

**Décision n° 2011-182 QPC du 14 octobre 2011**

*M. Pierre T.*

*(Servitude administrative de passage et d'aménagement en matière de lutte contre l'incendie)*

Par une décision du 19 juillet 2011 (n° 349657), le Conseil d'État a renvoyé au Conseil constitutionnel une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) posée par M. Pierre T. portant sur la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit de l'article L. 321-5-1 du code forestier (C. for.).

Dans sa décision n° 2011-182 QPC du 14 octobre 2011, le Conseil constitutionnel a déclaré ces dispositions contraires à la Constitution.

**I. – Dispositions contestées**

**A. – Historique**

La loi n° 85-1273 du 4 décembre 1985 relative à la gestion, la valorisation et la protection de la forêt a inséré dans le code forestier un article L. 321-5-1 en vertu duquel une servitude de passage et d'aménagement est établie par l'État pour assurer exclusivement la continuité des voies de défense contre l'incendie, dans les bois situés dans les régions particulièrement exposées aux incendies de forêts classés en application de l'article L. 321-1 et dans les massifs forestiers mentionnés à l'article L. 321-6, soit à l'origine ceux situés dans les régions de « Corse », « Languedoc-Roussillon » et « Provence, Alpes, Côte d'Azur » et dans les départements limitrophes.

Cette même loi avait prévu que l'assiette de cette servitude ne pouvait excéder une largeur de quatre mètres et que, si les aménagements nécessitaient une largeur supérieure, celle-ci était établie après enquête publique.

Pour tenir compte des nécessités de la lutte contre les incendies de forêts, le législateur a ensuite adapté les règles qu'il avait alors posées :

– la loi n° 92-613 du 6 juillet 1992 modifiant le code forestier et portant diverses dispositions agricoles et cynégétiques a fixé à six mètres la largeur maximale de l'assiette de la servitude ;

– la loi n° 2001-602 du 9 juillet 2001 d'orientation sur la forêt a précisé que la servitude était établie par l'État « *à son profit ou au profit d'une autre collectivité publique, d'un groupement de collectivités territoriales ou d'une association syndicale* »<sup>1</sup>.

Pour tenir compte de l'évolution du gabarit des engins de lutte contre l'incendie, cette même loi a également retenu que « *l'assiette de cette servitude ne peut excéder la largeur permettant l'établissement d'une bande de roulement de six mètres pour les voies* » et étendu l'objet de la servitude : celle-ci doit permettre d'assurer la continuité des voies de défense contre l'incendie, mais aussi la pérennité des itinéraires constitués, ainsi que l'établissement des équipements de protection et de surveillance (tours de guet, points d'eau, pare-feu).

La loi du 9 juillet 2001 a aussi modifié l'article L. 321-6 C. for, auquel renvoie l'article L. 321-5-1, en particulier son premier alinéa aux termes duquel « *les dispositions du présent article s'appliquent aux massifs forestiers situés dans les régions Aquitaine, Corse, Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées, Poitou-Charentes, Provence-Alpes-Côte d'Azur et dans les départements de l'Ardèche et de la Drôme, à l'exclusion de ceux soumis à des risques faibles figurant sur une liste arrêtée par le représentant de l'État dans le département concerné après avis de la commission départementale de la sécurité et de l'accessibilité* ».

L'article L. 321-5-1 C. for. a encore été modifié par la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, dite « loi Grenelle II »<sup>2</sup>, mais les faits à l'origine de la présente QPC étaient antérieurs à cette loi.

Aucune de ces lois n'a été déférée au Conseil constitutionnel.

## **B. – L'origine du litige et les griefs invoqués**

### **1. – L'origine du litige**

Par un arrêté du 25 septembre 2009 pris sur le fondement de l'article R. 321-14-1 du C. for.<sup>3</sup>, le préfet de la Haute-Corse a créé une servitude de passage et d'aménagement sur le territoire de deux communes pour l'implantation d'une zone d'appui à la lutte contre les incendies.

---

<sup>1</sup> Cette précision figurait antérieurement dans la partie réglementaire du code forestier.

<sup>2</sup> En prévoyant que, « *lorsque la largeur de l'assiette de la servitude est supérieure à six mètres ou lorsqu'elle excède le double de celle de l'équipement à installer, son établissement est précédé d'une enquête publique réalisée conformément au code de l'expropriation pour cause d'utilité publique* ».

<sup>3</sup> Aux termes du premier alinéa de l'article R. 321-14-1 du C. for., « *la servitude prévue par l'article L. 321-5-1 est créée par arrêté préfectoral* ».

