



Commentaire

Décision n° 2016-597 QPC du 25 novembre 2016

Commune de Coti-Chiavari

(Plan d'aménagement et de développement durable de Corse)

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 14 septembre 2016 par le Conseil d'État (décision n° 400684 même jour) d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) posée pour la commune de Coti-Chiavari, relative à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit du paragraphe I de l'article L. 4424-9, du paragraphe II de l'article L. 4424-11 et du paragraphe I de l'article L. 4424-12 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

Dans sa décision n° 2016-597 QPC du 25 novembre 2016, le Conseil constitutionnel a déclaré conformes à la Constitution les mots « , dont l'échelle est déterminée par délibération de l'Assemblée de Corse dans le respect de la libre administration des communes et du principe de non-tutelle d'une collectivité sur une autre, et » figurant au cinquième alinéa du paragraphe I de l'article L. 4424-9, les mots « et l'échelle » figurant au premier alinéa du paragraphe II de l'article L. 4424-11, et la dernière phrase du paragraphe I de l'article L. 4424-12 du CGCT.

I. – Les dispositions contestées

A. – Présentation des dispositions contestées

1. – Le plan d'aménagement et de développement durable de Corse

Ainsi que le rappelle M. David Gillig, le plan d'aménagement et de développement durable (PADDUC) « est un document-cadre d'aménagement et de planification spatiale du territoire corse, dont l'élaboration et l'adoption incombent à la collectivité territoriale de Corse.

« Il n'a pas d'équivalent dans les autres régions de France. Comme l'a rappelé le ministre chargé des collectivités territoriales dans le cadre des débats parlementaires, il s'agit d'un "cas unique, puisque les autres documents comparables relèvent d'une approbation par l'État, qu'il s'agisse du schéma directeur de la région d'Île-de-France ou des schémas d'aménagement des régions d'outre-mer". On notera d'ores et déjà, à ce stade, que la loi du 5 décembre 2011 ne revient en rien sur cette compétence décentralisée.

« Conformément à la loi n° 2002-92 du 22 janvier 2002 relative à la Corse qui l'a institué, le PADDUC a vocation à devenir le principal document structurant en matière d'aménagement du territoire corse. Son périmètre est particulièrement étendu, puisqu'aux termes de l'article L. 4424-9 du Code général des collectivités territoriales dans sa rédaction antérieure à la promulgation de la loi du 5 décembre 2011, il a pour objet :

« - d'une part, de fixer les objectifs du développement économique, social, culturel et touristique de l'Île ainsi que ceux de la préservation de son environnement ;

« - d'autre part, de définir les orientations fondamentales en matière d'aménagement de l'espace, de transports, de télécommunications, de valorisation des ressources énergétiques, de protection et de mise en valeur du territoire de l'Île ;

« - et, enfin, de déterminer les principes de localisation des grandes infrastructures de transport et des grands équipements, des espaces naturels, des sites et des paysages à préserver, des extensions urbaines, des activités industrielles, artisanales, commerciales, agricoles, forestières, touristiques, culturelles et sportives.

« Au printemps 2003, le conseil exécutif de la collectivité territoriale de Corse s'est engagé dans l'élaboration du PADDUC. Cette démarche a donné lieu à la constitution de plusieurs groupes de travail thématiques, à la mobilisation de plusieurs centaines de personnes et à l'organisation de nombreux débats devant l'Assemblée de Corse. Le projet de PADDUC a été arrêté par le conseil exécutif de la collectivité territoriale de Corse le 24 juillet 2008. Il a été mal accueilli par l'opinion publique de l'Île et a suscité un avis très critique du Conseil économique, social et culturel de Corse. C'est dans ce contexte que le projet de PADDUC a été retiré en séance de l'Assemblée de Corse le 15 juin 2009, aucune majorité n'ayant pu se dégager pour l'adopter »¹.

