Les Cahiers du Conseil constitutionnel
Cahier n° 22

Commentaire de la décision n° 2007-548 DC du 22 février 2007

Loi relative aux règles d'urbanisme applicables dans le périmètre de l'opération d'intérêt national de La Défense et portant création d'un établissement public de gestion du quartier d'affaires de La Défense

La loi « relative aux règles d'urbanisme applicables dans le périmètre de l'opération d'intérêt national de La Défense et portant création d'un établissement public de gestion du quartier d'affaires de La Défense » a fait l'objet d'une saisine de l'opposition sénatoriale, enregistrée le 9 février 2007.

Avant d'examiner les griefs (II), il convient d'exposer les difficultés aujourd'hui rencontrées par l'aménagement et la gestion du quartier de La Défense (I).

I. Les difficultés rencontrées par l'aménagement et la gestion du quartier de La Défense

Le quartier d'affaires de La Défense a été créé à l'ouest de la capitale il y a bientôt cinquante ans.

Le site retenu pour l'implantation du centre d'affaires, d'une superficie de 750 hectares, s'étendait sur le territoire de deux communes: Courbevoie et Puteaux. Pour mener à bien cette tâche, l'État a créé l'« Établissement public pour l'aménagement de la région de La Défense » (EPAD), chargé tout à la fois de construire et d'administrer.

Le parti architectural se voulait avant-gardiste: absence de rues, construction de bâtiments en hauteur pour gagner en lumière, séparation entre piétons et moyens de transport, recouvrement des voies de circulation par une dalle piétonne entourée d'une autoroute circulaire...

Le centre d'affaires s'est révélé d'autant plus attrayant pour les entreprises qu'y convergent d'importants réseaux de transports en commun: SNCF, RER, métro, tramway et autobus. Le quartier de La Défense compte aujourd'hui, sur 160 hectares, non moins de 3 millions de mètres carrés de bureaux et environ 2500 sièges sociaux d'entreprises. Aux 150000 salariés qui y travaillent, il faut ajouter les quelque 400000 personnes, dont 20000 habitants, qui y transitent quotidiennement, ce que facilitent les 31 hectares d'espaces et de cheminements piétonniers desservant 100000 m^2 de commerces de toutes tailles.

La Défense constitue encore le plus grand centre d'affaires européen.

Toutefois, le centre d'affaires de La Défense subit désormais la compétitivité d'autres centres européens.

Ses infrastructures ont vieilli, le rendant moins attirant. Les immeubles dont pouvait s'enorgueillir le quartier doivent être réhabilités, ses équipements modernisés et ses accès améliorés. Des progrès sont à faire en matière de sécurité et d'agrément. Le quartier ne donne plus l'image de modernité qui était celui de ses origines et que recherchent plus que jamais les grands groupes internationaux. Les tours de première et de deuxième génération subissent une obsolescence parfois manifeste pour le simple profane.

Le quartier de La Défense doit donc entreprendre une cure de rajeunissement s'il veut attirer de nouvelles activités et conserver son rayonnement international.

Le Gouvernement a présenté le 25 juillet 2006 un plan « Renouveau de La Défense » qui se veut ambitieux non seulement pour le quartier, mais aussi pour la région Île-de-France et, par sa capacité d'entraînement, pour la France entière. Il devrait être mis en œuvre sur la période 2007-2013.

Le législateur n'a pas voulu non plus rester inactif.

À l'initiative de M. Roger Karoutchi, le Sénat a examiné le 18 janvier 2007, sur le rapport de M. Dominique Braye, la proposition de loi à la source du texte déféré au Conseil constitutionnel. Cette proposition tend à accompagner et à intensifier la réalisation du plan de renouveau du quartier de La Défense.

Le texte a deux objets qu'il ne faut pas confondre:

– d'une part, adapter les règles d'urbanisme applicables sur le site, afin de mener à bien le renouveau des immeubles;

– d'autre part, créer un nouvel établissement public local, regroupant les collectivités territoriales directement concernées, afin d'assurer la gestion et l'animation du site.