Cette servitude a pour assiette une partie des parcelles du requérant. Ce dernier a contesté l'arrêté préfectoral devant le tribunal administratif de Bastia, puis relevé appel du jugement devant la cour administrative d'appel de Marseille qui a transmis au Conseil d'État la question de la conformité aux droits et libertés garantis par la Constitution de l'article L. 321-5-1 du code forestier.

Le Conseil d'État a renvoyé la question au Conseil constitutionnel en retenant que le moyen tiré de ce que l'article L. 321-5-1 C. for. « *porte atteinte aux droits et libertés garantis par la Constitution, et notamment aux articles 2 et 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, soulève une question présentant un caractère sérieux* ».

## **2. – Les griefs invoqués**

Le requérant invoquait devant le Conseil constitutionnel, comme il l'avait fait devant le juge administratif, la méconnaissance des articles 2, 16 et 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 et celle de l'article 7 de la Charte de l'environnement.

Selon lui, tout d'abord, la servitude prévue par l'article L. 321-5-1 C. for. ne constitue pas une simple limitation du droit de propriété, consistant en un droit de passage au profit des services de lutte contre l'incendie ; elle constitue une servitude d'aménagement permettant à la collectivité publique qui en est bénéficiaire de faire réaliser des travaux, portant en particulier sur la construction et l'aménagement d'une voie, mais dont la consistance exacte et les limites n'ont pas été déterminées précisément par le législateur. Le requérant insistait surtout sur l'absence de garantie légale sérieuse, ce qui conduisait à examiner le grief tiré de l'incompétence négative du législateur.

Le requérant faisait ensuite également valoir que l'article 7 de la Charte de l'environnement confère le droit à toute personne d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement. Or, la disposition contestée ne prévoit aucune procédure d'information et de recueil des observations des propriétaires intéressés avant l'instauration de la servitude, « *laquelle constitue une mesure restreignant sévèrement le droit de propriété, voire constituant une privation de propriétés sans être assortie des garanties adéquates* ».

Cette absence de garanties adéquates amenait enfin le requérant à soutenir que l'article 16 de la Déclaration de 1789 avait également été méconnu.

Les deux derniers griefs, tels que présentés par le requérant, rejoignaient en réalité celui tiré de l'incompétence négative du législateur.

## II. – L'inconstitutionnalité de la disposition contestée

### A.° – La jurisprudence du Conseil constitutionnel sur les servitudes administratives

– Le Conseil constitutionnel a déjà jugé, après avoir rappelé qu'aux termes de l'article 17 de la Déclaration de 1789, « *la propriété étant un droit inviolable et sacré, nul ne peut en être privé si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment et sous la condition d'une juste et préalable indemnité* », que ne peut entrer dans le champ d'application de cet article qu'une disposition ayant pour objet ou pour effet une privation du droit de propriété<sup>4</sup>.

Il a également souvent jugé qu'« *en l'absence de privation du droit de propriété, il résulte néanmoins de l'article 2 de la Déclaration de 1789 que les limites apportées à son exercice doivent être justifiées par un motif d'intérêt général et proportionnées à l'objectif poursuivi* »<sup>5</sup>.

– Le Conseil constitutionnel a déjà eu l'occasion de statuer sur l'institution d'une servitude administrative dans sa décision n° 85-198 DC du 13 décembre 1985<sup>6</sup>.

Il était alors saisi de la loi modifiant la loi n° 82-652 du 29 juillet 1982 et portant diverses dispositions relatives à la communication audiovisuelle, plus précisément du paragraphe II de son article 3. Issu d'un amendement gouvernemental, cet article avait pour but de permettre à l'établissement public Télédiffusion de France d'installer et d'exploiter, sur les toits, terrasses et superstructures des propriétés bâties publiques et privées, des moyens de

---

<sup>4</sup> Décision n° 85-189 DC du 17 juillet 1985, *Loi relative à la définition et à la mise en œuvre de principes d'aménagement*, cons. 13.

<sup>5</sup> Décisions n°s 2010-60 QPC du 12 novembre 2010, *M. Pierre B. (Mur mitoyen)*, cons. 3 ; 2011-118 QPC du 8 avril 2011, *M. Lucien M. (Biens des sections de commune)*, cons. 3 ; 2011-126 QPC du 13 mai 2011, *Société Système U Centrale Nationale et autre (Action du ministre contre des pratiques restrictives de concurrence)*, cons. 11 ; 2011-141 QPC du 24 juin 2011, *Société Électricité de France (Police de l'eau : retrait ou modification d'une autorisation)*, cons. 3 ; 2011-151 QPC du 13 juillet 2011, *M. Jean-Jacques C. (Attribution d'un bien à titre de prestation compensatoire)*, cons. 3.

