

Décision n° 2012-283 QPC du 23 novembre 2012

M. Antoine de M.

(Classement et déclassé de sites)

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 13 septembre 2012, dans les conditions prévues à l'article 61-1 de la Constitution et selon les modalités fixées par la dernière phrase du premier alinéa de l'article 23-7 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 modifiée portant loi organique sur le Conseil constitutionnel, d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) posée par M. Antoine de M. et transmise au Conseil d'État, portant sur la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit des articles L. 341-1, L. 341-2, L. 341-3, L. 341-6, L. 341-9, L. 341-10 et L. 341-13 du code de l'environnement (c. envir.).

Dans sa décision n° 2012-283 QPC du 23 novembre 2012, le Conseil constitutionnel a déclaré conformes à la Constitution l'article L. 341-1, dans sa rédaction issue de l'ordonnance n° 2004-637 du 1^{er} juillet 2004 relative à la simplification de la composition et du fonctionnement des commissions administratives et à la réduction de leur nombre, ainsi que les articles L. 341-2, L. 341-6, L. 341-9 et L. 341-10. En revanche, l'article L. 341-3, dans sa rédaction issue de l'ordonnance n° 2000-914 du 18 septembre 2000 relative à la partie législative du c. envir., et l'article L. 341-13., dans sa rédaction issue de l'ordonnance du 1^{er} juillet 2004 précitée, ont été jugés contraires à la Constitution. Leur abrogation a été reportée au 1^{er} septembre 2013.

I. – La transmission de la QPC au Conseil constitutionnel

L'article 23-4 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel dispose : « *Dans un délai de trois mois à compter de la réception de la transmission prévue à l'article 23-2 ou au dernier alinéa de l'article 23-1, le Conseil d'État ou la Cour de cassation se prononce sur le renvoi de la question prioritaire de constitutionnalité au Conseil constitutionnel. Il est procédé à ce renvoi dès lors que les conditions prévues aux 1° et 2° de l'article 23-2 sont remplies et que la question est nouvelle ou présente un caractère sérieux* ». L'alinéa 1^{er} de l'article 23-7, de la

même ordonnance dispose : « *La décision motivée du Conseil d'État ou de la Cour de cassation de saisir le Conseil constitutionnel lui est transmise avec les mémoires ou les conclusions des parties. Le Conseil constitutionnel reçoit une copie de la décision motivée par laquelle le Conseil d'État ou la Cour de cassation décide de ne pas le saisir d'une question prioritaire de constitutionnalité. Si le Conseil d'État ou la Cour de cassation ne s'est pas prononcé dans les délais prévus aux articles 23-4 et 23-5, la question est transmise au Conseil constitutionnel* ».

Le Conseil constitutionnel peut donc être saisi sans décision de renvoi de l'une des deux juridictions suprêmes visées par l'article 61-1 de la Constitution. Ce cas de figure n'est d'ailleurs pas inédit.

Dans une affaire qui donna lieu à la décision n° 2011-206 QPC du 16 décembre 2011, *M. Noël C.*¹, une QPC, déposée devant le juge de l'exécution du tribunal de grande instance de Tarbes, a été transmise au Conseil constitutionnel par l'effet de la dernière phrase du premier alinéa de l'article 23-7 de l'ordonnance du 7 novembre 1958. Lors de son délibéré du 22 septembre 2011, la Cour de cassation avait constaté qu'ayant été saisie le 20 juin 2011 de la QPC, elle se trouvait au-delà de l'expiration du délai de trois mois qui lui est imparti pour examiner la QPC. Elle avait donc constaté son dessaisissement². À cette occasion, les pièces de la procédure avaient été transmises au Conseil de greffe à greffe et non par l'avocat du requérant.

Dans l'affaire qui a donné lieu à la décision n° 2012-237 QPC du 15 février 2012, *M. Zafer E.*³, les faits se sont déroulés différemment. Poursuivi devant le tribunal correctionnel de Sarreguemines pour usage de stupéfiants, un justiciable avait soulevé devant cette juridiction une QPC contestant l'article L. 3421-1 du code de la santé publique (CSP). Par jugement du 12 septembre 2011, le tribunal avait ordonné la transmission de la QPC à la Cour de cassation, qui en avait accusé réception le 23 septembre 2011. À l'occasion du pourvoi pendant devant la Cour de cassation contre un arrêt de la cour d'appel de Metz l'ayant condamné sur le fondement de l'article L. 3421-1 du CSP, le même justiciable avait saisi la Cour de cassation le 30 septembre 2011 d'une QPC identique. Ainsi, la Cour avait été saisie à sept jours d'intervalle de deux QPC posées par le même requérant et portant sur la même disposition législative. Par son arrêt n° 6861 du 30 novembre 2011, la Cour de cassation avait dit n'y avoir lieu à renvoyer la QPC déposée le 30 septembre 2011, sans se prononcer formellement

¹ Décision n° 2011-206 QPC du 16 décembre 2011, *M. Noël C.* (*Saisie immobilière, montant de la mise à prix*).

² Cour de cassation, 21 septembre 2011, n° 11-40046.

³ Décision n 2012-237 QPC du 15 février 2012, *M. Zafer E.* (*Demande tendant à la saisine directe du Conseil constitutionnel d'une question prioritaire de constitutionnalité*).

sur le sort de celle enregistrée le 23 septembre. Saisi directement par le requérant le 2 février 2012 d'une demande tendant à ce qu'il se prononce sur la QPC qu'il avait posée devant le tribunal correctionnel de Sarreguemines, le Conseil constitutionnel avait rejeté cette demande. Compte tenu de la triple identité de requérant, de disposition législative contestée et de griefs invoqués, ainsi que de la concomitance des QPC posées, il a considéré que, la décision rendue le 30 novembre 2011 avait eu pour effet de répondre aux deux.

C'est donc la deuxième fois seulement depuis le 1^{er} mars 2010 que le Conseil constitutionnel est régulièrement saisi sur le fondement de l'article 23-7 de l'ordonnance du 7 novembre 1958.

