

Décision n° 2016-597 QPC
du 25 novembre 2016

(Commune de Coti-Chiavari)

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL A ÉTÉ SAISI le 14 septembre 2016 par le Conseil d'État (décision n° 400684 du même jour), dans les conditions prévues à l'article 61-1 de la Constitution, d'une question prioritaire de constitutionnalité. Cette question a été posée pour la commune de Coti-Chiavari par Me Jean-Marc Février, avocat au barreau de Narbonne. Elle a été enregistrée au secrétariat général du Conseil constitutionnel sous le n° 2016-597 QPC. Elle est 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.

Au vu des textes suivants :

- la Constitution ;
- l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 modifiée portant loi organique sur le Conseil constitutionnel ;
- le code général des collectivités territoriales ;
- le code de l'urbanisme ;
- la loi n° 2011-1749 du 5 décembre 2011 relative au plan d'aménagement et de développement durable de Corse ;
- la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles ;
- le règlement du 4 février 2010 sur la procédure suivie devant le Conseil constitutionnel pour les questions prioritaires de constitutionnalité ;

Au vu des pièces suivantes :

- les observations présentées pour la commune requérante par la SCP Garreau Bauer-Violas Feschotte-Desbois, avocat au Conseil d'État et

à la Cour de cassation, enregistrées le 6 octobre 2016, ainsi que celles présentées par cette SCP et Me Février, enregistrées le 20 octobre 2016 ;

– les observations présentées pour la collectivité territoriale de Corse, partie en défense, par la SELARL Cloix et Mendes-Gil, avocat au barreau de Paris, enregistrées les 4 et 21 octobre 2016 ;

– les observations présentées par le Premier ministre, enregistrées le 6 octobre 2016 ;

– les pièces produites et jointes au dossier ;

Après avoir entendu Me Février, pour la commune requérante, Me Pierre-Manuel Cloix, avocat au barreau de Paris, pour la partie en défense, et M. Xavier Pottier, désigné par le Premier ministre, à l'audience publique du 15 novembre 2016 ;

Et après avoir entendu le rapporteur ;

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL S'EST FONDÉ SUR CE QUI SUIT :

1. La question prioritaire de constitutionnalité doit être considérée comme portant sur les dispositions applicables au litige à l'occasion duquel elle a été posée. 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. Dès lors, le Conseil constitutionnel est 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.

2. Le paragraphe I de l'article L. 4424-9 du code général des collectivités territoriales, dans cette rédaction, dispose que : « La collectivité territoriale de Corse élabore le plan d'aménagement et de développement durable de Corse.

« Le plan définit une stratégie de développement durable du territoire en fixant les objectifs de la préservation de l'environnement de

l'île et de son développement économique, social, culturel et touristique, qui garantit l'équilibre territorial et respecte les principes énoncés aux articles L. 110 et L. 121-1 du code de l'urbanisme.

« Il fixe les orientations fondamentales en matière de protection et de mise en valeur du territoire, de développement agricole, rural et forestier, de pêche et d'aquaculture, d'habitat, de transports, d'intermodalité d'infrastructures et de réseaux de communication et de développement touristique.

« Il définit les principes de l'aménagement de l'espace qui en résultent et il détermine notamment les espaces naturels, agricoles et forestiers ainsi que les sites et paysages à protéger ou à préserver, l'implantation des grandes infrastructures de transport et des grands équipements, la localisation préférentielle ou les principes de localisation des extensions urbaines, des activités industrielles, artisanales, commerciales, agricoles, forestières, touristiques, culturelles et sportives.

« La destination générale des différentes parties du territoire de l'île fait l'objet d'une carte, 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 que précisent, le cas échéant, les documents cartographiques prévus à l'article L. 4424-10 et au II de l'article L. 4424-11.

« Le plan d'aménagement et de développement durable comporte les informations prévues à l'article L. 121-11 du code de l'urbanisme.

« Il prévoit des critères, indicateurs et modalités permettant à la collectivité territoriale de suivre l'application de ses dispositions et leurs incidences ».