<sup>6</sup> Décision n° 85-198 DC du 13 décembre 1985, *Loi modifiant la loi n° 82-652 du 29 juillet 1982 et portant diverses dispositions relatives à la communication audiovisuelle*, « Amendement Tour Eiffel ».

Pierre Sablière, « La décision du Conseil constitutionnel du 13 décembre 1985 : vers une théorie générale des servitudes administratives ? », *Cahiers juridiques de l'électricité et du gaz*, 1986, p. 109.

diffusion par voie hertzienne, ainsi que les équipements nécessaires à leur fonctionnement<sup>7</sup>.

Le Conseil a alors jugé :

*« 9. Considérant que le droit accordé à l'établissement public par l'article 3-II de la loi de procéder à certaines installations sur la partie supérieure des propriétés bâties, dans la mesure où il n'impose qu'une gêne supportable, ne constitue pas une privation de propriété au sens de l'article 17 de ladite Déclaration mais une servitude d'intérêt public grevant l'immeuble en raison de son emplacement ou de son élévation ; qu'il en serait autrement si la sujétion ainsi imposée devait aboutir à vider de son contenu le droit de propriété ou que, affectant non seulement l'immeuble mais la personne de ses occupants, elle devait constituer une entrave à l'exercice de droits et libertés constitutionnellement garantis ;*

*« 10. Considérant, d'une part, qu'en permettant l'installation et l'exploitation sur les propriétés bâties de moyens de diffusion par voie hertzienne et la pose des équipements nécessaires à leur fonctionnement en vue d'améliorer la communication audiovisuelle, l'article 3-II de la loi poursuit un objectif d'intérêt général qu'il appartient au législateur d'apprécier ;*

*« 11. Considérant, d'autre part, que l'article 3-II permet à l'établissement public de diffusion de procéder à des travaux et installations d'importance non précisée sur des propriétés bâties publiques ou privées et prévoit que les agents de l'établissement public peuvent être autorisés à pénétrer à l'intérieur de ces propriétés, y compris dans les locaux d'habitation, notamment pour l'exploitation des équipements installés ; que ces installations et le droit de visite qu'elles impliquent pourraient faute de précisions suffisantes entraîner une atteinte à des droits et libertés constitutionnellement garantis qu'il appartient à la loi de sauvegarder ;*

*« 12. Considérant que, si la mise en œuvre d'une telle sauvegarde relève d'un décret d'application, il revenait au législateur de déterminer lui-même la nature des garanties nécessaires ; qu'en tout état de cause il devait poser la règle que la servitude doit être établie non par l'établissement public mais par une autorité de l'État et prévoir le principe d'une procédure destinée à permettre aux intéressés, d'une part, d'être informés des motifs rendant nécessaire l'établissement de la servitude, d'autre part, de faire connaître leurs observations ; que, faute d'avoir institué une procédure d'information et de*

---

<sup>7</sup> Comme la Tour Eiffel était au premier chef concernée, on a pris l'habitude de parler « d'amendement Tour Eiffel ». Jean Dufau, « "L'amendement Tour Eiffel" et le régime des servitudes administratives », *La Semaine juridique*, Éd. G., 1986, 3237.

*réclamation assortie de délais raisonnables ou tout autre moyen destiné à écarter le risque d'arbitraire dans la détermination des immeubles désignés pour supporter la servitude, les dispositions de l'article 3-II relatives à son institution doivent être déclarées non conformes à la Constitution ».*

Dans sa décision n° 2000-436 DC du 7 décembre 2000 rendue à propos de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU), le Conseil constitutionnel a statué sur un autre type de servitude administrative dans le domaine de l'urbanisme :

*« 17. Considérant (...) que les dispositions de l'article L. 123-2 nouveau du code de l'urbanisme prévoient que, dans les zones urbaines, le plan local d'urbanisme peut instituer des servitudes consistant à "interdire, sous réserve d'une justification particulière, dans un périmètre qu'il délimite et pour une durée au plus de cinq ans dans l'attente de l'approbation par la commune d'un projet d'aménagement global, les constructions ou installations d'une superficie supérieure à un seuil défini par le règlement..." ou à "réserver des emplacements en vue de la réalisation, dans le respect des objectifs de mixité sociale, de programmes de logements qu'il définit " ; que les députés requérants soutiennent que ces dispositions portent gravement atteinte au principe d'égalité et au droit de propriété dans la mesure où les servitudes ainsi instituées ne seraient entourées d'"aucune garantie évitant l'arbitraire " et ne seraient assorties d'aucune possibilité d'indemnisation ;*

