

Les Nouveaux cahiers du Conseil constitutionnel

Cahier n° 32

Décision n° 2010-95 QPC du 28 janvier 2011

SARL du Parc d'activités de Blotzheim et autre

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 26 novembre 2010 par le Conseil d'État d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) relative à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit de l'article L. 121-9 du code de l'urbanisme.

Dans sa décision n° 2010-95 QPC du 28 janvier 2011, le Conseil constitutionnel a déclaré cette disposition conforme à la Constitution.

Dans cette affaire, M. Hubert Haenel a informé le président du Conseil constitutionnel, en application de l'article 4 du règlement, qu'il estimait devoir s'abstenir de siéger. Il n'a donc ni assisté à l'audience publique ni participé au délibéré.

I. – La disposition contestée

L'article L. 121-9 du code de l'urbanisme est relatif aux projets d'intérêt général (PIG) qui, trouvant leur source dans un arrêté préfectoral, permettent de faire prévaloir certaines grandes opérations d'urbanisme sur les règles locales applicables en cette matière.

Ainsi, aux termes de la disposition contestée, dans sa rédaction issue de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU) renvoyée au Conseil constitutionnel (cf. *infra*) : « *Des décrets en Conseil d'État déterminent, en tant que de besoin, les conditions d'application du présent chapitre. Ces décrets précisent notamment la nature des projets d'intérêt général, qui doivent présenter un caractère d'utilité publique, et arrêtent la liste des opérations d'intérêt national mentionnées à l'article L. 121-2* ».

La problématique des PIG est directement liée à la politique de décentralisation. En effet, l'origine de l'article L. 121-9 du code de l'urbanisme se trouve dans la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements et les régions de l'État. Comme l'explique M. Liet-

Veaux, « *les PIG sont apparus en même temps que les lois de décentralisation. Les communes ne pouvaient recevoir une compétence presque exclusive en matière de plan d'urbanisme sans une garantie permettant de mener à bien des projets d'intérêt supérieur* »¹. Ainsi, pour éviter que les communes et leurs groupements empêchent la réalisation de ces projets lors de l'établissement de leurs documents d'urbanisme, la loi permet à l'État, *via* l'édition d'un arrêté préfectoral, d'encadrer l'action des collectivités territoriales. Le PIG prévaut ainsi sur tous les documents locaux d'urbanisme qui doivent obligatoirement en tenir compte. Cela impose, selon les circonstances, soit une modification des documents locaux d'urbanisme – selon la procédure prévue par l'article L. 123-14 du code de l'urbanisme –, soit une interdiction de modifier ces documents s'ils sont compatibles avec le projet.

Les personnes publiques comme les personnes privées sont recevables à poursuivre l'annulation d'un PIG en formant un recours pour excès de pouvoir contre l'arrêté préfectoral. Le juge administratif est donc appelé à vérifier que les conditions de la qualification du projet sont remplies. Ces conditions résultent de l'article L. 121-9 renvoyé au Conseil constitutionnel – qui exige que le projet ait une « *utilité publique* », ce que le Conseil d'État vérifie – et de l'article R. 121-3 qui précise le but et l'objet que doivent obligatoirement présenter les projets².

Ont ainsi pu être qualifiés de PIG le tracé d'une ligne d'adduction d'électricité, un projet de déviation de route, de barrage, de liaison ferroviaire en TGV, etc.³. Les projets concernés doivent notamment avoir « *une certaine consistance, une certaine importance, une réalisation prochaine, un caractère d'utilité publique en conformité avec la jurisprudence du Conseil d'État du 28 mars 1971* »⁴.

¹ G. Liet-Veaux, « Projets d'intérêt général et opérations d'intérêt national », *JurisClasseur Administratif*, Fasc. 446-11, janvier 2009, n° 1.