Dans la présente QPC, posée devant l'ordre juridictionnel administratif, la transmission a été opérée directement par le Conseil d'Etat sans que celui-ci ne rende une décision pour constater le dépassement du délai de trois mois imparti par le législateur organique.

Le 24 mai 2009, le requérant a formé un recours pour excès de pouvoir devant le tribunal administratif (TA) de Versailles tendant à l'annulation, d'une part, de la décision du ministre de l'écologie en date du 27 avril 2009 rejetant sa demande de déclassement partiel du parc de Saint-Vrain du site de la vallée de la Juine et, d'autre part, du décret du 18 juillet 2003 portant classement du site. Le 23 juin 2010, le requérant a soulevé une QPC en vue de contester la conformité aux droits et libertés constitutionnellement garantis des articles L. 341-1 et suivants du c. envir.

Le 23 juin 2011, le président du TA de Versailles a transmis au président de la section du contentieux du Conseil d'État l'affaire litigieuse – y compris la QPC – en application de l'article R. 351-2 du code de justice administrative aux termes duquel : « *Lorsqu'une cour administrative d'appel ou un tribunal administratif est saisi de conclusions qu'il estime relever de la compétence du Conseil d'État, son président transmet sans délai le dossier au Conseil d'État qui poursuit l'instruction de l'affaire. (...)* ». Pour le TA de Versailles c'est la contestation de la décision de classement du 18 juillet 2003 par la voie du recours pour excès de pouvoir qui a justifié le renvoi de l'affaire au Conseil d'État, compétent en premier et dernier ressort pour juger des recours formés contre les décrets⁴. De son côté, le Conseil d'État a accusé réception de l'ordonnance de transmission le 15 juillet 2011. Le 13 septembre 2012, le secrétariat de la section du contentieux du Conseil d'État a transmis au greffe du Conseil constitutionnel la QPC.

⁴ Article R. 311-1, 1^o du code de justice administrative.

II. – Les dispositions contestées

A. – Identification des dispositions contestées

Depuis la décision n° 2010-1 QPC du 28 mai 2010, *Consorts L.*, le Conseil constitutionnel juge qu'il ne lui appartient pas « *de remettre en cause la décision par laquelle le Conseil d'État ou la Cour de cassation a jugé, en application de l'article 23-5 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 susvisée, qu'une disposition était ou non applicable au litige ou à la procédure ou constituait ou non le fondement des poursuites* »⁵. Depuis la première décision prononcée sur le fondement de l'article 23-7, alinéa 1^{er}, on sait qu'il en va de même en l'absence de décision du Conseil d'État ou de la Cour de cassation. Ainsi que le souligne le commentaire de la décision n° 2011-206 QPC précitée « *rien, dans les textes, ne (...) confère [au Conseil constitutionnel] le pouvoir de s'intéresser au litige à l'origine de la QPC et de statuer différemment selon qu'il est saisi par une décision de renvoi ou par l'effet de l'expiration des délais. D'ailleurs, les pièces de procédure relatives au litige ne sont pas renvoyées au Conseil constitutionnel. Saisi par l'effet du dépassement du délai, le Conseil constitutionnel devait donc "faire comme si" la question lui était renvoyée par un arrêt de la Cour de cassation et, par conséquent, notamment, ne pas examiner l'applicabilité au litige des dispositions contestées* »

En revanche, en l'absence de décision juridictionnelle déterminant l'objet de la QPC, il incombe au Conseil constitutionnel d'identifier les dispositions contestées à partir du mémoire distinct et motivé déposé par le requérant. En l'espèce, dans son mémoire déposé devant le TA de Versailles, le requérant prétendait « *déférer l'ensemble des dispositions légales applicables aux sites classés (les articles L. 341-1 et suivants du code de l'environnement) prises ensemble comme des dispositions indivisibles* ».

Les sites inscrits et classés font l'objet d'un chapitre unique au sein du Titre IV du Livre III de la partie législative du c. envir. Ce chapitre comprend trois sections. La première, qui s'intitule « Inventaire et classement », comprend les articles L. 341-1 à L. 341-15-1 ; la seconde intitulée « Organismes » comprend les articles L. 341-16 à L. 341-18 ; dans la troisième « Dispositions pénales » figurent les articles L. 341-19 à L. 341-22.

Si le mémoire du requérant contestait le plus souvent les « *articles L. 341-1 et suivants du code de l'environnement dans leur ensemble et plus particulièrement les articles L. 341-1, L. 341-3, L. 341-6, L. 341-9, L. 341-10 et*

⁵ Décision n° 2010-1 QPC du 28 mai 2010, *Consorts L. (Cristallisation des pensions)*, cons. 6.

L. 341-13 du code de l'environnement », il incriminait également l'article L. 341-2 à plusieurs reprises. Dans ces conditions, le Conseil a jugé que la saisine portait sur les seuls articles expressément contestés et spécifiquement identifiés dans le mémoire QPC, c'est-à-dire les articles L. 341-1, L. 341-2, L. 341-3, L. 341-6, L. 341-9, L. 341-10 et L. 341-13. En outre, il a considéré que ces dispositions lui étaient soumises dans leur version applicable au 27 avril 2009, date de la décision du ministre de l'écologie contestée par le requérant (cons. 1).

B. – Objet des dispositions contestées

Le régime de la protection des monuments naturels et des sites dont la conservation ou la préservation présente, au point de vue « artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque », un intérêt général, vise à conserver leurs caractéristiques essentielles, l'esprit des lieux et de les préserver de toutes atteintes graves.

Instituée par la loi du 21 avril 1906 organisant la protection des sites et monuments naturels de caractère artistique, la protection des sites et monuments naturels résulte de la loi du 2 mai 1930 relative à la protection des monuments naturels et des sites de caractère artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque, codifiée aux articles L. 341-1 à L. 341-22 du c. envir. par l'ordonnance n° 2000-914 du 18 septembre 2000 relative à la partie législative du c. envir., qui a été ratifiée par l'article 31 de la loi n° 2003-591 du 2 juillet 2003 habilitant le Gouvernement à simplifier le droit. Ses décrets d'application sont codifiés aux articles R. 341-1 à R. 341-31 du même code.

