

Décision n° 2011-224 QPC du 24 février 2012

Coordination pour la sauvegarde du bois de Boulogne

(Validation législative de permis de construire)

La Conseil d'État a renvoyé au Conseil constitutionnel le 30 décembre 2011 (décision n° 353325 du 30 décembre 2011) une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) posée par la Coordination pour la sauvegarde du bois de Boulogne et portant sur la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit des dispositions de l'article 10 de la loi n° 2011-590 du 26 mai 2011 relative au prix du livre numérique.

Par sa décision n° 2011-224 QPC du 24 février 2012, le Conseil constitutionnel a déclaré ces dispositions conformes à la Constitution.

I. – Dispositions contestées

Aux termes de l'article 10 de la loi n° 2011-590 du 26 mai 2011 relative au prix du livre numérique : « *Sous réserve des décisions de justice passées en force de chose jugée, sont validés, à la date de leur délivrance, les permis de construire accordés à Paris en tant que leur légalité a été ou serait contestée pour un motif tiré du non-respect des articles ND 6 et ND 7 du règlement du plan d'occupation des sols remis en vigueur à la suite de l'annulation par le Conseil d'État des articles N 6 et N 7 du règlement du plan local d'urbanisme approuvé par délibération des 12 et 13 juin 2006 du Conseil de Paris* ».

A. – Objet

Les dispositions contestées avaient un objet unique : la validation des permis de construire accordés dans la capitale en tant que leur légalité a été ou serait contestée pour un motif tiré du non-respect de certaines dispositions des documents d'urbanisme applicables à la zone naturelle ND, c'est-à-dire dans les bois de Boulogne et de Vincennes.

Ainsi que le révèlent les travaux parlementaires, ces dispositions ont été adoptées pour une seule raison : la sauvegarde du projet de construction d'un musée d'art contemporain dans le bois de Boulogne, réalisé par la fondation

Louis Vuitton pour la création et menacé par l'annulation en 2011 du permis de construire accordé en 2007.

B. – Contexte

1. – L'annulation du permis de construire

La fondation d'entreprise Louis Vuitton pour la création a pour objet de « *promouvoir l'art et la culture, soutenir la création artistique, développer l'accès du plus grand nombre aux œuvres d'art et permettre le rayonnement des activités de création artistique et culturelle* ». Elle a entrepris en 2006 la réalisation d'un bâtiment à usage de salle de musée et salle de spectacles situé en périphérie du jardin d'acclimatation dans le site classé du bois de Boulogne, sur l'emplacement d'un ancien bowling désaffecté.

De façon à permettre cette réalisation, la mairie de Paris a pris plusieurs initiatives. D'abord, par une délibération de son conseil en date des 12 et 13 juin 2006, la ville a modifié le plan local d'urbanisme (PLU) dans ses dispositions relatives à la zone urbaine verte (dite zone UV) qui recouvre les parcs et jardins et à la zone naturelle et forestière (dite zone N) qui correspond aux bois de Boulogne et de Vincennes. Ensuite, par deux délibérations du 12 décembre 2006, elle a autorisé la fondation à occuper, pendant 55 ans, une emprise foncière de 10 675 m² détachée de la concession du Jardin d'acclimatation, le bâtiment revenant à la collectivité à son terme. Enfin, le maire de Paris a accordé un permis de construire à la fondation Louis Vuitton le 8 août 2007 pour autoriser l'édification du bâtiment.

Opposée à la réalisation du projet, la Coordination pour la sauvegarde du bois de Boulogne a engagé deux procédures devant le juge administratif. Cette association a formé un recours en annulation, d'une part, contre la délibération du conseil de Paris des 12 et 13 juin 2006 approuvant les modifications au PLU et, d'autre part, contre le permis de construire.

Au terme de la première procédure, le Conseil d'État a, par une décision du 18 juin 2010, annulé la délibération des 12 et 13 juin 2006 du conseil de Paris en tant qu'elle approuvait les articles UV 6 et UV 7 et N 6 et N 7 des règlements des zones N et UV du PLU, au motif qu'elle ne fixait aucune règle précise et se bornait à évoquer des objectifs généraux à atteindre.

Dans la seconde procédure, l'annulation prononcée par le Conseil d'État a conduit le tribunal administratif de Paris à statuer sur la régularité du permis de construire à l'aune, non plus des dispositions modifiées par la délibération de

juin 2006, mais de celles qui avaient fait l'objet de la modification et qui, à la suite de l'annulation, ont été remises en vigueur¹. En d'autres termes, les articles N 6 et N 7 du règlement du PLU ont été remplacés par les articles ND 6 et ND 7 du règlement du plan d'occupation des sols (POS) approuvés le 20 novembre 1989 par le conseil de Paris et applicables au territoire des bois de Boulogne et de Vincennes, des parcs et jardins publics dont la superficie est au moins égale à 1000 m² et aux cimetières.