Pour sortir de cette situation de blocage, les dispositions législatives relatives au PADDUC ont été modifiées par loi n° 2011-1749 du 5 décembre 2011 relative au plan d'aménagement et de développement durable de Corse avec le triple objectif d'intégrer les apports de la loi « Grenelle II », de préciser la valeur juridique du plan et d'en améliorer la procédure d'élaboration afin de faciliter la recherche d'un consensus. Ces modifications se sont aussi accompagnées d'un enrichissement du contenu même du plan.

¹ M. David Gillig, « Le plan d'aménagement et de développement durable de Corse après la loi du 5 décembre 2011 », Environnement n° 2, Février 2012, étude 2.

À la suite de la loi du 5 décembre 2011, l'élaboration d'un nouveau PADDUC a été engagée. Le plan a été adopté par une délibération du 2 octobre 2015 de l'assemblée de Corse.

2. – Le paragraphe I de l'article L. 4424-9 du code général des collectivités territoriales

L'article L. 4424-9 du CGCT, dans sa rédaction résultant de la loi du 22 janvier 2002 relative à la Corse, a donné compétence à la collectivité territoriale de Corse pour élaborer le PADDUC et en définir le contenu. Cette attribution de compétence a été validée par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2001-454 DC du 17 janvier 2002².

L'article 4 de la loi du 5 décembre 2011 a modifié l'article L. 4424-9 du CGCT pour redéfinir le contenu du PADDUC.

Cet article L. 4424-9 comporte désormais trois paragraphes : le premier confie à la collectivité territoriale de Corse le soin d'élaborer le PADDUC, et en décrit la vocation ainsi que le contenu ; le deuxième paragraphe énumère les éléments pris en compte par le PADDUC ; le troisième paragraphe prévoit un rapport de compatibilité des documents d'urbanisme avec le PADDUC.

Le cinquième alinéa du paragraphe I de l'article L. 4424-9 confie à l'Assemblée territoriale de Corse le soin de déterminer l'échelle de la carte définissant la destination générale des différentes parties du territoire de l'île. Il précise que cette détermination s'effectue dans le respect de la libre administration des communes et du principe de non-tutelle d'une collectivité sur une autre.

Cette attribution de la compétence en matière d'échelle cartographique a été débattue par le Parlement. En effet, le projet de loi fixait cette échelle : « *la destination générale des différentes parties du territoire de l'île fait l'objet d'une carte, dont le degré de précision ne peut excéder 1 :100 000^e (...)* ». Toutefois, en première lecture devant le Sénat, Mme Évelyne Didier a présenté un amendement n° 5 visant à confier la détermination de l'échelle à une délibération de l'assemblée de Corse. Au soutien de cet amendement, Mme Didier indiquait : « *Le débat de décembre 2010 à l'Assemblée de Corse a permis de faire ressortir la volonté de cette collectivité de s'emparer de la question de la définition des échelles ; je pense que, en effet, un tel sujet relève de sa compétence. Certes, j'entends bien les raisons constitutionnelles qui ont poussé à préciser ainsi le texte, mais croit-on vraiment que l'Assemblée de Corse prendrait le risque d'établir un PADDUC trop précis, qui serait immédiatement*

² Décision n° 2001-454 DC du 17 janvier 2002, *Loi relative à la Corse*, cons. 26 et 27.

frappé d'inconstitutionnalité, alors même qu'il est si nécessaire d'en instaurer un rapidement ? Nos débats et les différents rapports parus sur le sujet véhiculent tous ce message clair : le PADDUC ne doit pas descendre à un degré de précision excessif, afin que les collectivités de rang inférieur ne soient pas mises sous tutelle. Tout le monde s'accorde sur ce point. La doctrine me semble donc limpide, et nous pensons que les élus de Corse sont des gens responsables. « Soyons dès lors à notre tour raisonnables : si nous croyons véritablement en la décentralisation, la définition de l'échelle de la carte associée au PADDUC doit être laissée à l'Assemblée de Corse. À mon sens, cette précision ne relève pas du domaine législatif, et c'est pourquoi je vous propose, mes chers collègues, cette mise en cohérence ».

L'amendement déposé par Mme Didier a été adopté, assorti d'un sous-amendement n° 10 présenté par le Gouvernement, qui l'a complété par les mots : « *dans le respect de la libre administration des communes et du principe de non tutelle d'une collectivité* ».