Les dispositions contestées détaillent les mesures de protection qui sont au nombre de deux : l'inscription à l'inventaire et le classement.

L'inscription, prévue à l'article L. 341-1, est une mesure de protection dont la portée est limitée. Décidée par arrêté du ministre chargé des sites, elle oblige seulement, sur les terrains compris dans les limites fixées par l'arrêté, le propriétaire ou les occupants à aviser l'administration quatre mois à l'avance de tous travaux autres que ceux d'exploitation courante pour les fonds ruraux et d'entretien normal pour les constructions.

Le classement, prévu aux articles L. 341-2 à L. 341-13, est une mesure de protection sensiblement plus contraignante qui peut être associée à l'inscription. Par exemple, les monuments naturels et sites classés ne peuvent être ni détruits ni modifiés dans leur état ou leur aspect sauf autorisation spéciale (art. L. 341-10 c. envir.). Le classement peut, en outre, être accompagné de prescriptions

particulières consistant en autant de servitudes administratives. En contrepartie, l'indemnisation des sujétions résultant du classement, à condition que le propriétaire du site s'oppose au classement et que celui-ci entraîne une modification à l'état ou à l'utilisation des lieux déterminant un préjudice direct, matériel et certain, est garantie (art. L. 341-6 c. envir.).

Au 1^{er} octobre 2010, le territoire national comptait 2 675 sites classés pour une superficie d'environ 880 000 hectares, et 4 788 sites inscrits pour une superficie de près de 1 680 000 hectares. Au total, c'est plus de 4% du territoire national qui est concerné par ces protections⁶.

III. – L'examen de constitutionnalité des dispositions contestées

Selon le requérant, les dispositions contestées méconnaissaient la liberté d'entreprendre, le droit à un recours juridictionnel effectif et le droit de propriété garantis respectivement par l'article 4, par l'article 16, et par les articles 2 et 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789. Il se prévalait également de l'article 6 de la Charte de l'environnement qui prévoit l'obligation de conciliation des politiques publiques avec la protection et la mise en valeur de l'environnement, le développement économique et le progrès social, et de l'article 7 de la Charte qui pose le principe de participation du public à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement. Subsidiairement, il invoquait également la violation de l'objectif de valeur constitutionnelle d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi.

Dans sa décision n° 2012-283 QPC du 23 novembre 2012, le Conseil constitutionnel a écarté les griefs invoqués, à l'exception de celui tiré de la méconnaissance de l'article 7 de la Charte de l'environnement qui a entraîné la déclaration d'inconstitutionnalité des articles L. 341-3 et L. 341-13 c. envir.

⁶ Monique Turlin, « La France des sites protégés », *Pour mémoire. Revue du ministère de l'Écologie, du Développement durable des Transports et du Logement*, numéro hors-série, octobre 2011, p. 92.

A. – Les griefs écartés

1. – La méconnaissance de l'objectif de valeur constitutionnelle d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi

Conformément à sa jurisprudence constante, le Conseil constitutionnel a jugé que ce grief ne peut en lui-même être invoqué à l'appui d'une QPC⁷. La présente décision a été l'occasion de le rappeler une nouvelle fois (cons. 28).

2. – La méconnaissance de l'article 6 de la Charte de l'environnement

Aux termes de l'article 6 de la Charte de l'environnement de 2004, « *Les politiques publiques doivent promouvoir un développement durable. À cet effet, elles concilient la protection et la mise en valeur de l'environnement, le développement économique et le progrès social* ».

Cette disposition constitutionnelle n'a été appliquée qu'à deux reprises par le Conseil constitutionnel, exclusivement dans le cadre du contrôle *a priori* :

– Tout d'abord, dans sa décision n° 2005-514 DC du 28 avril 2005, le Conseil a jugé :

« Considérant qu'aux termes de l'article 6 de la Charte de l'environnement de 2004 : " Les politiques publiques doivent promouvoir un développement durable. À cet effet, elles concilient la protection et la mise en valeur de l'environnement, le développement économique et le progrès social " ; qu'il appartient au législateur de déterminer, dans le respect du principe de conciliation posé par ces dispositions, les modalités de sa mise en œuvre ;

« Considérant qu'aux termes de l'article 4 de la loi déférée : " Les navires immatriculés au registre international français sont soumis à l'ensemble des règles de sécurité et de sûreté maritimes, de formation des navigants, de santé et de sécurité au travail et de protection de l'environnement applicables en vertu

⁷ Décision n°s 2010-4/17 QPC du 22 juillet 2010, *M. Alain C. et autre (Indemnité temporaire de retraite outre-mer)*, cons. 9 ; 2011-134 QPC du 17 juin 2011, *Union générale des fédérations de fonctionnaires CGT et autres (Réorientation professionnelle des fonctionnaires)*, cons. 26 ; 2011-175 QPC du 7 octobre 2011, *Société Travaux industriels maritimes et terrestres et autres (Contribution au Fonds de cessation anticipée d'activité des travailleurs de l'amiante)*, cons. 9 ; 2012-230 QPC du 6 avril 2012, *M. Pierre G. (Inéligibilités au mandat de conseiller général)*, cons. 6 ; 2012-277 QPC du 5 octobre 2012, *Syndicat des transports d'Île-de-France (Rémunération du transfert de matériels roulants de la Société du Grand Paris au Syndicat des transports d'Île-de-France)*, cons. 7 ; 2012-280 QPC du 12 octobre 2012, *Société Groupe Canal Plus et autre (Autorité de la concurrence : organisation et pouvoir de sanction)*, cons. 12 ;

de la loi française, de la réglementation communautaire et des engagements internationaux de la France " ; que le législateur a ainsi pris des mesures de nature à promouvoir la sécurité maritime et la protection de l'environnement ; qu'il n'a pas, dès lors, méconnu les exigences de l'article 6 de la Charte de l'environnement »⁸.