*« 18. Considérant que l'interdiction de construire à l'intérieur du périmètre d'un projet global d'aménagement, dans l'attente de l'approbation de ce projet par la commune, est justifiée par la nécessité de ne pas compromettre ou de ne pas rendre plus onéreuse la réalisation dudit projet ; que cette interdiction est limitée à une période de cinq ans, ne vise que les constructions d'une superficie supérieure à un seuil déterminé et ne s'applique pas aux travaux d'adaptation, de réfection ou d'extension limitée des constructions existantes ; que vise également un objectif d'intérêt général la constitution de réserves foncières en vue de la réalisation de logements répondant à une préoccupation de mixité sociale ; qu'en outre, lorsque l'une ou l'autre de ces servitudes est instituée, les propriétaires concernés peuvent, en application du deuxième alinéa de l'article L. 123-17 nouveau du code de l'urbanisme, "mettre en demeure la commune de procéder à l'acquisition de leur terrain, dans les conditions et délais mentionnés aux articles L. 230-1 et suivants " ; que, par suite, les limitations apportées aux conditions d'exercice du droit de propriété par les servitudes critiquées ne revêtent pas un caractère de gravité tel que le sens et la portée de ce droit s'en trouvent dénaturés ; que le législateur n'a pas davantage créé de rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques ».*

## **B. – L'application de cette jurisprudence**

– La servitude instituée par l'article L. 321-5-1 C. for. est une servitude « *in patiendo* », ou servitude entraînant l'obligation de laisser son bénéficiaire accomplir certains actes sur le fonds.

Comme toute servitude, elle « *est une contrainte juridique pesant sur un bien immobilier et limitant en conséquence le droit de son propriétaire* »<sup>8</sup>. En lui-même, le dispositif de servitude n'a pas vocation à permettre des privations de propriété. La mise en œuvre de l'article L. 321-5-1 du C. for. pourrait éventuellement donner lieu à certains abus qu'il appartiendrait au juge administratif de censurer. Ce serait le cas, par exemple, si l'administration envisageait la construction d'un bâtiment ou d'une retenue d'eau sous couvert de servitude administrative.

Le Conseil constitutionnel a jugé que le droit accordé à l'État d'établir une servitude de passage et d'aménagement pour assurer la continuité des voies de défense contre l'incendie, la pérennité des itinéraires constitués ainsi que l'établissement des équipements de protection et de surveillance des forêts n'entraîne pas une privation de propriété au sens de l'article 17 de la Déclaration de 1789.

– Ensuite, le Conseil constitutionnel a constaté que la servitude permise par l'article L. 321-5-1 C. for. répond à un but d'intérêt général qui ne fait aucun doute, puisqu'il s'agit de faciliter la lutte contre les incendies de forêts.

Il a relevé que l'objet de la servitude et sa portée étaient définis et que le législateur avait retenu que, lorsque les aménagements nécessitent une servitude d'une largeur supérieure à six mètres, celle-ci est établie après enquête publique.

Enfin, il a noté que l'indemnisation des propriétaires des terrains grevés par la servitude, à défaut d'accord amiable, était fixée par le juge comme en matière d'expropriation.

– Le Conseil constitutionnel a toutefois relevé que, si le législateur a prévu une enquête publique, il ne l'a fait que pour les cas où les aménagements nécessitent une servitude d'une largeur supérieure à six mètres. Pour les autres cas, c'est-à-dire le droit commun, le législateur n'a rien prévu. Toute la procédure est en

---

<sup>8</sup> Gilles Godfrin, « Servitudes civiles et servitudes administratives : des relations complexes », *Bulletin de jurisprudence de droit de l'urbanisme*, 3/2010, p. 162.

l'espèce fixée par l'article R. 321-14-1 du C. for.<sup>9</sup>, créé par le décret n° 88-1147 du 21 décembre 1988 et qui a ensuite été modifié<sup>10</sup>.