Or, aux termes de l'article ND 6, l'implantation des constructions par rapport aux voies publiques et privées « doit être suffisamment en retrait d'une voie pour permettre la réalisation d'une isolation paysagère du bâtiment, sauf si l'environnement justifie une implantation en bordure de rue ». En l'espèce, le tribunal administratif a, d'une part, qualifié une allée intérieure du Jardin d'acclimatation, à proximité de laquelle le musée doit être édifié, de « voie » au sens de cette disposition et, d'autre part, jugé que le retrait n'était pas suffisant. Par un jugement du 20 janvier 2011, il a donc prononcé l'annulation du permis de construire au motif de l'incompatibilité des constructions prévues avec l'article ND 6 du POS remis en vigueur. Le chantier de construction, largement avancé, a alors été arrêté.

2. – Les suites de l'annulation du permis de construire

Les promoteurs et défenseurs du projet de construction du nouveau musée d'art contemporain ont pris plusieurs initiatives pour sauvegarder le projet.

Premièrement, la ville de Paris a, par une délibération des 28, 29 et 30 mars 2010, engagé une procédure de modification du PLU en vue de proposer une nouvelle rédaction des articles 6, 7 et 11 du règlement d'urbanisme et, ainsi, de remédier aux annulations partielles du PLU de 2006.

Deuxièmement, la ville et la fondation Louis Vuitton ont interjeté appel du jugement du tribunal administratif et obtenu, le 14 avril 2011, le sursis de son exécution. Les travaux de construction du bâtiment ont donc pu continuer.

Troisièmement, le 11 février 2011, dans le cadre de la discussion du projet de loi sur le prix du livre numérique devant l'Assemblée nationale, le rapporteur de la commission des affaires culturelles et de l'éducation, ainsi que des députés du groupe socialiste, ont déposé deux amendements, rédigés dans les mêmes termes, tendant à valider le permis de construire. Après son adoption par les deux chambres, cet amendement est devenu l'article 10 de la loi du 26 mai 2011 relative au prix du livre numérique.

¹ Sur cette question, voir notamment Sébastien Ferrari, *La rétroactivité en droit public français*, thèse dactylographiée, Université Paris II, 2011, 2 tomes, 1000 pages, § 1079.

L'application immédiate de cet article à la procédure juridictionnelle en cours a conduit le juge d'appel saisi du recours contre le jugement annulant le permis de construire à renvoyer, à la demande de la Coordination pour la sauvegarde du bois de Boulogne, la présente QPC.

II. – Examen de constitutionnalité des dispositions contestées

L'association requérante contestait la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit des dispositions contestées en soulevant un grief unique. Elle reprochait à cette validation législative de porter atteinte à l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789. Dans sa décision n° 2011-224 QPC du 24 février 2012, le juge constitutionnel a rejeté ce grief et déclaré les dispositions contestées conformes à la Constitution.

A. – La jurisprudence constitutionnelle applicable aux lois de validation

Le Conseil constitutionnel a fixé, dans la décision n° 80-119 DC du 22 juillet 1980, trois conditions à la constitutionnalité des lois de validation : l'existence d'un intérêt général, le respect du principe de non-rétroactivité de la loi pénale plus sévère et celui des décisions de justice passées en force de chose jugée². Au fil des années, ces conditions ont été progressivement précisées et de nouvelles exigences ont été posées. Désormais, la validation par le législateur d'un acte administratif dont une juridiction est saisie ou est susceptible de l'être est subordonnée aux cinq conditions suivantes³ :

- la validation doit poursuivre un but d'intérêt général suffisant ;
- elle doit respecter les décisions de justice ayant force de chose jugée ;
- elle doit respecter le principe de non-rétroactivité des peines et des sanctions ;
- l'acte validé ne doit méconnaître aucune règle, ni aucun principe de valeur constitutionnelle, sauf à ce que le but d'intérêt général visé par la validation soit lui-même de valeur constitutionnelle ;
- la portée de la validation doit être strictement définie.

² Décision n° 80-119 DC du 22 juillet 1980, *Loi portant validation d'actes administratifs (Validation d'actes administratifs)*, cons. 6, 7 et 9.

³ Décision n° 2006-544 DC du 14 décembre 2006, *Loi de financement de la sécurité sociale pour 2007 (LFSS pour 2007)*, cons. 18 et 19.