A. Adapter les règles d'urbanisme applicables sur le site, afin de mener à bien le renouveau des immeubles

Le schéma directeur du « Plan de renouveau pour La Défense » pour la période 2007-2013 a été approuvé par le conseil d'administration de l'établissement public au cours de sa réunion du 21 décembre 2006.

L'EPAD ayant pour vocation première une mission d'aménagement et les ressources auxquelles il peut prétendre correspondant principalement à cette mission, il a semblé indispensable au législateur de séparer les fonctions d'aménageur et celles de gestionnaire et de confier l'une et l'autre à des établissements distincts.

B. Créer un nouvel établissement public local, regroupant les collectivités territoriales directement concernées, afin d'assurer la gestion et l'animation du site

Jusqu'ici, l'EPAD a exercé deux missions:

– procéder, pour le compte de l'État et des collectivités locales concernées, à l'aménagement du site. À ce titre, il effectue les études préliminaires d'urbanisme, réalise les travaux d'infrastructure et cède aux investisseurs un droit de construire qui constitue la principale de ses ressources;

– assurer, en liaison avec les collectivités locales concernées, la gestion et l'animation du quartier.

Or l'EPAD a réalisé la majeure partie de l'acquisition des immeubles (bâtis ou non bâtis) nécessaires à l'accomplissement des travaux d'équipement –passés ou à venir – liés à sa spécialité.

Force est dès lors de constater que, pour financer la gestion du quartier, l'EPAD ne dispose pas des ressources fiscales liées à l'activité du quartier. Celles-ci sont en effet perçues par les collectivités territoriales concernées (au travers des taxes professionnelles).

Il est donc apparu nécessaire au législateur de créer une nouvelle structure, distincte de l'EPAD, ayant des caractéristiques administratives et financières plus conformes aux impératifs de gestion propres à la maintenance du quartier d'affaires. D'où l'idée d'un établissement public industriel et commercial local ayant pour mission de gérer le site de La Défense et regroupant les collectivités territoriales directement intéressées à la gestion quotidienne du quartier.

II. Les griefs

Le recours contestait tant les dispositions (figurant à l'article 1er de la loi déférée) liées à l'aménagement des règles d'urbanisme (A) que celles (figurant à son article 2) relatives au nouvel établissement public de gestion (B). La censure de l'article 3 était demandée par voie de conséquence de celle du précédent (C).

A. L'article 1er

L'article 1er introduit au chapitre Ier (« Dispositions particulières à Paris et à la région d'Ile-de-France ») du titre IV (« Dispositions particulières à certaines parties du territoire ») du livre Ier (« Règles générales d'aménagement et d'urbanisme ») du code de l'urbanisme, une section intitulée: « Règles d'urbanisme applicables dans le périmètre de l'opération d'intérêt national de La Défense », qui fait suite à l'actuelle première section (« Schéma directeur »).

Cette section est composée de deux articles (L. 141-3 et L. 141-4).

Aux termes du nouvel article L. 141-3 du code de l'urbanisme:

« La modernisation et le développement du quartier d'affaires de La Défense présentent un caractère d'intérêt national.

Un décret en Conseil d'État arrête les orientations générales d'urbanisme applicables dans le périmètre de l'opération d'intérêt national de La Défense et relatives à la modernisation et au développement de ce quartier.

Les constructions, travaux, installations et aménagements nécessaires à leur mise en œuvre peuvent être qualifiés par l'autorité administrative de projets d'intérêt général, dans les conditions définies par le décret en Conseil d'État pris pour l'application de l'article L. 121-9. »

Quant au nouvel article L. 141-4, il dispose:

« Pour mettre en œuvre les orientations générales visées à l'article L. 141-3, un décret en Conseil d'État pris sur le fondement de l'article L. 111-1 précise les règles d'urbanisme applicables, jusqu'à l'approbation d'un plan local d'urbanisme, sur les parties du territoire du quartier de La Défense qui ne sont pas couvertes par un tel plan ou un document d'urbanisme en tenant lieu. »

Les requérants adressaient quatre griefs à ces dispositions.