– Ensuite, dans sa décision n° 2005-516 DC du 7 juillet 2005, il a jugé :

« Considérant qu'en prévoyant, d'une part, le remboursement aux consommateurs d'électricité renouvelable importée de la partie de la contribution au service public de l'électricité correspondant au soutien financier aux énergies renouvelables et, d'autre part, la taxation des exportateurs d'électricité renouvelable, à concurrence de cette même partie, les dispositions critiquées se bornent à tirer les conséquences, dans le cadre des échanges intracommunautaires, des politiques de soutien mises en place par les États membres de la Communauté européenne en faveur des énergies renouvelables et de la cogénération ; qu'ainsi ces dispositions tendent à rétablir l'égalité des conditions de concurrence ;

« Considérant qu'en raison de son objet, l'article 58 de la loi déferée ne méconnaît aucun des intérêts mentionnés à l'article 6 de la Charte de l'environnement aux termes duquel : " Les politiques publiques doivent promouvoir un développement durable. À cet effet, elles concilient la protection et la mise en valeur de l'environnement, le développement économique et le progrès social" »⁹.

Si le Conseil avait déjà eu l'occasion de juger que les droits proclamés par articles 1 à 4 de la Charte de l'environnement (décision n° 2011-116 QPC du 8 avril 2011, *M. Michel Z. et autre*)¹⁰ et par son article 7 (décision n° 2011-183/184 QPC du 14 octobre 2011, *Association France Nature Environnement*)¹¹, sont au nombre des droits et libertés que la Constitution garantit et peuvent, à ce titre, être invoqués à l'appui d'une QPC, la méconnaissance de l'article 6 de la Charte n'avait encore jamais été invoquée devant lui à l'appui d'une QPC.

⁸ Décision n° 2005-514 DC du 28 avril 2005, *Loi relative à la création du registre national français*, cons. 37 et 38.

⁹ Décision n° 2005-516 DC du 7 juillet 2005, *Loi de programme fixant les orientations de la politique énergétique*, cons. 22 à 26.

¹⁰ Décision n° 2011-116 QPC du 8 avril 2011, *M. Michel Z. et autre (Troubles de voisinage et environnement)*, cons. 5 et 6.

¹¹ Décision n° 2011-183/184 QPC du 14 octobre 2011, *Association France Nature Environnement (Projets de nomenclature et de prescriptions générales relatives aux installations classées pour la protection de l'environnement)*, cons. 6.

Une décision du Conseil d'État du 14 septembre 2011 rejetant une QPC au motif qu'elle ne présentait pas de caractère sérieux, pouvait laisser penser que l'article 6 de la Charte était invocable à l'appui d'une QPC :

« Considérant (...) qu'il appartient au législateur de déterminer les modalités de mise en œuvre du principe de conciliation, posé par l'article 6 de la Charte de l'environnement, entre la protection et la mise en valeur de l'environnement, le développement économique et le progrès social ; que la conciliation entre ces intérêts généraux n'impose pas au législateur d'aménager la règle de l'équivalence en valeur de productivité réelle en prévoyant un traitement différencié des parcelles selon qu'elles sont exploitées de manière biologique ou conventionnelle ; qu'au surplus le remembrement qui a pour objet, outre l'amélioration des conditions d'exploitation, l'aménagement rural du périmètre dans lequel il est mis en œuvre, doit comme les autres modes d'aménagement foncier rural respecter, en application de l'article L. 121-1 du code rural, les objectifs mentionnés à l'article L. 111-1, lequel impose de tenir compte des fonctions économique, environnementale et sociale de l'espace agricole ; qu'ainsi, eu égard à son objet et ses modalités de mise en œuvre, le remembrement tel qu'il est défini par la loi ne méconnaît pas les exigences de l'article 6 de la Charte de l'environnement »¹².

Il appartenait au Conseil constitutionnel de juger en définitive si l'article 6 de la Charte garantit un droit ou une liberté invocable au soutien d'une QPC.

Cet article consacre, le principe de promotion du développement durable que la Charte définit dans son exposé des motifs : assurer le développement durable conduit à ce que *« les choix destinés à répondre aux besoins du présent ne doivent pas compromettre la capacité des générations futures et des autres peuples à satisfaire leurs propres besoins »*. Il est souvent présenté comme constitutionnalisant, sans le dire expressément, un principe d'intégration des préoccupations environnementales dans les politiques publiques, tel que celui affirmé pour la première fois dans la déclaration de Rio sur l'environnement et le développement de 1992. Ce principe d'intégration, repris dans le droit de l'Union européenne, est actuellement prévu à l'article 37 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union : *« un niveau élevé de protection de l'environnement et l'amélioration de sa qualité doivent être intégrés dans les politiques de l'Union et assurés conformément au principe du développement durable »*, mais également à l'article 11 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne : *« Les exigences de la protection de l'environnement doivent être intégrées dans la définition et la mise en œuvre des politiques et actions de l'Union, en particulier afin de promouvoir le développement durable. »*

¹² Conseil d'État, 14 septembre 2011, M. Pierre , n° 348394.

Le Conseil constitutionnel a toutefois jugé qu'à l'inverse des articles 1^{er} à 4 et 7 de cette même Charte, son article 6 ne détermine qu'un objectif à destination des pouvoirs publics et n'institue pas un droit ou une liberté dont les particuliers pourraient se prévaloir. Il ne consacre donc pas un droit constitutionnellement garanti au sens de l'article 61-1 de la Constitution (cons. 22).

La décision n° 2012-283 QPC peut sur ce point être rapprochée de la décision 2010-29/37 QPC du 22 septembre 2010 par laquelle le Conseil constitutionnel avait jugé que le dernier alinéa de l'article 72-2 de la Constitution, disposant que « *la loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales* », et qui a pour but de favoriser la compensation des inégalités entre collectivités par l'instauration de mécanismes de péréquation financière, ne peut être invoqué à l'appui d'une QPC¹³.

3. – La méconnaissance du droit à un recours juridictionnel effectif

Le droit à un recours juridictionnel effectif a été consacré par la jurisprudence du Conseil dans plusieurs décisions depuis 1996, en particulier dans la décision n° 99-416 DC du 23 juillet 1999 aux termes de laquelle il a jugé que ce droit découlait de l'article 16 de la Déclaration de 1789 et qu'il ne devait pas « *être porté d'atteintes substantielles au droit des personnes intéressées d'exercer un recours effectif devant une juridiction* »¹⁴. Il est désormais régulièrement invoqué tant dans le contentieux *a priori* que dans le cadre du contrôle *a posteriori*¹⁵.