Dans sa décision n° 85-198 DC<sup>11</sup> précitée, le Conseil avait insisté sur le fait qu'il appartient au législateur de déterminer lui-même la nature de la procédure et donc des garanties nécessaires pour les propriétaires. Ce que la décision n° 2000-436 DC du 7 décembre 2000 était ensuite venue confirmer :

*«14. Considérant, (...), que les députés requérants font grief aux dispositions de l'article L. 123-1 nouveau du code de l'urbanisme, relatives au contenu des plans locaux d'urbanisme, d'"imposer aux propriétaires des contraintes particulièrement sévères en matière de constructions... et d'aménagement de leurs abords", ainsi que sur "la destination et la nature des constructions autorisées", et ce "sans qu'une procédure adéquate ait permis au propriétaire d'être informé et de se défendre" ; que ces dispositions conduiraient en outre à "des ruptures d'égalité entre propriétaires fonciers selon que les terrains sont régis par un plan local d'urbanisme limitant ou réglementant plus ou moins restrictivement l'exercice du droit de propriété" ;*

*«15. Considérant que les restrictions apportées par les dispositions critiquées aux conditions d'exercice du droit de propriété sont justifiées par l'intérêt général qui s'attache à la maîtrise, par les collectivités publiques, de l'occupation des sols et du développement urbain ; que, d'ailleurs, les règles relatives aux plans locaux d'urbanisme résultant de la loi déferée ne diffèrent pas sensiblement des règles jusqu'alors applicables aux plans d'occupation des sols ; que ces restrictions sont accompagnées, sous le contrôle du juge de l'excès de pouvoir, de garanties de fond et de procédure ; qu'en particulier, le projet de plan local d'urbanisme arrêté par le conseil municipal ou soumis à modification ou à révision est, en application des articles L. 123-10 et L. 123-13 nouveaux du code de l'urbanisme, soumis à enquête publique ; qu'ainsi, contrairement à ce qu'affirment les requérants, les intéressés sont informés du contenu de ce plan et mis à même de formuler leurs observations auprès du commissaire-enquêteur ou du président de la commission d'enquête ; que, dans ces conditions, les*

---

<sup>9</sup> Le même article précise les cas dans lesquels l'arrêté préfectoral créant la servitude est précédé d'une enquête publique et, pour les conditions dans lesquelles elle doit se dérouler, il renvoie au code de l'expropriation pour cause d'utilité publique.

<sup>10</sup> Par le décret n° 2002-679 du 29 avril 2002 relatif à la défense et à la lutte contre l'incendie et modifiant le code forestier. La dernière modification date du décret n° 2006-871 du 12 juillet 2006 modifiant certaines dispositions réglementaires du code forestier. Elle a porté sur une modification de la numérotation. La lettre R.\* a été remplacée par la lettre R (article 12 du décret précité).

<sup>11</sup> Décision n° 85-198 DC du 13 décembre 1985, *Loi modifiant la loi n° 82-652 du 29 juillet 1982 et portant diverses dispositions relatives à la communication audiovisuelle*, « Amendement Tour Eiffel ».



*dispositions de la loi déferée relatives au contenu des plans locaux d'urbanisme ne portent pas au droit de propriété une atteinte contraire à la Constitution »<sup>12</sup>.*

Dans la présente QPC, le législateur n'a prévu ni le principe d'une procédure destinée à permettre aux propriétaires intéressés de faire connaître leurs observations, ni aucun autre moyen destiné à écarter le risque d'arbitraire dans la détermination des propriétés qui devront supporter la servitude. Il est donc resté en deçà de sa compétence.

Le Conseil constitutionnel a sanctionné, dans le cadre de la présente QPC, l'incompétence négative du législateur dans les conditions énoncées par la décision n° 2010-5 QPC du 18 juin 2010 : « *La méconnaissance par le législateur de sa propre compétence ne peut être invoquée à l'appui d'une question prioritaire de constitutionnalité que dans le cas où est affecté un droit ou une liberté que la Constitution garantit* »<sup>13</sup>. En l'espèce, l'incompétence négative du législateur affectait l'exercice du droit de propriété.

Le Conseil constitutionnel a donc jugé l'article L. 321-5-1 C. for. contraire aux droits et libertés que la Constitution garantit. Estimant que l'abrogation immédiate de cet article aurait des conséquences manifestement excessives, et afin de permettre au législateur de mettre fin à cette inconstitutionnalité, il a reporté au 1<sup>er</sup> janvier 2013 la date de cette abrogation.

---

<sup>12</sup> Décision n° 2000-436 DC du 7 décembre 2000, *Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains*, cons. 14 et 15.

<sup>13</sup> Décision n° 2010-5 QPC du 18 juin 2010, *SNC Kimberly Clark (Incompétence négative en matière fiscale)*, cons. 3.