1) A été écarté sans peine celui tiré du caractère selon eux trop flou de la notion de « quartier d'affaires ». En tout état de cause, le périmètre du « quartier d'affaires de La Défense » coïncide avec celui, déjà ancien, de l'opération d'intérêt national de La Défense à laquelle a entendu se référer le législateur. Il ne comprend pas la commune de Nanterre.

2) N'encourt pas davantage les reproches d'incompétence négative et de rupture d'égalité l'article 1er en ce qu'il ne définirait pas « de relations hiérarchiques entre d'une part les orientations générales ainsi que les règles d'urbanisme précises que vise cet article, d'autre part le schéma directeur de la région Ile de France et les autres documents d'urbanisme qui portent sur des territoires incluant le quartier d'affaires, et notamment ceux de ces documents qui seraient incompatibles avec les orientations générales adoptées par décret sans pour autant être incompatibles avec les projets d'intérêt général mettant ces orientations en œuvre ».

Il ressort en effet de la lecture combinée de l'article contesté et de celle des articles du code de l'urbanisme auxquels il renvoie directement ou indirectement, que le législateur:

– a déterminé à la fois la portée et les limites des adaptations qu'il autorisait aux autres dispositions du code de l'urbanisme,

– afin d'assurer en temps utile, et dans le cadre d'une appréciation de l'intérêt général dans laquelle le Conseil constitutionnel ne peut déceler d'erreur manifeste, la couverture des besoins de rénovation du quartier de La Défense.

a) Le premier alinéa du nouvel article L. 141-3 du code de l'urbanisme lève toute ambiguïté sur le fait que la modernisation et le développement de La Défense présentent un caractère d'intérêt national.

Les « opérations d'intérêt national » sont notamment mentionnées à l'article L. 121-2 du code de l'urbanisme et la liste des opérations d'intérêt général est fixée à l'article R. 490-5 du même code. Les opérations d'aménagement de La Défense y figurent explicitement.

Les effets juridiques de cette qualification sont les suivants: les autorisations d'occupation des sols y sont délivrées au nom de l'État (art. L. 421-2-1); les zones d'aménagement concerté ne peuvent y être créées que par le préfet (art. L. 311-1); l'autorité compétente peut surseoir à statuer sur les demandes d'autorisation des travaux, constructions ou installations susceptibles de compromettre ou de rendre plus onéreuse la réalisation d'une opération d'aménagement dans le périmètre d'une opération d'intérêt national (art. L. 111-10).

b) Le deuxième alinéa du nouvel article L. 141-3 prévoit qu'un décret en Conseil d'État fixe les orientations générales d'urbanisme relatives à la modernisation et au développement du quartier de La Défense. Ce décret pourra prévoir, sous le contrôle du Conseil d'État (dans ses formations consultatives et, le cas échéant, contentieuses), les adaptations qui seraient nécessaires à la poursuite des objectifs d'intérêt général inhérents au renouveau du quartier de La Défense.

De telles adaptations, à les supposer incompatibles avec le schéma directeur de la région Île de France, ne pourraient en tout état de cause trouver leur traduction dans les faits que si le schéma directeur les intégrait au préalable. Contrairement aux affirmations des requérants, la loi déférée ne bouleverse donc pas la hiérarchie des documents d'urbanisme.

c) Le dernier alinéa du nouvel article L. 141-3 autorise l'autorité administrative à qualifier les constructions, travaux, installations et aménagements nécessaires à leur réalisation de « projets d'intérêt général ».

Les « projets d'intérêt général » sont définis à l'article L. 121-9 du code de l'urbanisme: ils doivent présenter un caractère d'utilité publique. La procédure des projets d'intérêt général a pour finalité d'éviter que les communes ou leurs groupements, lorsqu'ils établissent leurs documents d'urbanisme, n'entravent ou ne compromettent la réalisation de projets d'intérêt général de l'État et des autres collectivités publiques. Elle donne à l'État le moyen d'obliger les communes ou leurs groupements à prévoir dans leurs documents d'urbanisme les mesures nécessaires à la mise en œuvre de ces projets.