En l'espèce, le requérant faisait grief aux dispositions contestées de ne pas avoir expressément qualifié l'acte de classement de décision réglementaire, rendant ainsi impossible la faculté d'exciper de son illégalité devant le juge administratif à l'expiration du délai de recours contentieux. Ce faisant, le requérant se référait à une jurisprudence administrative ancienne, en vertu de laquelle l'illégalité entachant un acte réglementaire peut être invoquée à toute époque, par voie d'exception¹⁶. En revanche, de façon à assurer la stabilité des situations créées par les décisions non réglementaires, l'exception tirée de l'illégalité de ces décisions est irrecevable, à compter du moment où ces décisions sont devenues

¹³ Décision n° 2010-29/37 QPC du 22 septembre 2010, *Commune de Besançon et autre (Instruction CNI et passeports)*, cons. 5.

¹⁴ Décision n° 99-416 DC du 23 juillet 1999, *Loi portant création d'une couverture maladie universelle*, cons. 38.

¹⁵ Décisions n°s 2010-38 QPC du 29 septembre 2010, *M. Jean-Yves G. (Amende forfaitaire et droit au recours)* 2010-19/27 QPC du 30 juillet 2010, *Époux P. et autres (Perquisitions fiscales)* ou 2010-71 QPC du 26 novembre 2010, *Mlle Danielle S. (Hospitalisation sans consentement)*.

¹⁶ Conseil d'État, 29 mai 1908, *Poulain, Lebon*, p. 580.

définitives, c'est-à-dire qu'elles ne sont plus susceptibles de recours juridictionnel.

Le Conseil constitutionnel a écarté le grief invoqué et considéré que les dispositions contestées ne privaient pas les administrés du droit à un recours juridictionnel effectif. À ce titre, deux éléments tirés des règles du contentieux administratif français ont été pris en considération par le juge constitutionnel.

D'une part, il est loisible à toute personne intéressée de former, dans le délai du recours pour excès de pouvoir, un recours devant la juridiction administrative tendant à l'annulation de l'acte de classement.

D'autre part, toute personne intéressée peut, après avoir saisi l'autorité administrative compétente d'une demande de déclassement, former, devant le juge administratif, un recours tendant à l'annulation du refus qui lui serait opposé et joindre utilement à son recours des conclusions à fin d'injonction¹⁷ (cons. 12).

4. – La méconnaissance de la liberté d'entreprendre et du droit de propriété

La liberté d'entreprendre, qui découle de l'article 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789¹⁸, n'est « *ni générale ni absolue* » selon la jurisprudence du Conseil¹⁹. Ainsi, « *il est loisible au législateur d'apporter à la liberté d'entreprendre, qui découle de l'article 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, des limitations liées à des exigences constitutionnelles ou justifiées par l'intérêt général, à la condition qu'il n'en résulte pas d'atteintes disproportionnées au regard de l'objectif poursuivi* »²⁰. Le contrôle opéré par le Conseil constitutionnel se limite le plus souvent à un contrôle de la disproportion manifeste qui conduit très rarement à la censure. Le Conseil reconnaît, en effet, une large marge d'appréciation au législateur.

S'agissant du droit de propriété, la jurisprudence constitutionnelle, précisée sur ce point par la décision n° 2011-208 QPC du 13 janvier 2012, *Consorts B.*²¹,

¹⁷ Par exemple : Conseil d'État, 4 février 2011, *Commune de l'Île d'Yeu*, n° 334788.

¹⁸ Voir, notamment, décisions n° 94-348 DC du 3 août 1994, *Loi relative à la protection sociale complémentaire des salariés et portant transposition des directives n° 92/49 et n° 92/96 des 18 juin et 10 novembre 1992 du conseil des communautés européennes*, cons. 8 ; n° 99-423 DC du 13 janvier 2000, *Loi relative à la réduction négociée du temps de travail*, cons. 24 et s..

¹⁹ Voir, pour la première fois, décision n° 82-141 DC du 27 juillet 1982, *Loi sur la communication audiovisuelle*, cons. 12 et 13.

²⁰ Décision n° 98-401 DC du 10 juin 1998, *Loi d'orientation et d'incitation relative à la réduction du temps de travail*, cons. 26.

²¹ Décision n° 2011-208 QPC du 13 janvier 2012, *Consorts B.*, (*Confiscation de marchandises saisies en douane*), cons. 4.

distingue la privation du droit de propriété, au sens de l'article 17 de la Déclaration de 1789, des autres atteintes portées à ce droit, dont la constitutionnalité s'apprécie au regard de l'article 2 de la Déclaration de 1789. Dans le premier cas, la privation de propriété ne peut intervenir que « *lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité* ». Dans le second cas, l'atteinte portée au droit de propriété doit être justifiée par un motif d'intérêt général et qu'elle soit proportionnée à l'objectif poursuivi.

En l'espèce, le Conseil constitutionnel a jugé que la décision de classement et les effets juridiques qui en découlent portent à l'exercice du droit de propriété, ainsi qu'à la liberté d'entreprendre, une atteinte qui n'est pas disproportionnée au regard du motif d'intérêt général poursuivi par le législateur (cons. 21)²².

Le régime juridique du classement vise à assurer la conservation et la préservation d'un monument naturel ou d'un site qui présente un intérêt « *au point de vue artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque* » (art. L. 341-1). Il est donc fondé sur un motif d'intérêt général.

En outre, plusieurs dispositions contribuent à garantir la proportionnalité de l'atteinte portée aux exigences constitutionnelles précitées.

En premier lieu, les dispositions de l'article L. 341-6 organisent la procédure de classement de telle façon qu'elle s'accompagne de garanties de procédure et de fond.

D'abord, la décision de classement est prise par arrêté du ministre chargé des sites s'il y a consentement du propriétaire ou, à défaut, par décret en Conseil d'État, après avis de la commission supérieure des sites, perspectives et paysages. Dans les deux cas de figure, la décision de classement est édictée par une autorité administrative et, à ce titre, est susceptible de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir.

