

# Décision n° 2014 - 411QPC

Article L. 562-2 du code de l'environnement

*Application immédiate de certaines dispositions  
du projet de plan de prévention des risques naturels  
prévisibles*

## Dossier documentaire

Source : services du Conseil constitutionnel © 2014

### Sommaire

<b>I. Dispositions législatives.....</b>	<b>5</b>
<b>II. Constitutionnalité de la disposition contestée .....</b>	<b>26</b>

# Table des matières

<b>I. Dispositions législatives.....</b>	<b>5</b>
<b>A. Dispositions contestées .....</b>	<b>5</b>
<b>Code de l'environnement .....</b>	<b>5</b>
- Article L. 562-2.....	5
<b>B. Évolution des dispositions contestées .....</b>	<b>5</b>
<b>1. Loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement .....</b>	<b>5</b>
- Article 16 .....	5
<b>2. Ordonnance n° 2000-914 du 18 septembre 2000 relative à la partie législative du code de l'environnement.....</b>	<b>7</b>
- Article 1 <sup>er</sup> .....	7
<b>3. Loi n° 2003-591 du 2 juillet 2003 habilitant le Gouvernement à simplifier le droit .</b>	<b>7</b>
- Article 31 .....	7
<b>4. Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement .....</b>	<b>7</b>
- Article 222 .....	7
<b>C. Autres dispositions .....</b>	<b>8</b>
<b>1. Code de l'environnement.....</b>	<b>8</b>
- Article L. 120-1.....	8
- Article L. 120-1-2 .....	10
- Article L. 123-1.....	10
- Article L. 123-2.....	10
- Article L. 562-1.....	11
- Article L. 562-3.....	12
- Article L. 562-4.....	12
- Article R. 562-1 .....	12
- Article R. 562-2 .....	13
- Article R. 562-3 .....	13
- Article R. 562-4 .....	13
- Article R. 562-5 .....	14
- Article R. 562-6 .....	14
- Article R. 562-7 .....	14
- Article R. 562-8 .....	14
<b>2. Code de l'urbanisme .....</b>	<b>15</b>
- Article L. 126-1.....	15
- Article L. 160-5.....	15
<b>D. Application des dispositions contestées .....</b>	<b>16</b>
<b>1. Jurisprudence administrative .....</b>	<b>16</b>
- Conseil d'Etat, Avis, 3 décembre 2001, n° 236910, <i>SCI des 2 et 4 rue de la Poissonnerie et autres</i> ..	16
- Cour administrative d'appel de Nancy, 10 avril 2003, <i>Ste Le Nid</i> , n° 02BX00088.....	17
- Cour administrative d'appel de Bordeaux, 28 mai 2003, <i>SCI Fier Les portes la grande jetée</i> , n° 02BX00088.....	18
- Cour administrative d'appel de Versailles, 3 novembre 2005, <i>Assoc. syndicale autorisée des propriétaires de l'île de Vaux-sur-Seine</i> , n° 04VE03238.....	20
- Conseil d'Etat, 24 juillet 2006, <i>Communes d'Andresy-en-Yvelines et autres</i> , n° 283297 .....	20
- Conseil d'Etat, 11 juin 2012, <i>Communes de Hiers-Brouage et autres</i> , n° 357452.....	22
- Conseil d'Etat, 26 avril 2013, <i>M. et Mme Massin</i> , n° 365646 .....	22
- Conseil d'Etat, 29 janvier 2014, n° 356085 .....	24
<b>II. Constitutionnalité de la disposition contestée .....</b>	<b>26</b>