Ainsi, dans la décision qu'il avait rendue à propos de la validation législative permettant l'extension rapide des lignes de tramway de la communauté urbaine de Strasbourg et confortant la réalisation des lignes de tramway dans d'autres agglomérations⁴, le Conseil avait estimé qu'aucun motif d'intérêt général ne pouvait être regardé comme suffisant à justifier une validation de portée aussi large (cinq agglomérations concernées : Strasbourg, Valenciennes, Marseille, Le Mans et Montpellier) et qui intervenait au cours d'une procédure juridictionnelle dans le cas de Strasbourg. Ni le retard subi, en cas de confirmation de l'annulation, par le programme des travaux de réalisation du tramway de Strasbourg, ni l'enjeu financier (pourtant important mais jugé non vital) que représentait la validation pour la communauté urbaine de Strasbourg et les autres agglomérations intéressées, ne pouvaient constituer un motif d'intérêt général suffisant. En outre, les vices couverts par la validation (tenant aux insuffisances de l'étude d'impact ou à l'absence de motivation des conclusions des commissaires enquêteurs ou des commissions d'enquête préalables à la déclaration d'utilité publique) touchaient à des exigences constitutionnelles telles que le respect du droit de propriété. La validation législative aurait contraint le propriétaire d'un bien immobilier estimé nécessaire à la construction d'une ligne de tramway à le céder, alors même que l'arrêté préfectoral déclarant d'utilité publique l'opération projetée aurait été annulé ou déclaré illégal par le juge administratif pour insuffisance de l'étude d'impact.

Le Conseil constitutionnel a également censuré la loi validant le contrat de concession du Stade de France, mais au motif que le législateur avait méconnu l'article 16 de la Déclaration de 1789 « *en s'abstenant d'indiquer le motif précis d'illégalité dont il entendait purger l'acte contesté* »⁵. De façon classique, le Conseil estime en effet que « *si le législateur peut, dans un but d'intérêt général suffisant, valider un acte dont le juge administratif est saisi, afin de prévenir les difficultés qui pourraient naître de son annulation, c'est à la condition de définir strictement la portée de cette validation, eu égard à ses effets sur le contrôle de la juridiction saisie ; qu'une telle validation ne saurait avoir pour effet, sous peine de méconnaître le principe de la séparation des pouvoirs et le droit à un recours juridictionnel effectif, qui découlent de l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, d'interdire tout contrôle juridictionnel de l'acte validé quelle que soit l'illégalité invoquée par les requérants* »⁶.

⁴ Décision n° 2004-509 DC du 13 janvier 2005, *Loi de programmation pour la cohésion sociale*, cons. 29 à 34.

⁵ Décision n° 2010-100 QPC du 11 février 2011, *M. Alban Salim B. [Concession du Stade de France]*, cons. 5.

⁶ Décision n° 99-422 DC du 21 décembre 1999 *Loi de financement de la sécurité sociale pour 2000*, cons. 64. Dans le même sens, voir décision n° 2006-545 DC du 28 décembre 2006, *Loi pour le développement de la participation et de l'actionnariat salarié et portant diverses dispositions d'ordre économique et social*, cons. 36.

B. – L’application de la jurisprudence constitutionnelle à l’espèce

Parmi les conditions de constitutionnalité applicables aux validations législatives, seules celles tenant, d’une part, à la poursuite d’un but d’intérêt général suffisant et, d’autre part, à la stricte définition de la portée de la validation, étaient discutées et méritaient un examen particulier du juge constitutionnel.

1. – Le but d’intérêt général suffisant

La jurisprudence constitutionnelle sur l’appréciation du motif d’intérêt général s’est renforcée à compter de décembre 1999, en raison de la condamnation de la France par la Cour européenne des droits de l’homme du fait d’une loi de validation qui avait été jugée conforme à la Constitution⁷. Depuis cette date, le Conseil s’est rapproché de la notion de « *motifs impérieux d’intérêt général* » de la Cour de Strasbourg, sans pour autant adopter cette formule dans ses décisions puisque c’est l’expression « *but d’intérêt général suffisant* » qui est classiquement employée⁸.

Pour apprécier l’existence de ce but en l’espèce, le Conseil a, d’abord, pris en compte, non la lettre des dispositions contestées, mais la finalité qu’elles sont supposées remplir, telle qu’elle ressort des travaux parlementaires⁹. Il a ainsi constaté « *qu’en adoptant la disposition contestée, le législateur a entendu valider l’arrêté du 8 août 2007 par lequel le maire de Paris a accordé à la Fondation d’entreprise Louis Vuitton pour la création un permis de construire pour l’édification d’un bâtiment à usage de musée dans l’enceinte du Jardin d’acclimatation à Paris* » (cons. 5).

Ensuite, le Conseil constitutionnel a examiné si la fin d’intérêt général poursuivie par le législateur présentait un caractère suffisant. Sur ce point, il a considéré que la validation législative consistant « *à assurer la réalisation, sur le domaine public, d’un projet destiné à enrichir le patrimoine culturel national, à renforcer l’attractivité touristique de la ville de Paris et à mettre en valeur le Jardin d’acclimatation* » répondait effectivement à un but d’intérêt général suffisant (cons. 5).