En l'espèce, la qualification de projet d'intérêt général a pour but de répondre au problème spécifique du quartier de La Défense dont l'implantation chevauche des communes régies par des régimes d'urbanisme différents. C'est ainsi que la commune de Puteaux est couverte par des plans d'occupation des sols fondés sur la législation antérieure à la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain [109], tandis que seul le règlement national d'urbanisme est applicable à la commune de Courbevoie tant que celle-ci n'a pas adopté de document d'urbanisme.

d) Le nouvel article L. 141-4 du code de l'urbanisme dispose qu'un décret en Conseil d'État peut prévoir, sur les fondements de l'article L. 111-1 du code de l'urbanisme, des adaptations aux règles générales d'urbanisme, spécifiques aux zones du quartier de La Défense non couvertes par un document d'urbanisme.

En l'absence de document d'urbanisme, ce sont les dispositions du règlement national d'urbanisme qui s'appliqueraient (art. L. 111-1).

Toutefois, le deuxième alinéa de l'article L. 111-1 prévoit que les conditions dans lesquelles il peut être dérogé à ces règles générales sont précisées par décret en Conseil d'État.

Le règlement national d'urbanisme est peu adapté aux constructions susceptibles d'être réalisées sur le site de La Défense, notamment en ce qui concerne les prescriptions relatives aux normes établissant une corrélation entre la distance séparant deux constructions voisines et la hauteur de celles-ci.

Aussi le nouvel article L. 141-4 vise-t-il à autoriser, par décret en Conseil d'État (c'est-à-dire, encore une fois, sous le contrôle de celui-ci, dans ses formations consultatives et, le cas échéant, contentieuses), un système de règles dérogatoires dans l'attente de l'adoption par la commune de Courbevoie d'un plan local d'urbanisme.

e) La procédure suivie sera la suivante:

– les orientations générales permettront à l'autorité administrative (c'est leur seule portée) de déterminer les projets nécessaires à la mise en œuvre d'un programme d'intérêt national et de qualifier ceux-ci de « projets d'intérêt général » dans les conditions fixées par les articles R. 121-3 et R. 121-4 du code de l'urbanisme, pris pour l'application de son article L. 121-9;

– la définition de ces projets d'intérêt général habilitera ensuite le préfet à demander aux communes concernées de modifier, le cas échéant, leurs plans locaux d'urbanisme pour permettre la réalisation des travaux, constructions, installations ou aménagements qu'ils rendent nécessaires, dans le périmètre de l'opération d'intérêt national.

Les orientations générales d'urbanisme et les projets d'intérêt général prévus par les dispositions du nouvel article L. 141-3 du code de l'urbanisme n'ont donc pas le caractère de règles d'urbanisme opposables aux particuliers s'insérant sans intermédiation dans la hiérarchie des normes définie par les dispositions de l'article L. 111-1-1 du même code.

Seuls les documents d'urbanisme des communes situées dans le périmètre de l'opération d'intérêt national et susceptibles d'être modifiés, en tant que de besoin, pour permettre l'aménagement de la zone conformément aux prévisions des projets d'intérêt général devront respecter les prescriptions des documents de valeur supérieure (schéma directeur de la région Ile-de-France).

Comme l'indiquait le Gouvernement dans ses observations: « Ni les orientations générales d'urbanisme mentionnées au deuxième alinéa du nouvel article L. 141-3 du code de l'urbanisme, ni les projets d'intérêt général cités à son troisième alinéa (dont la nature est précisée par le décret en Conseil d'État pris pour l'application de l'article L. 121-9 du même code) ne constituent des règles d'urbanisme opposables devant s'insérer dans la hiérarchie des normes d'urbanisme prévues par le code de l'urbanisme. »

L'harmonisation se fera au niveau des documents locaux d'urbanisme auxquels s'imposeront les projets d'intérêt général mis en œuvre pour réaliser la rénovation du quartier de La Défense, mais qui devront, néanmoins, rester compatibles avec le schéma directeur de la région Ile-de-France. C'est donc au niveau des plans locaux d'urbanisme que la cohérence avec le schéma directeur de la région Île-de-France sera assurée.

Il résulte de ce qui précède que, contrairement à la thèse des requérants, le législateur n'a pas méconnu l'étendue de sa propre compétence en ne précisant pas expressément, à l'article 1er de la loi déférée, la valeur des orientations générales d'urbanisme ou des projets d'intérêt général dans la hiérarchie des documents d'urbanisme.