Ensuite, dans l'hypothèse où le propriétaire du bien qui fait l'objet d'un projet de classement n'y consent pas, il a droit à une indemnité si le classement entraîne une modification à l'état ou à l'utilisation des lieux déterminant un préjudice direct, matériel et certain. Cette indemnité n'est, de surcroît, pas fixée unilatéralement par l'administration. En effet, la demande d'indemnité doit être produite par le propriétaire dans le délai de six mois à compter de la mise en

²² Dans le même sens, voir décision n° 2011-207 QPC du 16 décembre 2011, *Société Grande Brasserie Patrie Schutzenberger*, (Inscription au titre des monuments historiques), cons. 5 et s.

demeure qui lui est faite de modifier l'état ou l'utilisation des lieux et, à défaut d'accord amiable, l'indemnité est fixée par le juge de l'expropriation.

Certes, l'indemnité versée au propriétaire du bien classé ne l'est pas nécessairement à titre définitif. En effet, le second alinéa de l'article L. 341-13 prévoit que « *le décret de déclassement détermine, sur avis conforme du Conseil d'État, s'il y a lieu ou non à la restitution de l'indemnité prévue à l'article L. 341-6* ». Le législateur reconnaît au pouvoir réglementaire la possibilité d'exiger du propriétaire qu'il reverse à l'administration la compensation financière obtenue par lui en réparation du préjudice résultant de la modification à l'état ou à l'utilisation des lieux. Mais, d'une part, la procédure est entourée de garanties : le décret de déclassement détermine s'il y a lieu ou non à la restitution de l'indemnité qui a été versée, sur avis conforme du Conseil d'État et ce décret peut lui-même être contesté. D'autre part, comme le Conseil constitutionnel l'a précisé, « *cette disposition n'a ni pour objet ni pour effet d'imposer au propriétaire de restituer la partie de l'indemnité reçue correspondant au préjudice qu'il a effectivement subi pendant la période de ce classement* ». Ainsi, la part d'indemnité correspondant à un préjudice effectivement subi ne peut donner lieu à reversement (cons. 17).

En second lieu, les obligations imposées au propriétaire du bien classé résultant des dispositions contestées demeurent limitées.

D'abord, l'article L. 341-9 se borne à mettre à sa charge, en cas d'aliénation de son bien, une obligation de notifier au ministre chargé des sites cette aliénation dans un délai de quinze jours. Il n'interdit pas l'aliénation du bien classé (cons. 18).

Ensuite, si l'obligation posée par l'article L. 341-10 est certes plus contraignante, puisqu'elle assujettit à un régime d'autorisation préalable la destruction ou la modification de l'état ou de l'aspect des monuments naturels ou des sites classés, le Conseil constitutionnel a relevé que « *ces dispositions ... n'ont ni pour objet ni pour effet d'interdire, dans le périmètre, toute réalisation d'équipement, construction ou activité économique* » (cons. 19)²³.

Pour l'ensemble de ces raisons, les dispositions contestées ne portent pas aux conditions d'exercice du droit de propriété et à la liberté d'entreprendre une atteinte disproportionnée au regard du motif d'intérêt général poursuivi et, par

²³ Dans le même sens, voir Conseil d'État, 25 octobre 2002, *Fédération des syndicats d'exploitants agricoles de l'Île-de-France*, n° 225090 ; 5 avril 2004, *Chambre Interdépartementale d'agriculture de l'Île-de-France et autres*, n° 247645.

conséquent, elles ne méconnaissent ni l'article 2 ni l'article 4 de la Déclaration de 1789 (cons. 20).

En revanche, deux des dispositions contestées ont été jugées contraires à l'article 7 de la Charte de l'environnement de 2004.

B. – La déclaration d'inconstitutionnalité des articles L. 341-3 et L. 341-13 du c. envir.

1. – L'article 7 de la Charte de l'environnement et la jurisprudence constitutionnelle

a. – La jurisprudence du Conseil constitutionnel

La loi constitutionnelle n° 2005-205 du 1^{er} mars 2005 relative à la Charte de l'environnement a eu pour effet d'étendre de façon significative la compétence législative en matière environnementale.

D'une part, l'article 34 de la Constitution s'est vu doter d'un nouvel alinéa au terme duquel « *la loi détermine les principes fondamentaux... de la préservation de l'environnement* ».

D'autre part, l'article 7 de la Charte dispose que « *Toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement.* » Dans la décision n° 2008-564 DC du 19 juin 2008 dite « *OGM* », le Conseil constitutionnel a jugé que « *ces dispositions, comme l'ensemble des droits et devoirs définis dans la Charte de l'environnement, ont valeur constitutionnelle* », et qu'il ressortait « *de leurs termes mêmes qu'il n'appartient qu'au législateur de préciser " les conditions et les limites " dans lesquelles doit s'exercer le droit de toute personne à accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques* » et que « *ne relèvent du pouvoir réglementaire que les mesures d'application des conditions et limites fixées par le législateur* »²⁴.

Dans la décision n° 2011-183/184 QPC du 14 octobre 2011, *Association France Nature Environnement*, le Conseil a posé les bases de la jurisprudence relative à l'article 7 de la Charte dans le cadre de son contrôle de l'article 61-1 de la Constitution :

²⁴ Décision n° 2008-564 DC du 19 juin 2008, *Loi relative aux organismes génétiquement modifiés (OGM)*, cons. 48 et 49.

« 5. Considérant qu'aux termes du premier alinéa de l'article 61-1 de la Constitution : « Lorsque, à l'occasion d'une instance en cours devant une juridiction, il est soutenu qu'une disposition législative porte atteinte aux droits et libertés que la Constitution garantit, le Conseil constitutionnel peut être saisi de cette question sur renvoi du Conseil d'État ou de la Cour de cassation qui se prononce dans un délai déterminé » ; que 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 ;

« 6. Considérant que l'article 7 de la Charte de l'environnement dispose : « Toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement » ; que ces dispositions figurent au nombre des droits et libertés que la Constitution garantit ; qu'il incombe au législateur et, dans le cadre défini par la loi, aux autorités administratives de déterminer, dans le respect des principes ainsi énoncés, les modalités de la mise en œuvre de ces dispositions ;

(...)