C'est dans cet état que le texte a été adopté.

3. – Le paragraphe II de l'article L. 4424-11 du code général des collectivités territoriales

Le paragraphe II de l'article L. 4424-11 permet au PADDUC de définir le périmètre et de fixer la vocation de certains « *espaces géographiques limités* » au regard des enjeux de préservation ou de développement qu'ils présentent – sont particulièrement concernés par cette disposition les espaces agricoles soumis à la forte pression de l'urbanisation. L'article précise que ces espaces peuvent faire l'objet de « *documents cartographiques dont l'objet et l'échelle sont déterminés par délibération de l'Assemblée de Corse* ».

4. – Le paragraphe I de l'article L. 4424-12 du code général des collectivités territoriales

Le paragraphe I de l'article L. 4424-12 reprend les dispositions, antérieurement codifiées à l'article L. 4424-10 du même code, relatives à la possibilité pour l'Assemblée de Corse de fixer, par une délibération particulière et motivée, une liste complémentaire des espaces remarquables et de procéder à la définition de leur localisation.

B. – Origine de la QPC et question posée

La commune de Coti-Chiavari a saisi le tribunal administratif (TA) de Bastia d'un recours tendant à l'annulation pour excès de pouvoir de la délibération du 2 octobre 2015 par laquelle l'Assemblée de Corse a approuvé le PADDUC. Elle reprochait à l'échelle retenue par les cartes de ce plan – c'est-à-dire 1/100 000^e pour la destination générale des différentes parties de l'île et 1/50 000^e pour la délimitation des espaces stratégiques et des espaces remarquables – d'affecter sa capacité à exercer ses compétences en matière d'aménagement et d'élaboration de son plan local d'urbanisme (PLU).

À l'appui de ce recours, elle a soulevé une QPC à l'encontre des dispositions du paragraphe I de l'article L. 4424-9, du paragraphe II de l'article L. 4424-11 et du paragraphe I de l'article L. 4424-12 du CGCT. Elle soutenait que ces dispositions, en ce qu'elles n'encadrent pas la précision des documents cartographiques du PADDUC, sont entachées d'incompétence négative et portent atteinte aux principes de libre administration des collectivités territoriales et de non-tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre.

Le TA de Bastia l'a transmise au Conseil d'État par une ordonnance du 13 juin 2016.

Par sa décision précitée du 14 septembre 2016, le Conseil d'État a renvoyé cette QPC au Conseil constitutionnel aux motifs que : *« Les dispositions du I de l'article L. 4424-9, du II de l'article L. 4424-11 et du I de l'article L. 4424-12 du code général des collectivités territoriales sont applicables au litige dont est saisi le tribunal administratif de Bastia. Elles n'ont pas déjà été déclarées conformes à la Constitution par le Conseil constitutionnel. Le moyen tiré de ce qu'elles portent atteinte aux droits et libertés garantis par la Constitution soulève une question présentant un caractère sérieux »*.

II. – L'examen de la constitutionnalité des dispositions contestées

A. – Questions préalables

1. – La version des textes dont le Conseil constitutionnel était saisi

Ni la décision de renvoi du Conseil d'État ni les écritures de la commune requérante ne précisaient la version dans laquelle les dispositions du paragraphe I de l'article L. 4424-9, du paragraphe II de l'article L. 4424-11 et du paragraphe I de l'article L. 4424-12 du CGCT étaient renvoyées au Conseil constitutionnel.

Dans la décision commentée, le Conseil constitutionnel a relevé que « *La présente question a été soulevée à l'occasion d'une requête tendant à obtenir l'annulation pour excès de pouvoir de la délibération du 2 octobre 2015 par laquelle l'assemblée de Corse a approuvé le plan d'aménagement et de développement durable de Corse* ». Il en a déduit qu'il était saisi « *du paragraphe I de l'article L. 4424-9 du code général des collectivités territoriales dans sa rédaction résultant de la loi du 27 janvier 2014 mentionnée ci-dessus, du paragraphe II de l'article L. 4424-11 du même code dans sa rédaction résultant de la loi du 5 décembre 2011 mentionnée ci-dessus, et du paragraphe I de l'article L. 4424-12 du même code dans sa rédaction résultant de la même loi du 5 décembre 2011* » (paragr. 1).