3) Manquait en fait le grief tiré de ce que l'article 1er instaurerait « des servitudes administratives qui, dès lors, se trouveraient adoptées sans que le législateur ait prévu, contrairement aux exigences qui se déduisent de votre décision n° 85-198 DC du 13 décembre 1985, le principe d'une procédure destinée à permettre aux intéressés, d'une part, d'être informés des motifs rendant nécessaire l'établissement de ces servitudes, d'autre part, de faire connaître leurs observations ».

4) Enfin, on ne percevait pas en quoi l'article 1er portait atteinte au principe d'égalité dans la région Île de France par cela seul qu'il ne mettait pas expressément en place une procédure de concertation s'inspirant du principe énoncé par l'article L. 110 du code de l'urbanisme, aux termes duquel: « Les collectivités publiques harmonisent, dans le respect réciproque de leur autonomie, leurs prévisions et leurs décisions d'utilisation de l'espace. »

En tout état de cause, l'harmonisation est assurée par l'élaboration des documents d'urbanisme nécessaires à la réalisation de l'opération considérée dans les conditions fixées par les articles L. 121-2 et L. 121-4 du code de l'urbanisme qui prévoient l'association des différentes collectivités publiques concernées.

B. L'article 2

Insérant un chapitre VIII (intitulé « Établissement public de gestion du quartier d'affaires de La Défense »), composé de dix articles (L. 328-1 à L. 328-10), dans le titre II (« Organes d'exécution ») du livre III (« Aménagement foncier ») du code de l'urbanisme, l'article 2 de la loi déférée crée le nouvel organisme chargé de gérer « les ouvrages et espaces, ainsi que les services d'intérêt général » situés dans le périmètre de l'opération d'intérêt général de La Défense.

L'article L. 328-1 crée un établissement public de gestion du quartier de La Défense; l'article L. 328-2 fixe ses missions; l'article L. 328-3 précise les ouvrages, espaces publics et services d'intérêt général mis à sa disposition par l'EPAD; l'article L. 328-4 indique les modalités selon lesquelles ces biens et services pourront être remis à disposition de l'EPAD; l'article L. 328-5 fixe la composition et les missions du conseil d'administration; l'article L. 328-6 établit le mode de répartition des charges de l'établissement entre les collectivités concernées; l'article L. 328-7 détermine les ressources dont il peut bénéficier; l'article L. 328-8 est relatif à son organe exécutif et l'article L. 328-9 au régime de contrôle de ses actes et à la désignation de son comptable public; enfin, l'article L. 328-10 renvoie à un décret en Conseil d'État le soin de préciser les conditions d'application de ces nouvelles dispositions.

1) Notons d'emblée que cet établissement public de coopération entre collectivités territoriales (un département et deux communes) ne relève pas d'une catégorie nouvelle d'établissements publics au sens de l'article 34 de la Constitution, compte tenu de la jurisprudence du Conseil constitutionnel sur la notion de « création de catégories d'établissements publics » [110].

Celle-ci range deux établissements publics dans la même catégorie s'ils exercent une spécialité analogue et ont le même rattachement territorial.

L'établissement public de gestion prévu par l'article 2 de la loi déférée se rattache à la catégorie d'établissements publics locaux définie par les articles L. 5721-1 et suivants du code général des collectivités territoriales qui permettent d'associer, dans le cadre d'un « syndicat mixte », en vue de délivrer des services présentant une utilité pour chacune des personnes morales concernées, des collectivités territoriales de tous types.

2) En revanche, l'EPIC institué par l'article 2 de la loi déférée entre le département des Hauts-de-Seine et les communes de Puteaux et de Courbevoie comporte une caractéristique singulière, puisque les trois collectivités territoriales sont obligées d'y participer.

À cet égard, la matière est législative: en vertu des articles 34 et 72 de la Constitution, seule la loi peut contraindre des collectivités territoriales à coopérer, à assumer certaines tâches et à exposer les dépenses correspondantes [111].