« 8. Considérant que les dispositions contestées prévoient que les projets de décrets de nomenclature ainsi que les projets de prescriptions générales applicables aux installations enregistrées font l'objet d'une publication, éventuellement par voie électronique ; que, toutefois, dans sa rédaction soumise au Conseil constitutionnel, le second alinéa de l'article L. 511-2 ne prévoit pas la publication du projet de décret de nomenclature pour les installations autorisées ou déclarées ; qu'en outre, ni les dispositions contestées ni aucune autre disposition législative n'assurent la mise en œuvre du principe de participation du public à l'élaboration des décisions publiques en cause ; que, par suite, en adoptant les dispositions contestées sans prévoir la participation du public, le législateur a méconnu l'étendue de sa compétence ».

L'invocation de l'article 7 présente une particularité par rapport au grief tiré de l'incompétence négative du législateur, classiquement entendue : cet article pose non seulement une règle de compétence mais consacre également un droit à l'information et un droit à la participation. Dès lors que sa méconnaissance est invoquée, il n'y a pas lieu pour le juge constitutionnel de chercher davantage si la méconnaissance par le législateur de sa compétence affecte un droit ou une liberté.

Le Conseil constitutionnel, jusqu'à présent, a surtout statué sur le grief tiré de la méconnaissance de l'article 7 de la Charte en lien avec le grief tiré de l'incompétence négative. Dans la décision n° 2012-262 QPC, *Association France Nature Environnement*, le Conseil était saisi d'une QPC portant sur la dernière phrase du 1^{er} alinéa de l'article L. 512-5 du c. envir. qui prévoyait que les projets de règles et prescriptions techniques applicables aux installations classées soumises à autorisation font l'objet d'une publication éventuellement par voie électronique, avant leur transmission au Conseil supérieur de la prévention des risques technologiques. Il n'y avait en l'espèce aucun renvoi au pouvoir réglementaire. Mais le Conseil a censuré cette disposition législative en raison de la méconnaissance par le législateur de l'étendue de sa compétence résultant de l'article 7 de la Charte²⁵.

Le même sort a été réservé au 4° de l'article L. 411-2 du même code qui renvoyait à un décret le soin de fixer les conditions dans lesquelles des décisions individuelles peuvent être prises pour déroger à des interdictions de porter atteinte aux espèces animales non domestiques ou végétales non cultivées (décision n° 2012-269 QPC du 27 juillet 2012, *Union Départementale pour la Sauvegarde de la Vie, de la Nature et de l'Environnement et autres*)²⁶ et au 5° du paragraphe II de l'article L. 211-3 du même code qui permettait à l'autorité réglementaire de déterminer les conditions dans lesquelles l'autorité administrative peut délimiter des zones où il est nécessaire d'assurer la protection des aires d'alimentation des captages d'eau potable ainsi que des zones d'érosion et d'y établir des programmes d'actions (décision n° 2012-270 QPC, *Fédération départementale des syndicats d'exploitants agricoles du Finistère*)²⁷.

b. – L'application de l'article 7 de la Charte à des dispositions législatives antérieures à la révision constitutionnelle du 1^{er} mars 2005

La recevabilité du grief tiré de l'incompétence négative du législateur est soumise à une limitation *rationae temporis*. Dans la décision n° 2010-28 QPC du 17 septembre 2010, *Association Sportive Football Club de Metz*, où était contestée une disposition qui avait reçu force législative par l'effet d'une loi de

²⁵ Décision n° 2012-262 QPC du 13 juillet 2012, *Association France Nature Environnement (Projets de règles et prescriptions techniques applicables aux installations classées pour la protection de l'environnement soumises à autorisation)*, cons. 8.

²⁶ Décision n° 2012-269 QPC du 27 juillet 2012, *Union Départementale pour la Sauvegarde de la Vie, de la Nature et de l'Environnement et autres (Dérogations aux mesures de préservation du patrimoine biologique et principe de participation du public)*, cons. 6.

²⁷ Décision n° 2012-270 QPC du 27 juillet 2012, *Fédération départementale des syndicats d'exploitants agricoles du Finistère, (Délimitation des zones de protection d'aires d'alimentation des captages d'eau potable et principe de participation du public)*, cons. 7.

1948, le Conseil constitutionnel a jugé que « *si la méconnaissance par le législateur de sa propre compétence peut être invoquée à l'appui d'une question prioritaire de constitutionnalité dans le cas où est affecté un droit ou une liberté que la Constitution garantit, elle ne saurait l'être à l'encontre d'une disposition législative antérieure à la Constitution du 4 octobre 1958* »²⁸.

À la différence des dispositions contestées dans les affaires n^{os} 183-184 QPC, 262 QPC, 269 QPC et 270 QPC précitées, les dispositions contestées dans la présente affaire avaient, pour certaines d'entre elles, été édictées antérieurement à la révision constitutionnelle du 1^{er} mars 2005 donnant valeur constitutionnelle à la Charte de l'environnement. En effet, tel était le cas de l'article L. 341-2, issu de la loi n^o 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux ainsi que des articles L. 341-3, L. 341-9 et L. 341-10, issus de l'ordonnance n^o 2000-914 du 18 septembre 2000 relative à la partie législative du code de l'environnement, ratifiée par l'article 31 de la loi n^o 2003-591 du 2 juillet 2003 habilitant le Gouvernement à simplifier le droit. Pour leur part, les articles L. 341-1, L. 341-6 et L. 341-13 résultaient de l'article 28 de l'ordonnance n^o 2004-637 du 1^{er} juillet 2004 relative à la simplification de la composition et du fonctionnement des commissions administratives et à la réduction de leur nombre. Cette ordonnance a été ratifiée par le XXXII de l'article 78 de la loi n^o 2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit. Néanmoins, l'article 3 de l'ordonnance n^o 2005-727 du 30 juin 2005 portant diverses dispositions relatives à la simplification des commissions administratives a ensuite modifié l'article 41 de l'ordonnance du 1^{er} juillet 2004 relatif à l'entrée en vigueur des dispositions de l'article 28 de cette ordonnance avant même que ces articles ne soient entrés en vigueur. Cette ordonnance du 30 juin 2005 a elle-même fait l'objet d'une ratification par l'article 25 de la loi n^o 2005-843 du 26 juillet 2005 portant diverses mesures de transposition du droit communautaire à la fonction publique. Dès lors, le fait que les dispositions conditionnant l'entrée en vigueur des dispositions de l'article 28 de l'ordonnance du 1^{er} juillet 2004 ont été modifiées par ordonnance a eu pour effet de priver les dispositions dont l'entrée en vigueur est modifiée de leur nature législative, jusqu'à l'intervention de la nouvelle ratification par la loi du 26 juillet 2005. En revanche, les autres dispositions contestées étaient bien antérieures à la révision constitutionnelle du 1^{er} mars 2005.

