ligne de partage entre les compétences communales et communautaires rend nécessaire, en pratique, une réaffirmation constante de la légitimité de l'intervention communautaire ce qui, on s'en doute, n'est pas sans influence sur la durée du processus de décision.

Là où les choses se compliquent, c'est que les EPCI sont désormais susceptibles de mettre en œuvre des compétences en matière d'habitat qui ne résultent pas uniquement d'un transfert communal mais émanent d'autres collectivités publiques. C'est le cas en matière d'aides à la pierre puisque l'État peut déléguer aux EPCI sa compétence dans ce domaine. De même, les collectivités régionales et départementales ont également la possibilité de déléguer aux EPCI un certain nombre de compétences. Il est difficile d'évaluer les effets sur le long terme de telles opportunités mais il est certain qu'en permettant à ces structures d'agir sur les territoires communaux au nom de compétences attribuées par des collectivités extérieures, un certain nombre de difficultés surgiront. Dans le cas des conventions de délégation des aides à la pierre par exemple, les communautés candidates peuvent, au titre de la définition de l'intérêt communautaire, avoir des compétences réduites par exemple en matière d'amélioration de l'habitat privé. Or par le jeu de la convention de délégation, elles peuvent se retrouver au cœur du dispositif du financement d'OPAH alors même que les communes membres n'ont pas souhaité lui transférer cette compétence.

Le respect de la libre volonté des communes se traduit essentiellement comme une limite s'agissant de l'autorité potentielle des décisions de l'intercommunalité vis-à-vis des communes même dans les domaines de compétence communautaire. Ce qui peut donner des EPCI l'image de mineurs en voie d'émancipation qui relèvent encore, pour une large partie de leurs activités, de l'autorité des communes.

### Le programme local de l'habitat et ses limites

Juridiquement, dans les communautés urbaines et d'agglomération, le PLH est un instrument qui relève de la compétence exclusive du niveau intercommunal : pour être plus précis que la loi, il faudrait dire que son élaboration et son adoption sont communautaires même si sa mise en œuvre est partagée avec les communes. Affirmer que son élaboration est exclusive implique que cette compétence n'est et ne peut être soumise à définition de l'intérêt communautaire ; et mettre en place une procédure officielle d'avis contraignant des communes serait probablement illégal. C'est donc l'organe délibérant de l'EPCI et lui seul qui est censé décider ; même le préfet, pourtant obligatoirement associé à l'élaboration du PLH, n'a pas juridiquement le pouvoir d'imposer des modifications au projet de PLH arrêté par l'EPCI.

Le pouvoir intercommunal dispose donc, *a priori*, de marges de manœuvre importantes pour adopter un document qui, à la lecture des textes, porte une responsabilité éminente. Il est en effet censé préciser, dans les agglomérations déficitaires en logements sociaux, « la répartition prévisionnelle des logements locatifs sociaux nécessaires » pour satisfaire aux exigences du quota de 20 % « entre les

différentes communes membres » de l'EPCI. Et à la suite de la loi libertés et responsabilités locales, le nouvel article L. 302-1 du CCH précise que le PLH indique « les objectifs d'offre nouvelle » et « fait l'objet d'un programme d'actions détaillé par secteurs géographiques ».

Dans un monde juridique idéal, cela signifie que le PLH communautaire pourrait théoriquement imposer aux communes, au nom des objectifs d'équilibre fixés par le législateur, la réalisation de logements sociaux. Dans la réalité concrète, il n'en n'est rien.

En premier lieu, l'article L. 302-8 du CCH précise que les communes non soumises au prélèvement prévu par la loi SRU « ne peuvent se voir imposer la construction de logements sociaux supplémentaires sans leur accord ». On peut tout à fait comprendre qu'une commune qui dispose déjà de son quota de 20 % puisse s'opposer à la construction de logements sociaux supplémentaires. Mais parmi les « communes non soumises au prélèvement » se trouvent également celles qui se situent en dessous des seuils légaux de population arrêtés à l'article 55 de la loi SRU, à savoir moins de 1500 habitants en Île-de-France et moins de 3500 sur le reste du territoire ou encore celles qui sont situées en dehors d'une agglomération au sens de l'INSEE. Dans le cas de la Communauté d'agglomération de Mantes-en-Yvelines par exemple, sur les douze communes membres, trois relèvent de l'article 55 car elles remplissent les conditions de seuil de population et ont moins de 20 % de logements sociaux, trois répondent aux obligations, quatre y échappent car elles sont en dessous du seuil de population et les deux dernières, bien que remplissant les conditions de seuil, ont la chance de ne pas appartenir à l'agglomération de Paris. Le pouvoir intercommunal doit donc composer, lors de l'élaboration de son PLH, avec des communes qui, quel que soit le nombre de logements sociaux sur leur territoire, sont dans un rapport différent vis-à-vis des obligations législatives.