Ceci étant dit, les griefs exposés, tous tirés de l'incompétence négative entachant la loi déférée, ne pouvaient prospérer, car ils méconnaissaient que, même dans une telle matière, la Constitution n'oblige pas le législateur à entrer dans tous les détails. Elle lui prescrit seulement de fixer des principes fondamentaux.

C'est ainsi que devaient être écartés les moyens selon lesquels:

– la notion de « service d'intérêt général » pêchait par imprécision;

– la mission de « mise en valeur et d'animation du site par toute initiative appropriée » confiée à l'établissement de gestion par le cinquième alinéa du nouvel article L. 328-2 du code de l'urbanisme était porteuse des mêmes incertitudes que celles affectant le périmètre du site (on retrouve ici la critique relative aux contours exacts du quartier d'affaires de La Défense, dont on a vu, en tout état de cause, qu'elle manquait en fait);

– en plaçant la gestion des ouvrages, selon la volonté des parties, sous le régime de la mise à disposition des biens ou sous celui de leur pleine propriété, la consistance du patrimoine du nouvel établissement était incertaine.

Il importe en revanche de relever que le législateur a défini la spécialité du nouvel établissement, désigné les collectivités territoriales qu'il regroupera, fixé les différentes modalités selon lesquelles seront déterminés les biens que le nouvel établissement aura à gérer et notamment ceux qui entreront dans son patrimoine, établi le mode de répartition de ses charges entre les collectivités concernées, dressé la liste de ses ressources, arrêté ses principales règles constitutives, enfin soumis le nouvel établissement à un contrôle de légalité et à un contrôle financier.

En particulier, la liste des ouvrages, espaces publics et services d'intérêt général que gérera le nouvel établissement public est connue: il s'agit des équipements et des espaces qui ont été réalisés par l'EPAD, dans le cadre de sa mission d'aménagement. En pratique, le nouvel établissement public gérera la dalle de La Défense, les parkings publics souterrains, les circulations piétonnes et routières de surface et souterraine, ainsi que divers services d'intérêt général nécessaires à la gestion du site (énergie, sécurité, ventilation).

De même, si le nouvel article L. 328-2 du code de l'urbanisme précise que c'est à leur demande que l'État et les communes de Courbevoie et de Puteaux transfèrent à l'établissement de gestion les ouvrages leur appartenant, ce que ne précise pas le même article pour l'EPAD, il résulte clairement des dispositions du premier alinéa du nouvel article L. 328-3 que les ouvrages de l'EPAD ne seront transférés au nouvel établissement public que sur sa demande.

Par ailleurs, le nouvel article L. 328-3 du code de l'urbanisme doit être interprété comme soumettant l'établissement public de gestion aux devoirs définis à l'article L. 1321-2 du code général des collectivités territoriales sur les biens placés sous sa responsabilité, que ceux-ci lui soient transférés en pleine propriété ou mis à sa disposition. Or cet article interdit, en son deuxième alinéa, à une collectivité bénéficiaire d'un bien mis à sa disposition d'en modifier l'affectation.

Dans ces conditions, l'article 2 ne reste pas en deçà de la compétence que confient au législateur les articles 34 et 72 de la Constitution.

S'il appelle en effet des précisions pour son application, celles-ci seront apportées par les mesures réglementaires, délibérations et conventions auxquelles il renvoie explicitement ou implicitement. Aucune de ces précisions n'est de rang législatif.

C. L'article 3

L'article 3 de la loi déférée prévoit le transfert au nouvel établissement public des dépendances du domaine public routier de l'État situées à l'intérieur du périmètre du quartier de La Défense et nécessaires à sa modernisation et à son développement.

Sa censure n'étant demandée que par voie de conséquence de celle du précédent, l'argumentation des requérants ne pouvait qu'être écartée.

Par ailleurs, la constitutionnalité de l'article 3 n'encourt aucun autre reproche.

109. Loi n° 2000-1208 du 13 déc. 2000.

110. Déc. n° 79-108 L du 25 juill. 1979; déc. n° 87-150 L du 17 mars 1987; déc. n° 2000-439 DC du 16 janv. 2001, cons. 6 et 7.

111. Déc. n° 2000-436 DC du 7 déc. 2000, cons. 12 et 13.