² Dans la version applicable à la présente affaire, l'article R. 121-3 du code de l'urbanisme dispose : « *Peut constituer un projet d'intérêt général au sens de l'article L. 121-9 tout projet d'ouvrage, de travaux ou de protection présentant un caractère d'utilité publique et répondant aux conditions suivantes :*

« *1° Être destiné à la réalisation d'une opération d'aménagement ou d'équipement, au fonctionnement d'un service public, à l'accueil et au logement des personnes défavorisées ou de ressources modestes, à la protection du patrimoine naturel ou culturel, à la prévention des risques, à la mise en valeur des ressources naturelles ou à l'aménagement agricole et rural ;*

« *2° Avoir fait l'objet :*

« *a) Soit d'une délibération ou d'une décision d'une personne ayant la capacité d'exproprier, arrêtant le principe et les conditions de réalisation du projet, et mise à la disposition du public ;*

« *b) Soit d'une inscription dans un des documents de planification prévus par les lois et règlements, approuvé par l'autorité compétente et ayant fait l'objet d'une publication.*

« *Les projets relevant de l'initiative des communes ou de leurs groupements compétents pour élaborer un document d'urbanisme ou des communes membres de ces groupements ne peuvent être qualifiés de projets d'intérêt général pour l'application de l'article R. 121-4. »*

³ Voir G. Liet-Veaux, Fasc. préc., n° 4.

⁴ Conseil d'État, *Ville nouvelle Est : Lebon* 1971, p. 409 ; G. Liet-Veaux, Fasc. préc., n° 3 *in fine*.

Sur le fond de chaque projet, le Conseil d'État applique la théorie du bilan coût-avantage, l'inconvénient pouvant consister, par exemple, en une atteinte à un espace boisé classé ou en un risque de pollution causé par un projet de création d'usine. En d'autres termes, le projet doit non seulement revêtir une utilité publique, mais en outre être exempt d'inconvénients excessifs (atteintes à la propriété privée, coût financier et social...).

Issue de la loi précitée du 7 janvier 1983, la disposition contestée a été modifiée par la loi SRU du 13 décembre 2000 qui, d'une part, a simplifié sa rédaction⁵ et, d'autre part, a ajouté la précision – qui résultait jusque là d'un texte réglementaire⁶ – selon laquelle les PIG « *doivent présenter un caractère d'utilité publique* ». C'est dans cette rédaction résultant de la loi SRU que l'article L. 121-9 du code de l'urbanisme a été renvoyé au Conseil constitutionnel. Celui-ci n'avait donc pas à se prononcer sur les récentes modifications de la disposition en cause (par ailleurs recodifiée à l'article L. 121-9-1) résultant de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement⁷.

Enfin, la loi du 12 juillet 2010 a élevé au rang législatif les précisions concernant les finalités qui doivent être celles des PIG, précisions qui résultaient auparavant du seul article R. 121-3 du code de l'urbanisme, conformément à la délégation opérée par l'article L. 121-9.

Or, c'est précisément ce renvoi que contestaient les sociétés requérantes.

II. – La conformité à la Constitution

Les requérantes faisaient grief à l'article L. 121-9 du code de l'urbanisme de renvoyer à un décret en Conseil d'État le soin de définir la nature des projets d'intérêt général, au mépris de l'article 34 de la Constitution. Selon elles, cette incompétence négative affectait le principe de la libre administration des collectivités territoriales garanti par l'article 72 de la Constitution ainsi que le droit de propriété protégé par les articles 2 et 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789.

⁵ Plutôt que d'opérer un renvoi à divers articles du même code, comme dans sa version de 1983, l'article L. 121-9 vise, d'une manière générale, « *les conditions d'application du présent chapitre* ». Par ailleurs, ce n'est plus désormais qu'« *en tant que de besoin* » que des décrets en Conseil d'État devront préciser la nature des projets d'intérêt général. Ces modifications n'ont pas eu d'incidence sur le fond de la disposition contestée.

⁶ Ancien article R. 121-13 du code de l'urbanisme, issu du décret n° 83-811 du 9 septembre 1983.

⁷ Le renvoi opéré par le juge administratif est donc pleinement conforme à la jurisprudence du Conseil constitutionnel selon laquelle « *la question prioritaire de constitutionnalité doit être regardée comme portant sur les dispositions applicables au litige à l'occasion duquel elle a été posée* » (décision n° 2010-25 QPC du 16 septembre 2010, *Jean-Victor C.*, cons. 1).

Ces griefs ont été rejetés par le Conseil constitutionnel dans un raisonnement en trois temps.

– Dans un premier temps, le Conseil constitutionnel a rappelé sa jurisprudence, désormais classique, sur les conditions dans lesquelles le grief d'incompétence négative est recevable en matière de QPC. Reprenant ainsi la règle initiée dans sa décision *Kimberly Clark* du 18 juin 2010⁸, il a considéré que « *la méconnaissance par le législateur de sa propre compétence ne peut être invoquée dans le cadre d'une question prioritaire de constitutionnalité que dans le cas où est affecté un droit ou une liberté que la Constitution garantit* » (cons. 3).