En second lieu, la portée du PLH est également très réduite vis-à-vis des communes qui relèvent de l'article 55 de la loi SRU. En effet, le PLH ne constitue pas un document opposable aux autorisations d'occupation des sols et les communes ne sont redevables des engagements souscrits dans le PLH qu'au regard de l'État car seul le Préfet dispose de la faculté de les sanctionner et il n'est en aucun cas, le Conseil constitutionnel a été très clair sur ce point, dans un cadre de compétence liée.

Le PLH est donc un document dont la portée juridique est variable selon la situation de la commune ce qui n'est pas très sain (juridiquement).

Enfin, le plan local d'urbanisme (PLU), le plus souvent aux mains des communes, ne se situe que dans un rapport d'obligation de compatibilité vis-à-vis du PLH ce qui prive ce dernier d'une portée réellement contraignante. Cette obligation de compatibilité ne peut, compte tenu de la jurisprudence du Conseil constitutionnel et de la révision constitutionnelle de mars 2003, aller jusqu'à une obligation de conformité qui serait synonyme de hiérarchie. En

particulier, le PLH ne peut dicter au PLU la façon dont il doit mettre en œuvre ses objectifs ; cette considération est fort bien traduite dans les termes retenus par les auteurs du décret du 4 avril 2005 relatif aux programmes locaux de l'habitat. Le programme d'actions du PLH doit indiquer « le cas échéant, les incidences de la mise en œuvre des actions retenus sur les plans locaux d'urbanisme et les cartes communales, dans chaque secteur géographique ».

Reste l'option offerte par les Scot. Les communautés sont en effet compétentes de plein droit pour leur élaboration et leur adoption et leurs orientations générales peuvent notamment définir « les objectifs relatifs à l'équilibre social de l'habitat et à la construction de logements sociaux », (art. L. 122-1 c. urb). Mais là encore, si les dispositions du Scot sont d'une précision telle qu'elles ne laissent aucune marge de manœuvre aux communes, il y a fort à parier qu'elles pourraient être déclarées illégales au nom du principe de l'absence de hiérarchie entre collectivités locales.

On le voit, le pouvoir intercommunal est dans une position singulièrement délicate dans la mesure où il ne peut agir que par voie d'incitation, de mobilisation des communes autour d'un projet. Preuve en est qu'un certain nombre de communautés passent des contrats avec les communes membres relayant les objectifs de production arrêtés dans le PLH. D'un point de vue symbolique, l'instrument contractuel, répond parfaitement aux règles de la gouvernance intercommunale. En tant qu'il suppose une égalité des parties, une négociation préalable, la rencontre de l'autonomie des volontés, le contrat semble garantir l'absence de hiérarchie entre les acteurs. Il n'en reste pas moins que cet habillage contractuel n'est pas sans soulever des difficultés sur le plan des principes démocratiques. Il introduit une confusion des genres entre ce qu'a prévu, non sans quelques ambiguïtés, le législateur à savoir une norme fixée de manière unilatérale et l'idée d'une « loi des parties » négociée. De plus, le contrat ne nous paraît pas pouvoir répondre à l'ensemble des objectifs assignés par le législateur aux EPCI. L'équilibre social de l'habitat ne peut indéfiniment reposer sur le consensus et suppose, dans les domaines de compétences exclusives des communautés, parfois des décisions unilatérales qui s'imposent aux communes. Enfin l'outil contractuel ouvre un système de compétences « à la carte » variable selon le désir et la capacité de négociation des communes membres, ce qui paraît aller à l'encontre de l'esprit même de la solidarité et introduit, pour le citoyen, encore moins de lisibilité sur les responsabilités respectives.