2. – La restriction du champ de la QPC

La commune requérante reprochait à ces dispositions de méconnaître le principe de libre administration des collectivités territoriales et le principe d'interdiction de toute tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre au motif qu'elles confient à la collectivité territoriale de Corse le soin de fixer, d'une part, l'échelle des documents cartographiques annexés au plan d'aménagement et de développement durable de Corse et, d'autre part, la localisation de sites remarquables figurant sur une liste arrêtée par ce plan. Pour la même raison, elle reprochait à ces dispositions d'être entachées d'incompétence négative dans des conditions portant atteinte à ces deux principes.

Au regard de ces griefs, le Conseil constitutionnel a jugé que la QPC portait sur les mots « *, dont l'échelle est déterminée par délibération de l'Assemblée de Corse dans le respect de la libre administration des communes et du principe de non-tutelle d'une collectivité sur une autre, et* » figurant au cinquième alinéa du paragraphe I de l'article L. 4424-9, les mots « *et l'échelle* » figurant au premier alinéa du paragraphe II de l'article L. 4424-11, et la dernière phrase du paragraphe I de l'article L. 4424-12 (paragr. 6).

B. – La jurisprudence constitutionnelle

1. – Les principes de libre administration des collectivités territoriales et d'interdiction de toute tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre

* Le principe de la libre administration des collectivités territoriales, qui découle des articles 34 et 72 de la Constitution, a été consacré par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 79-104 DC du 23 mai 1979³.

³ Décision n° 79-104 DC du 23 mai 1979, *Loi modifiant les modes d'élection de l'Assemblée territoriale et du Conseil de gouvernement du territoire de la Nouvelle-Calédonie et dépendances et définissant les règles générales de l'aide technique et financière contractuelle de l'État*, cons. 9.

La jurisprudence du Conseil en a fixé les contours : la libre administration suppose notamment l'existence d'un conseil élu⁴, des attributions effectives⁵, une autonomie financière⁶ et la liberté contractuelle⁷.

Le Conseil constitutionnel rappelle toutefois que si « *les collectivités territoriales "s'administrent librement par des conseils élus", chacune d'elles le fait "dans les conditions prévues par la loi" »*⁸. La loi fixe donc le cadre d'exercice de la libre administration des collectivités territoriales.

* Le principe d'interdiction de tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre figure à l'article 72, alinéa 5, de la Constitution. Il a été mis en œuvre dans les décisions n° 2001-454 DC du 17 janvier 2002⁹ et n° 2010-618 DC du 9 décembre 2010¹⁰.

Le Conseil constitutionnel a déjà eu l'occasion de contrôler le respect de ce principe par des dispositions attribuant des compétences à la collectivité territoriale de Corse, dans sa décision n° 2001-454 DC du 17 janvier 2002 :

« 28. Considérant qu'aux termes de l'article 9 de la loi déférée, la collectivité territoriale de Corse "définit et met en œuvre la politique culturelle en Corse..." ; que son article 12 confie à l'Assemblée de Corse le soin de déterminer "en tenant compte de la fréquentation touristique de certains sites et de la préservation de l'environnement, les espaces situés dans la bande littorale définie au III de l'article L. 146-4 du code de l'urbanisme dans lesquels peuvent être autorisés (...), dans les conditions que le plan précise, des aménagements légers et des constructions non permanentes destinés à l'accueil du public, à l'exclusion de toute forme d'hébergement, dans le respect des paysages et des caractéristiques propres à ces sites" ; que son article 17 prévoit que la collectivité territoriale de Corse détermine le montant et les modalités d'attribution des aides directes et indirectes aux entreprises ; que son article 18 charge cette collectivité de fixer "les orientations du développement touristique de l'île" et la "politique du tourisme" ; qu'en vertu de son article 19 l'Assemblée de Corse prononcera le classement des stations touristiques mentionnées aux articles L. 2231-1 et L. 2231-3 du code général des collectivités territoriales ; qu'en application de son article 23 le conseil des sites de Corse exerce en Corse les attributions respectivement dévolues à la commission régionale du

⁴ Décision n° 85-196 DC du 8 août 1985, *Loi sur l'évolution de la Nouvelle-Calédonie*, cons. 10.