– Dans un deuxième temps, il a constaté qu'il n'y avait pas « *en tout état de cause* » d'incompétence négative, c'est-à-dire sans rechercher préalablement si un droit ou une liberté est affecté.

Pour faire ce constat, il a rappelé la compétence respective des pouvoirs législatif et réglementaire dans le domaine particulier du droit de l'urbanisme. Faute d'être mentionnés par l'article 34 de la Constitution, ni l'aménagement du territoire ni l'urbanisme ne sont des matières qui relèvent, par principe, du domaine de la loi. Il ne peut en aller autrement que si les dispositions en cause sont de nature à mettre en cause une autre matière placée par la Constitution dans le domaine législatif. À cet égard, le juge constitutionnel a rappelé que, « *s'il appartient au législateur, en vertu de l'article 34 de la Constitution, de déterminer les principes fondamentaux de la libre administration des collectivités territoriales et de leurs compétences ainsi que ceux du régime de la propriété, la fixation des modalités de mise en œuvre de ces principes a le caractère réglementaire en application de l'article 37 de la Constitution* » (cons. 4). Il en a déduit qu'en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme, la répartition des compétences, partagées depuis 1983 entre l'État et les collectivités territoriales, relève du domaine de la loi, de même que l'obligation faite à celles-ci « *de tenir compte des projets d'intérêt général dans l'élaboration de leur documents locaux d'urbanisme* ».

– Le Conseil constitutionnel a ensuite examiné les règles posées par l'article L. 121-9 du code de l'urbanisme à l'aune de cette répartition des compétences. Or, confier à un décret en Conseil d'État le soin de préciser la *nature* des PIG, qui doivent présenter un caractère d'utilité publique, ne met pas en cause les principes fondamentaux de la libre administration des collectivités territoriales dans la mesure où il s'agit là d'une simple mise en œuvre de la répartition des compétences qui fait logiquement prévaloir les règles nationales sur les règles

⁸ Décision n° 2010-5 QPC, *SNC Kimberly Clark (Incompétence négative en matière fiscale)*.

locales dans la hiérarchie instaurée. On ne saurait par ailleurs déduire une incompétence négative du seul fait que la loi précitée du 12 juillet 2010 ait fait « remonter » au niveau législatif les précisions réglementaires relatives à la définition des projets d'intérêt général, alors même que les travaux préparatoires de la loi montrent que cette promotion répond avant tout à un simple souci de « *cohérence formelle* »⁹.

Par analogie, on constate qu'en matière d'urbanisme de nombreuses règles d'application relèvent :

– soit du règlement national : il en est ainsi du règlement national d'urbanisme portant sur « *la localisation, la desserte, l'implantation et l'architecture des constructions, le mode de clôture et la tenue décente des propriétés foncières et des constructions* » (article L. 111-1 du code de l'urbanisme) ainsi que de la liste des servitudes d'utilité publique affectant l'utilisation du sol (article L. 126-1) ;

– soit du règlement local : sont adoptés par délibération les plans locaux d'urbanisme (article L. 123-1) ainsi que leur règlement qui fixe les règles générales et les servitudes d'utilisation des sols, peut interdire de construire, délimite les zones urbaines ou à urbaniser et les zones naturelles ou agricoles et forestières à protéger et définit les règles concernant l'implantation des constructions.

De la même façon qu'il a estimé que le renvoi au décret ne mettait pas en cause les principes fondamentaux de la libre administration des collectivités territoriales au sens de l'article 34 de la Constitution, le Conseil constitutionnel a considéré que l'article L. 121-9 du code de l'urbanisme ne mettait pas en cause ceux du droit de propriété. En lui-même, en effet, un PIG ne crée pas de contraintes indépendantes de celles qui peuvent résulter des documents locaux d'urbanisme, ceux-ci devant simplement respecter le projet en cause.

L'article L. 121-9 du code de l'urbanisme a, enfin, été jugé conforme à la Constitution.

⁹ MM. Braye, Nègre, Sido et Dubois, *Rapport fait au nom de la commission de l'économie sur le projet de loi portant engagement national pour l'environnement*, Sénat session extraordinaire de 2008-2009, n° 552, tome I, p. 106.