### **Les périmètres de solidarité : interférences, court-circuitage et enclaves de rénovation urbaine**

Dernière précision relative au troisième pilier de l'intercommunalité à savoir les périmètres de solidarité. La

promotion rapide de l'échelon intercommunal comme territoire administratif d'intervention le plus pertinent en matière de politique de l'habitat doit faire l'objet de certaines interrogations. En particulier, il semble intéressant de se pencher sur les distorsions existantes entre les cadres idéaux d'intervention recensés par les acteurs politiques et administratifs et les cadres réels de mise en œuvre des politiques intercommunales.

La loi du 29 juillet 1998 de lutte contre les exclusions a donné à la notion de « bassin d'habitat » une consistance et une organisation susceptibles de le faire émerger comme cadre privilégié de la politique du logement. Les bassins d'habitat y sont définis comme devant constituer « des territoires cohérents en matière de politique de logement et d'urbanisme ». La définition de ces bassins d'habitat est soumise à certaines conditions précises et en particulier au fait que « la situation du logement le justifie au regard des objectifs de mixité sociale et d'accueil des personnes défavorisées ».

En pratique, les préfets se sont contentés de considérer que les territoires des communautés en cours de formation constituaient le périmètre le plus pertinent pour délimiter le bassin d'habitat. Or le périmètre de l'intercommunalité institutionnelle, qu'elle soit d'aubaine ou de protection, est loin de toujours correspondre à « l'optimum, dimensionnel » au regard de la notion de bassin d'habitat. Le pouvoir intercommunal peut certes tenter, au travers de l'élaboration du PLH, de dépasser les limites communales pour dessiner des secteurs géographiques d'intervention plus cohérent au regard de l'habitat et de l'objectif de mixité sociale ; il semble toutefois qu'en pratique les secteurs géographiques retenus dans les PLH respectent fidèlement les frontières communales.

Par ailleurs l'acteur intercommunal doit également composer avec des périmètres arrêtés par d'autres collectivités qui interfèrent de façon directe sur la politique communautaire de l'habitat. L'exemple le plus flagrant est celui de la politique de rénovation urbaine financée par l'ANRU. Les périmètres concernés, à savoir les zones urbaines sensibles (ZUS), ont fait l'objet d'une délimitation unilatérale par l'État. Et le dispositif législatif en vigueur fait une part très réduite au pouvoir intercommunal dans la définition de la politique de rénovation urbaine.

Des doutes subsistent sur l'identification juridique précise de ce que recouvre la notion de « rénovation urbaine » et, partant sur le découpage potentiel des responsabilités entre la commune et l'EPCI. Que la commune soit signataire de la convention passée avec l'ANRU relève de l'évidence même. En revanche, et ce qui semble être l'hypothèse la plus fréquente, que l'EPCI soit exclu du portage du projet et de la signature de la convention nous paraît constituer une hérésie juridique et institutionnelle.

D'une certaine manière, le territoire situé en ZUS se présente comme une enclave sur laquelle l'EPCI aura peu d'emprise. On pourra répondre que l'EPCI peut, lorsqu'il



Manifestation de mal-logés, Paris, automne 2005

Sébastien Orrola/REA

est signataire d'une convention de délégation des aides à la pierre, devenir gestionnaire des crédits de l'ANRU sur son territoire. En effet, à la suite de la loi *Libertés et responsabilités locales* du 13 août 2004, les EPCI délégataires peuvent conclure une convention avec l'ANRU « par laquelle celle-ci leur délègue la gestion des concours financiers qu'elle affecte » au titre des conventions pluriannuelles.

D'une part on peut douter de la mise en place effective de telles conventions. Comme le rappelle la circulaire du 29 juillet 2005 relative à l'élaboration des conventions de délégation de compétence, la mise en œuvre de cette disposition nécessite une modification du décret relatif à l'ANRU et une délibération de son conseil d'administration. Il n'est pas certain que ces textes soient rapidement adoptés. D'autre part on peut douter de l'utilité d'une telle convention de délégation. Dans la mesure où les conventions ANRU fixent très précisément les opérations financées, les maîtres d'ouvrage et les modalités de réalisation, les jeux sont déjà faits et l'on ne voit pas très bien les marges décisionnelles dont pourrait bénéficier l'EPCI en héritant de cette délégation.

