

**GROUPE INTERDISCIPLINAIRE DE RÉFLEXION
SUR LES TRAVERSÉES SUD-ALPINES ET L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE MARALPIN**

Association Loi de 1901 enregistrée au J.O. du 13 mars 1996
Agréée pour la protection de l'environnement pour la Région Provence-Alpes-Côte d'Azur (Arrêté préfectoral PACA n° 2004-277 du 9 septembre 2004)
Membre de la Mission Opérationnelle Transfrontalière (DIACT) et de la COFHUAT

SECRÉTARIAT : Jacques Molinari 49 avenue Cernuschi - F - 06500 MENTON
Tél/Fax : 33 (0)4 93 35 35 17 - Courriel : gir.maralpin@wanadoo.fr ; Internet : www.gir-maralpin.org

**Sur la portée normative d'une disposition juridique en matière d'urbanisme
Note relative à la hiérarchie des normes et aux rapports OIN / DTA**

Pierre-Paul DANNA, Docteur en Droit de l'Urbanisme

Sur les actes de planification

Contrairement à l'opinion commune, la portée normative d'une disposition juridique ne va pas de soi. C'est, bien au contraire, un problème fort délicat à résoudre. Le juge peut refuser d'appliquer directement une disposition qu'il considère comme trop générale, fut-elle de valeur constitutionnelle. Ainsi la dimension juridique de la *Charte de l'Environnement* était-elle fort débattue, en doctrine, avant que le Conseil d'Etat, dans un arrêt qu'il convient de saluer, ne lui reconnaisse pleine valeur constitutionnelle [CE, 3 oct. 2008 ; Commune d'Annecy, req. n° 297931 (AJDA n° 34 - 2008, p. 1852)].

De même, les déclarations de principe, incluses dans des textes que le Vice-président du Conseil d'État avait qualifiées de "lois bavardes", engendrent fréquemment de vifs débats.

En ce qui concerne les actes de planification qui ne revêtent pas une forme réglementaire traditionnelle (autres que POS et PLU), qu'un auteur avait jadis nommés "le Droit administratif de l'aléatoire", la question est encore plus complexe. Il s'agit en effet d'actes qui ne correspondent pas à une norme juridique classique et qui mêlent des éléments de natures toutes différentes.

Seule la jurisprudence (comme jadis pour les SDAU) peut apporter des éléments de réponse fiables.

Le Conseil d'État n'a pas eu, à ce jour, à aborder la question de la nature juridique des DTA. Il n'existe qu'un seul arrêt portant sur de tels documents, mais la Haute Assemblée s'est prononcée dans cette espèce sur les seules modalités d'application de la loi Littoral auxquelles elle a reconnu, sans surprise, valeur réglementaire¹.

Cette décision laisse toutefois pendante la question qui nous intéresse.

Sur la hiérarchie des normes

¹ CE, 27 juillet 2005 ; Comité de sauvegarde du Port Vauban, req. n° 26 43 36 [cf. L'Actualité Juridique Droit Administratif (AJDA) n° 8 – 2006, p. 432 et note P.-P. Danna]

Il convient de distinguer soigneusement cette première difficulté d'un second problème qui est celui du rapport entre une norme inférieure (SCoT ou PLU dans notre hypothèse) et la norme supérieure (DTA).

Les textes prévoient qu'il s'agit d'un "rapport de compatibilité". Celui-ci, moins rigoureux qu'un "rapport de conformité", confère à l'autorité en charge de la norme inférieure un plus grand pouvoir discrétionnaire.

Concrètement, cela signifie que plusieurs documents (PLU par exemple) sont envisageables sans contredire pour autant la DTA.

Il faut souligner que, s'agissant de l'urbanisme qui est une compétence largement décentralisée, toute autre option aurait, sans doute, porté atteinte au principe de la libre administration des collectivités territoriales.

Lors de l'élaboration de la DTA, ce point avait été largement pris en compte par les Services de l'État.