⁵ Décision n° 82-149 DC du 28 décembre 1982, *Loi relative à l'organisation administrative de Paris, Marseille, Lyon et des établissements publics de coopération intercommunale*, cons. 2.

⁶ Décision n° 2004-500 DC du 29 juillet 2004, *Loi organique relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales*, cons. 19 et 20.

⁷ Décision n° 2006-543 DC du 30 novembre 2006, *Loi relative au secteur de l'énergie*, cons. 28 à 31.

⁸ Décision n° 90-274 DC du 29 mai 1990, *Loi visant à la mise en œuvre du droit au logement*, cons. 12 et 13.

⁹ Décision n° 2001-454 DC du 17 janvier 2002, *Loi relative à la Corse*, cons. 29.

¹⁰ Décision n° 2010-618 DC du 9 décembre 2010, *Loi de réforme des collectivités territoriales*, cons. 22.

patrimoine et des sites par l'article 1er de la loi susvisée du 28 février 1997, à la commission spécialisée des unités touristiques nouvelles par l'article 7 de la loi susvisée du 9 janvier 1985 et à la commission départementale des sites, perspectives et paysages par l'article L. 341-16 du code de l'environnement ; que son article 24 reconnaît à la collectivité territoriale de Corse diverses compétences en matière d'environnement, s'agissant de la qualité de l'air, du classement des réserves naturelles, de l'inventaire des monuments naturels et des sites, de la pêche et de la chasse ; que son article 25 l'habilite à déterminer les règles d'organisation et de fonctionnement des comités de massif prévus par la loi susvisée du 9 janvier 1985 ; que son article 26 l'autorise à déterminer la procédure d'élaboration du schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux ; que le même article la charge de fixer la composition et les règles de fonctionnement du comité de bassin de Corse et de la "commission locale de l'eau" ; que son article 28 lui attribue la fixation des modalités et des procédures d'élaboration, de publication et de révision des plans d'élimination des déchets ; qu'en vertu de son article 43, la collectivité territoriale de Corse est substituée, sauf délibération contraire, aux offices et à l'agence de tourisme ;

« 29. Considérant que toutes ces dispositions ne transfèrent à la collectivité territoriale de Corse que des compétences limitées, dans des matières ne relevant pas du domaine de la loi ; qu'elles en définissent précisément le champ d'application, les modalités d'exercice et les organes responsables, dans le respect de la règle énoncée par l'article 34 de la Constitution en vertu de laquelle "La loi détermine les principes fondamentaux (...) de la libre administration des collectivités locales, de leurs compétences et de leurs ressources" ; que ces compétences devront être mises en œuvre dans le respect des règles et principes de valeur constitutionnelle, ainsi que dans celui des lois et règlements auxquels il n'est pas explicitement dérogé par la volonté du législateur ; qu'aucune des dispositions contestées ne peut être regardée comme portant atteinte à l'indivisibilité de la République, à l'intégrité du territoire ou à la souveraineté nationale ; qu'elles ne touchent pas aux principes fondamentaux de la libre administration des collectivités locales ni à aucune des matières que l'article 34 de la Constitution a placées dans le domaine de la loi ; qu'en particulier aucune ne méconnaît les compétences propres des communes et des départements ou n'établit de tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre »¹¹.

2. – L'invocation de l'incompétence négative en contrôle *a posteriori*

Pour être invocable en QPC, l'incompétence négative du législateur doit affecter, par elle-même, un droit ou une liberté que la Constitution garantit.

¹¹ Décision n° 2001-454 DC du 17 janvier 2002, *Loi relative à la Corse*, cons. 28 et 29.