Au moment où les communautés sont appelées à se mobiliser sur les politiques de l'habitat en assumant une part de responsabilité croissante, en particulier en gérant sur leur territoire les aides à la pierre étatique, les « coups partis » de la politique de rénovation urbaine risquent fort de stopper net les élans du volontarisme.

### Une intercommunalité pour le consensus ou pour l'efficacité ?

Pour conclure, il faut s'attarder un instant sur l'impact de l'affirmation progressive de l'acteur intercommunal dans les politiques du logement. L'heure n'est pas encore celle du bilan, les politiques intercommunales étant souvent majoritairement au stade de la pré-définition. Cela étant, une évaluation pourrait être faite sur la base du premier bilan triennal d'application de l'article 55 de la loi SRU. Ce bilan n'a pas été rendu public, mais il serait intéressant de comparer les efforts réalisés par les communes isolées et ceux des communes membres des EPCI.

Les quelques informations locales que nous avons pu recueillir ne montrent pas une corrélation forte entre l'appartenance à un EPCI et le respect des obligations législatives. On peut donc s'interroger sur les plus-values de l'intercommunalité par rapport au service public du logement. De par les règles qui président à leur fonctionnement et les méthodes déployées, les intercommunalités sont condamnées à développer des politiques essentiellement consensuelles. Loin de nous l'idée d'accabler les EPCI d'une « incompétence négative » au sens juridique du terme.

On l'a dit, le législateur n'est pas sans responsabilité dans cette situation. Mais il n'est pas certain que les mal-logés se contentent d'assister passivement au grignotage lent et patient des compétences intercommunales, aux équi-

libres subtils savamment négociés. Sur ce point, la variable du contentieux juridictionnel est difficilement prévisible.

Que peut-on déduire de ces jeux ambigus du législateur ? L'intercommunalité est en partie conçue pour éviter le choc frontal entre les communes et l'État en passant par un tiers chargé d'assouplir les directives fixées par le législateur. Et l'État trouve dans les intercommunalités un intermédiaire utile qui, soucieux d'affirmer son autonomie, est prêt à accepter que l'on charge la « barque communautaire ». Preuve en est du fameux plan de cohésion sociale qui affiche des objectifs ambitieux en terme de construction de logements sociaux.

Ce plan est-il opposable aux communes ? Non, mais en revanche sa seule portée contraignante est à l'encontre des intercommunalités candidates à la délégation des aides

à la pierre puisque l'article 89 de la loi du 18 janvier 2005 fait obligation aux conventions de délégation d'intégrer les objectifs prévus au plan de cohésion sociale.

À ce stade, le législateur est placé devant une alternative : soit il décide de hisser l'intercommunalité au rang d'autorité pleinement responsable en lui donnant les moyens juridiques d'assumer ses missions, soit il confie clairement cette responsabilité au niveau communal, l'intercommunalité étant réduite à une simple agence de mutualisation des moyens.

Le débat sur l'inscription d'un droit au logement opposable aux collectivités publiques devrait fournir l'occasion de sortir de ces ambiguïtés.

**Jean-Philippe Brouant**

#### Références bibliographiques

Brouant J.-Ph., Jégouzo Y., (1998), « La territorialisation des politiques et du droit de l'habitat social », *Cahiers du Gridauh*, La documentation française.

Brouant J.-Ph., (2005), « Subsidiarité, solidarité et politique du logement. L'impact de la loi Libertés et responsabilités locales », *Bulletin juridique des collectivités locales*, n° 1, pp. 2-7.

Brouant J.-Ph., (2004), « Européanisation, territorialisation, contractualisation : quel avenir pour l'encadrement de l'intervention publique dans le domaine du logement ? », *Revue de Droit Immobilier*, n° 6, pp. 508-514.

Brouant J.-Ph., « Mixité sociale, droit au logement et communautarisme », *Droit de l'aménagement, de l'urbanisme et de l'habitat 2002*, pp. 159-181.

Deschamps E., (1998), *Le droit public et la ségrégation urbaine (1943-1997)*, LGDJ.

Quilichini P., (2001), *Logement social et décentralisation*, LGDJ.

#### Biographie

**JEAN-PHILIPPE BROUANT**, juriste, est maître de conférences à l'Université Panthéon-Sorbonne et chercheur au Groupement de recherche sur les institutions et le droit de l'aménagement, de l'urbanisme et de l'habitat (GRIDAUH).

**brouant@wanadoo.fr**