Une jurisprudence sur un cas similaire à celui de l'OIN, celui de La Défense

Sous réserve de ce qui vient d'être énoncé, nous avons quand même, concernant les rapports OIN/DTA, quelques apports intéressants. Certes, ils concernent le *Schéma directeur de l'Île de France* (SDRIF), qui est un document spécifique [art. L 14161 et suivants du Code de l'Urbanisme] car élaboré par la Région Île de France en association avec l'État. Ce SDRIF a cependant les mêmes effets que la DTA.

La question des relations entre le SDRIF et les opérations d'intérêt national (OIN) s'est récemment posée à propos de la loi n° 2007-254 du 27 février 2007 relative aux règles d'urbanisme applicables dans le périmètre de La Défense.

Ce texte prévoit qu'un décret en Conseil d'État arrête les orientations générales d'urbanisme applicables dans le périmètre de l'OIN. Le décret n° 2007-1222 du 20 août 2007 trace le futur de l'opération.

La loi a été déférée devant le Conseil Constitutionnel. Parmi divers griefs, les requérants invoquaient le fait que le législateur n'avait pas précisé la hiérarchie des normes d'urbanisme ; concrètement, ils souhaitaient que le Conseil précise que ces orientations d'urbanisme devaient respecter le SDAURIF (Schéma directeur d'urbanisme de la Région Île de France) et, plus précisément, être compatibles à lui.

La décision n° 2007-548 DC du 22 février 2007 est restée muette sur ce point, le Conseil considérant sans doute que la hiérarchie était évidente.

Si cette position peut être discutée [cf. J. TREMEAU "La victoire de l'urbanisme dérogatoire à La Défense" ; AJDA n° 42 - 2007, p. 2307], il n'en demeure pas moins qu'elle constate un fait incontestable : l'OIN de La Défense peut s'imposer au SDRIF.

En effet, l'article L 141-1 du Code de l'Urbanisme al. 4. précise que le SDRIF doit respecter "...les dispositions nécessaires à la mise en œuvre des projets d'intérêt généraux de l'État (PIG)² et des opérations d'intérêt national". Autrement dit, par le biais de PIG, l'État peut insérer dans les PLU des communes concernées les orientations de

² Projet d'Intérêt général : Le PIG permet à l'État de faire prévaloir, dans un PLU, la prise en compte d'intérêts dépassant le cadre des limites territoriales d'une commune. Le code de l'urbanisme précise que, pour être qualifié "d'intérêt général", un projet doit présenter obligatoirement un caractère d'utilité publique.

La Défense contraires au SDRIF et notamment à la volonté de rééquilibrage de la Région au bénéfice de l'Est du territoire.

La doctrine est unanime sur cette interprétation [voir, outre J. TREMEAU (op. cité), J. DUBOY-MAURY³ et G. GODFRIN⁴]. Il convient de souligner que cette position avait été retenue par le juge avant l'intervention du législateur, c'est-à-dire sans texte [CE, 4 juillet 1997 ; Les Verts Île de France, req. n° 050521], ce qui s'apparente à notre cas d'espèce.

OIN & DTA : deux opérations d'État pourraient-elles être antagonistes ?

On pourrait prétendre que cette solution, acquise pour La Défense, n'est pas transférable au cas de l'OIN Plaine du Var. En effet, il n'y a pas de texte formel, mais le doute méthodologique s'impose pour le moins.

Il convient, tout d'abord, de noter que la DTA est un document proprement étatique. On imagine mal que l'OIN, opération d'État, ne s'impose pas aussi à ce type de document par le biais des PIG.

Il faut aussi prendre en compte des principes généraux qui permettraient d'asseoir la supériorité de l'OIN sur la DTA : il en va ainsi de l'adage qui veut que "la règle postérieure s'impose à la règle supérieure" ou encore que "la norme particulière déroge à la norme générale".

Au total, bon sens et rigueur juridique plaident pour la supériorité de l'OIN sur la DTA.

³ "Un cadre juridique sur mesure pour le quartier d'affaires de La Défense" ; Droit de l'aménagement, de l'urbanisme et de l'habitat ; Édition Le Moniteur ; 2008, p. 71

⁴ "Adaptation de la réglementation d'urbanisme au renouveau de La Défense" ; Construction urbaine ; nov. 2007 ; n° 11 ; com. 211