Le principe de libre administration des collectivités territoriales, qui compte au nombre des droits et libertés que la Constitution garantit, est invocable dans le cadre d'une procédure de QPC. Il en va de même du principe d'interdiction de toute tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre, comme l'a tout récemment jugé le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2016-589 QPC¹², relative à l'octroi de mer en Guyane.

C. – L'application à l'espèce

Après avoir cité les normes de référence employées pour le contrôle de constitutionnalité compte tenu des griefs soulevés, c'est-à-dire l'item pertinent de l'article 34 de la Constitution en matière de libre administration des collectivités territoriales ainsi que les troisième et cinquième alinéas de l'article 72 de la Constitution (paragr. 7), le Conseil constitutionnel a présenté l'objet du PADDUC (paragr. 8).

Il a ensuite présenté les dispositions contestées : « *Les dispositions contestées de l'article L. 4424-9 confient à l'assemblée de Corse le soin de déterminer l'échelle de cette carte. Les dispositions contestées de l'article L. 4424-11 en font de même pour la carte des espaces géographiques limités présentant un caractère stratégique au regard des enjeux de préservation et de développement. Les dispositions contestées de l'article L. 4424-12 confient à l'assemblée de Corse le soin de déterminer la localisation des espaces littoraux à protéger figurant sur une liste complémentaire à celle fixée par décret en application de l'article L. 146-6 du code de l'urbanisme* » (paragr. 9).

Il a, enfin, répondu aux griefs formulés par la commune requérante, dont l'argumentation, faisant écho aux débats parlementaires évoqués précédemment, reposait sur le raisonnement suivant : l'exigence qui pèse sur les PLU ou les schémas de coopérations territoriales (SCOT) est, en principe, une simple exigence de compatibilité et non de conformité avec les schémas d'aménagement régionaux ; or, la détermination de l'échelle cartographique des documents annexés au PADDUC pourrait permettre à l'assemblée de Corse de conférer à ces documents une telle précision qu'elle annihilerait toute marge d'appréciation des communes pour décider de l'affectation d'une zone donnée, ce qui transformerait, *de facto*, cette exigence de compatibilité en quasi exigence de conformité.

¹² Décision n° 2016-589 QPC, *Association des maires de Guyane et autres (Répartition, entre la collectivité territoriale et les communes de Guyane, de la fraction du produit de l'octroi de mer affectée à la dotation globale garantie)*, cons. 11.

Il serait, en effet, contradictoire que les dispositions contestées puissent priver d'effet la mention, figurant à la première phrase du paragraphe III de l'article L. 4424-9 du CGCT, selon laquelle les SCOT et les PLU doivent être seulement « compatibles » avec le PADDUC. En revanche, tant que ce rapport de simple compatibilité est préservé, la marge d'appréciation des communes est préservée. Or, il appartient au juge administratif de contrôler le respect de ce rapport de compatibilité et, le cas échéant, d'annuler la délibération de l'assemblée de Corse fixant une échelle trop grande transformant en rapport de conformité le rapport de simple compatibilité.

En conséquence, le Conseil constitutionnel a jugé que : « *En vertu du paragraphe III de l'article L. 4424-9 du code général des collectivités territoriales, les documents d'urbanisme élaborés par les communes et leurs groupements doivent être compatibles avec le plan d'aménagement et de développement durable de Corse. Aussi, lorsqu'elle fixe les échelles cartographiques et la localisation mentionnées ci-dessus, l'assemblée de Corse est tenue de veiller, sous le contrôle du juge administratif, à la préservation d'un rapport de compatibilité, et non de conformité, entre les documents d'urbanisme et le plan d'aménagement et de développement durable de Corse. Les dispositions contestées, qui ne sont pas entachées d'incompétence négative, ne méconnaissent donc ni le principe de libre administration des collectivités territoriales, ni le principe d'interdiction de toute tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre* » (paragr. 10).

En définitive, après avoir relevé que les dispositions contestées « *ne méconnaissent aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit* », le Conseil constitutionnel les a déclarées conformes à la Constitution (paragr. 11).