3. Le paragraphe II de l'article L. 4424-11 du code général des collectivités territoriales, dans cette rédaction, dispose que : « Le plan d'aménagement et de développement durable de Corse peut, compte tenu du caractère stratégique au regard des enjeux de préservation ou de développement présentés par certains espaces géographiques limités, définir leur périmètre, fixer leur vocation et comporter des dispositions relatives à l'occupation du sol propres auxdits espaces, assorties, le cas échéant, de documents cartographiques dont l'objet et l'échelle sont déterminés par délibération de l'Assemblée de Corse.

« En l'absence de schéma de cohérence territoriale, de plan local d'urbanisme, de schéma de secteur, de carte communale ou de document en tenant lieu, les dispositions du plan relatives à ces espaces sont opposables aux tiers dans le cadre des procédures de déclaration et de demande d'autorisation prévues au code de l'urbanisme ».

4. Le paragraphe I de l'article L. 4424-12 du code général des collectivités territoriales, dans cette rédaction, dispose que : « Le plan d'aménagement et de développement durable peut, par une délibération particulière et motivée de l'Assemblée de Corse, fixer, pour l'application du premier alinéa de l'article 146-6 du code de l'urbanisme, une liste complémentaire à la liste des espaces terrestres et marins, sites et paysages remarquables ou caractéristiques du patrimoine naturel et culturel du littoral et des milieux nécessaires au maintien des équilibres biologiques à préserver. Cette délibération tient lieu du décret prévu au premier alinéa du même article L. 146-6. Elle définit également leur localisation ».

5. La commune requérante reproche 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, ces dispositions seraient entachées d'incompétence négative dans des conditions portant atteinte à ces deux principes.

6. Par conséquent, la question prioritaire de constitutionnalité porte 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.

7. L'article 34 de la Constitution réserve au législateur la détermination des principes fondamentaux de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources. En vertu du troisième alinéa de l'article 72 de la Constitution, « dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus ». Aux termes du cinquième alinéa de cet article : « Aucune collectivité territoriale ne peut exercer une tutelle sur une autre ».

8. Le paragraphe I de l'article L. 4424-9 du code général des collectivités territoriales prévoit que la collectivité territoriale de Corse élabore le plan d'aménagement et de développement durable de Corse. Ce plan a pour vocation de définir une stratégie de développement durable du territoire en fixant les objectifs de préservation de l'environnement de l'île

et de son développement. Il définit les principes d'aménagement de l'espace qui en résultent et détermine notamment les espaces naturels, agricoles et forestiers ainsi que les sites et paysages à protéger ou à préserver, l'implantation des grandes infrastructures de transport et des grands équipements, la localisation préférentielle ou les principes de localisation des extensions urbaines, des activités industrielles, artisanales, commerciales, agricoles, forestières, touristiques, culturelles et sportives. Il comporte une carte fixant la destination générale des différentes parties du territoire de l'île.

9. 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.

10. 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.

11. Il en résulte que 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 code général des collectivités territoriales, qui ne méconnaissent aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit, doivent être déclarés conformes à la Constitution.

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL DÉCIDE :

Article 1^{er}.– Sont 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 du code général des collectivités territoriales dans sa rédaction résultant de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles ;

– les mots « et l'échelle » figurant au premier alinéa du paragraphe II de l'article L. 4424-11 du code général des collectivités territoriales dans sa rédaction résultant de la loi n° 2011-1749 du 5 décembre 2011 relative au plan d'aménagement et de développement durable de Corse ;

– la dernière phrase du paragraphe I de l'article L. 4424-12 du code général des collectivités territoriales dans sa rédaction résultant de la loi n° 2011-1749 du 5 décembre 2011 relative au plan d'aménagement et de développement durable de Corse.

Article 2.– Cette décision sera publiée au *Journal officiel* de la République française et notifiée dans les conditions prévues à l'article 23-11 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 susvisée.

Jugé par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 24 novembre 2016, où siégeaient : M. Lionel JOSPIN, exerçant les fonctions de Président, Mmes Claire BAZY MALAURIE, Nicole BELLOUBET, MM. Michel CHARASSE, Jean-Jacques HYEST, Mmes Corinne LUQUIENS, Nicole MAESTRACCI et M. Michel PINAULT.

Rendu public le 25 novembre 2016.