Ce faisant, le Conseil a pris en considération l’intérêt culturel et touristique attaché à la construction du nouveau musée. Il a également pris en compte la

⁷ Cour européenne des droits de l’homme, 28 octobre 1999, *Zielinski, Pradal, Gonzales et autres c. France*.

⁸ Décision n° 99-422 DC du 21 décembre 1999 précitée, cons. 64.

⁹ Pour un exemple antérieur, voir décision n° 85-192 DC du 24 juillet 1985, *Loi portant diverses dispositions d’ordre social*, cons. 6 à 11.

circonstance selon laquelle cette construction était réalisée sur le domaine public. Il s'agissait en effet d'une situation différente de celles qu'il avait connues dans le passé, à propos de la validation législative opérée par la loi dite « anti-Perruche » qui affectait notamment le droit d'agir en justice de l'enfant né atteint d'un handicap¹⁰, ou encore à propos de celle permettant l'extension rapide des lignes de tramway de la communauté urbaine de Strasbourg et confortant la réalisation des lignes de tramway dans d'autres agglomérations qui affectait le droit de propriété¹¹.

Dans la présente affaire, les vices couverts par la validation législative, même s'il s'agit de violations de règles de fond, ne touchaient pas, ou pas directement, aux droits et libertés de particuliers. Le droit de propriété n'était pas en cause puisque la réalisation du bâtiment n'a exigé aucune expropriation. Enfin, la faculté reconnue aux groupements pour défendre, par la voie du recours pour excès de pouvoir, les intérêts non patrimoniaux qu'ils entendent défendre, bénéficie d'une protection moindre que le droit au recours juridictionnel effectif de leurs membres¹².

Dans ces circonstances, le Conseil a jugé que le motif d'intérêt général poursuivi par le législateur était suffisant.

2. – La stricte limitation de la validation législative

La stricte définition de la portée de la validation est une condition qui tend à assurer que celle-ci soit rigoureusement nécessaire à l'objectif recherché.

En l'espèce, le législateur a pris soin de limiter strictement la portée de la validation, de sorte que le projet de la Fondation Louis Vuitton pourrait en être le seul bénéficiaire. La validation législative, en outre, ne portait pas sur tout motif d'illégalité du permis de construire, puisqu'elle visait uniquement le grief tiré du non-respect des articles ND 6 et ND 7 du règlement du POS par le permis de construire contesté.

Enfin, alors que le Conseil d'État, dans sa décision du 18 juin 2010, avait annulé les dispositions des articles N 6 et N 7 et UV 6 et UV 7 du PLU, la validation législative opérée portait uniquement sur les permis de construire pour lesquels les articles ND 6 et ND 7 de l'ancien POS avaient été remis en vigueur. Le grief visé par le législateur dans la validation est en effet le « *non-respect des articles ND 6 et ND 7 du règlement du plan d'occupation des sols remis en vigueur à la*

¹⁰ Décision n° 2010-2 QPC du 11 juin 2010, *Mme Vivianne L. (loi dite « anti-Perruche »)*, cons. 19 à 23.

¹¹ Décision n° 2004-509 DC du 13 janvier 2005 précitée, cons. 29 à 34.

¹² Décision n° 2011-138 QPC du 17 juin 2011, *Association Vivraviry (Recours des associations)*

suite de l'annulation par le Conseil d'État des articles N 6 et N 7 du règlement du plan local d'urbanisme ». Si le législateur avait souhaité que la validation s'applique également aux permis de construire délivrés dans la zone UV et ne respectant pas les articles ND 6 et ND 7 remis en vigueur, il aurait expressément visé l'annulation par le Conseil d'État des articles UV 6 et UV 7, et ne se serait pas contenté de mentionner l'annulation des articles N 6 et N 7. Par conséquent, les validations de permis de construire ne pouvaient concerner que des permis délivrés dans les bois de Boulogne ou de Vincennes. Or, il s'agit d'une zone dans laquelle les constructions ne peuvent être autorisées, sous certaines conditions, que dans des secteurs précisément délimités par le PLU (les secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées). Il n'était d'ailleurs pas même allégué que d'autres permis de construire délivrés sur le fondement du nouveau règlement dans les bois de Boulogne et de Vincennes étaient contestés sur le fondement de l'absence de respect des articles ND 6 et ND 7 remis en vigueur. Le législateur aurait donc difficilement pu circonscrire plus étroitement la validation, sauf à ne viser expressément que le permis délivré à la Fondation.

En conclusion, le Conseil constitutionnel a considéré que la portée de la validation était strictement définie, avant de déclarer les dispositions contestées conformes à la Constitution.