La question se posait au Conseil constitutionnel de déterminer si le raisonnement fondant la jurisprudence *Association Sportive Football Club de Metz* et reposant sur l'idée que l'on ne peut pas faire grief à une loi d'avoir méconnu une règle de compétence qui n'existait pas au moment de son

²⁸ Décision n^o 2010-28 QPC du 17 septembre 2010, *Association Sportive Football Club de Metz*, (Taxe sur les salaires), cons. 9.

adoption, était transposable au grief tiré de la méconnaissance de l'article 7 de la Charte de l'environnement.

Le Conseil constitutionnel n'a pas transposé à l'entrée en vigueur de la Charte de l'environnement le raisonnement fondant la jurisprudence *Association Football Club de Metz*. Il a jugé que le grief tiré de la méconnaissance de l'article 7 de la Charte était utilement invocable à l'encontre des dispositions contestées en l'espèce. Ce grief présente en effet une spécificité par rapport au grief tiré de la méconnaissance de l'incompétence négative du législateur fondé sur l'article 34 de la Constitution. Contrairement à ce dernier qui pose essentiellement des règles d'attribution de compétences, l'article 7 consacre également des droits constitutionnellement garantis. Les dispositions législatives contestées adoptées antérieurement, comme celles adoptées postérieurement au 1^{er} mars 2005, ont donc été examinées à l'aune de l'article 7 de la Charte.

Cette solution ne vise que la Charte de l'environnement. Le Conseil constitutionnel n'a pas tranché le point de savoir si le raisonnement à la base de la jurisprudence *Association Sportive Football Club de Metz* est transposable dans le cas d'une modification de l'article 34 de la Constitution.

2. – La déclaration d'inconstitutionnalité

Le Conseil constitutionnel a donc examiné si les dispositions contestées respectaient les exigences constitutionnelles découlant de l'article 7. Deux dispositions étaient plus spécialement visées, l'article L. 341-3 relatif à la procédure de classement et l'article L. 341-13 relatif à la procédure de déclassement. En effet, ce sont ces deux procédures à l'issue desquelles sont adoptées des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement. Par conséquent, il incombe au législateur de déterminer pour ce qui les concerne les modalités de mise en œuvre des principes d'information et de participation du public à leur élaboration.

Or, l'examen auquel a procédé Conseil constitutionnel a mis en lumière la carence du législateur au regard de ces exigences constitutionnelles.

En effet, l'article L. 341-3 se borne à prévoir que, lorsqu'un monument naturel ou un site appartenant en tout ou partie à des personnes privées fait l'objet d'un projet de classement, « *les intéressés sont invités à présenter leurs observations selon une procédure fixée par décret en Conseil d'État* ». Or, alors que la Charte évoque le droit de toute personne à accéder aux informations et à participer à l'élaboration de décisions publiques, cet article se réfère aux « intéressés ». En outre, présenter des observations n'implique pas forcément une procédure de

participation à l'élaboration de la décision. Encore faut-il mettre en place une procédure permettant à l'administration de tenir compte de ces observations.

Quant à l'article L. 341-13, il n'envisage, purement et simplement, aucune modalité de participation.

En outre, aucune autre disposition du c. envir. ne prévoit des modalités de participation ou d'information. L'article L. 120-1 de ce code, qui « *définit les conditions et limites dans lesquelles le principe de participation du public défini à l'article 7 de la Charte de l'environnement est applicable aux décisions réglementaires de l'État et de ses établissements publics* » ne peut s'appliquer lorsque sont mises en œuvre les procédures dont il est question dans la présente QPC puisqu'il ne s'agit même pas de décisions réglementaires. Au demeurant, l'article L. 120-1 du c. envir., issu de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, n'était pas applicable au moment où est né le contentieux à l'occasion duquel la QPC a été posée.

Les articles L. 341-3 et L. 341-13 du c. envir. ont été déclarés contraires aux exigences découlant de l'article 7 de la Charte de l'environnement (cons. 27).

Compte tenu des conséquences manifestement excessives qui résulteraient de cette abrogation immédiate des dispositions déclarées inconstitutionnelles, et qui ne remédieraient pas à l'inconstitutionnalité constatée, le Conseil constitutionnel a décidé de reporter l'effet de cette abrogation au 1^{er} septembre 2013²⁹. La date retenue pour ce report est identique à celle retenue à l'occasion de la censure d'une autre disposition législative relative aux décisions individuelles en matière d'environnement méconnaissant l'article 7 de la Charte³⁰. Le Conseil a, en outre, précisé que les projets de classement et les déclassements antérieurs à la date de l'abrogation ne pourraient être contestés sur le fondement de cette inconstitutionnalité (cons. 31).

²⁹ L'article L. 341-13 dans la rédaction censurée doit être remplacé par une nouvelle rédaction à compter du 1^{er} janvier 2013, résultant de l'ordonnance n° 2010-638 du 10 juin 2010 portant suppression du régime des conservateurs des hypothèques. L'article L. 341-3 a pour sa part fait l'objet d'une nouvelle rédaction à l'article 240 de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, soumettant le projet de classement à une enquête publique,

³⁰ Décision n° 2012-269 QPC du 27 juillet 2012 précitée, cons. 8.