<b>A. Normes de référence.....</b>	<b>26</b>
<b>1. Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 .....</b>	<b>26</b>
- Article 2 .....	26
- Article 17 .....	26
<b>2. Charte de l'environnement.....</b>	<b>26</b>
- Article 7 .....	26
<b>3. Constitution du 4 octobre 1958 .....</b>	<b>26</b>
- Article 34. ....	26
- Article 72 .....	27
<b>B. Jurisprudence du Conseil constitutionnel.....</b>	<b>27</b>
<b>1. Sur le principe de participation du public .....</b>	<b>27</b>
- 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] .....	27
- 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].....	28
- 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].....	28
- 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] .....	29
- Décision n° 2012-282 QPC du 23 novembre 2012 - Association France Nature Environnement et autre [Autorisation d'installation de bâches publicitaires et autres dispositifs de publicité] .....	29
- Décision n° 2012-283 QPC du 23 novembre 2012 - M. Antoine de M. [Classement et déclassément de sites].....	31
- Décision n° 2013-308 QPC du 26 avril 2013 - Association « Ensemble pour la planète » [Nouvelle-Calédonie - Autorisations de travaux de recherches minières].....	32
- Décision n° 2013-317 QPC du 24 mai 2013 - Syndicat français de l'industrie cimentière et autre [Quantité minimale de matériaux en bois dans certaines constructions nouvelles].....	33
- Décision n° 2014-395 QPC du 7 mai 2014 - Fédération environnement durable et autres [Schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie - Schéma régional éolien] .....	33
- Décision n° 2014-396 QPC du 23 mai 2014 - France Hydro Électricité [Classement des cours d'eau au titre de la protection de l'eau et des milieux aquatiques] .....	34
<b>2. Sur le principe de libre administration des collectivités territoriales .....</b>	<b>35</b>
- Décision n° 82-149 DC du 28 décembre 1982 - Loi relative à l'organisation administrative de Paris, Marseille, Lyon et des établissements publics de coopération intercommunale .....	35
- Décision n° 85-196 DC du 8 août 1985 - Loi sur l'évolution de la Nouvelle-Calédonie.....	36
- Décision n° 87-241 DC du 19 janvier 1988 - Loi portant statut du territoire de la Nouvelle-Calédonie.....	36
- Décision n° 90-274 DC du 29 mai 1990 - Loi visant à la mise en œuvre du droit au logement.....	37
- Décision n° 90-277 DC du 25 juillet 1990 - Loi relative à la révision générale des évaluations des immeubles retenus pour la détermination des bases des impôts directs locaux .....	37
- Décision n° 98-407 DC du 14 janvier 1999 - Loi relative au mode d'élection des conseillers régionaux et des conseillers à l'Assemblée de Corse et au fonctionnement des Conseils régionaux ....	38
- Décision n° 2004-500 DC du 29 juillet 2004 - Loi organique relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales .....	39
- Décision n° 2006-543 DC du 30 novembre 2006 - Loi relative au secteur de l'énergie.....	39
- Décision n° 2007-559 DC du 6 décembre 2007 - Loi organique tendant à renforcer la stabilité des institutions et la transparence de la vie politique en Polynésie française .....	40
- Décision n° 2010-12 QPC du 2 juillet 2010 - Commune de Dunkerque [Fusion de communes].....	40
- Décision n° 2010-107 QPC du 17 mars 2011 - Syndicat mixte chargé de la gestion du contrat urbain de cohésion sociale de l'agglomération de Papeete [Contrôle de légalité des actes des communes en Polynésie française].....	40
- Décision n° 2011-146 QPC du 8 juillet 2011 - Département des Landes [Aides publiques en matière d'eau potable ou d'assainissement] .....	41

- Décision n° 2011-210 QPC du 13 janvier 2012 - M. Ahmed S. [Révocation des fonctions de maire]	41
- Décision n° 2012-230 QPC du 6 avril 2012 - M. Pierre G. [Inéligibilités au mandat de conseiller général]	42
- Décision n° 2013-309 QPC du 26 avril 2013 - SARL SCMC [Exercice par le préfet du droit de préemption des communes ayant méconnu leurs engagements de réalisation de logements sociaux]	42
- Décision n° 2014-391 QPC du 25 avril 2014 - Commune de Thonon-les-Bains et autre [Rattachement d'office d'une commune à un EPCI à fiscalité propre]	43
<b>3. Sur le droit de propriété</b>	<b>44</b>
- Décision n° 81-132 DC du 16 janvier 1982 - Loi de nationalisation	44
- 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	44
- Décision n° 90-287 DC du 16 janvier 1991 - Loi portant dispositions relatives à la santé publique et aux assurances sociales	44
- Décision n° 2000-436 DC du 07 décembre 2000 - Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains	45
- Décision n° 2010-607 DC du 10 juin 2010 - Loi relative à l'entrepreneur individuel à responsabilité limitée	46
- Décision n° 2010-5 QPC du 18 juin 2010 - SNC KIMBERLY CLARK [Incompétence négative en matière fiscale]	46
- Décision n° 2010-60 QPC du 12 novembre 2010 - M. Pierre B. [Mur mitoyen]	46
- Décision n° 2011-172 QPC du 23 septembre 2011 - Époux L. et autres [Accès aux propriétés privées pour l'étude des projets de travaux publics]	47
- 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]	47
- Décision n° 2011-207 QPC du 16 décembre 2011 - Société GRANDE BRASSERIE PATRIE SCHUTZENBERGER [Inscription au titre des monuments historiques]	48

# I. Dispositions législatives

## A. Dispositions contestées

### Code de l'environnement

**Livre V : Prévention des pollutions, des risques et des nuisances**

**Titre VI : Prévention des risques naturels**

**Chapitre II : Plans de prévention des risques naturels prévisibles**

- **Article L. 562-2**

*Modifié par LOI n° 2010-788 du 12 juillet 2010 - art. 222*

Lorsqu'un projet de plan de prévention des risques naturels prévisibles contient certaines des dispositions mentionnées au 1° et au 2° du II de l'article L. 562-1 et que l'urgence le justifie, le préfet peut, après consultation des maires concernés, les rendre immédiatement opposables à toute personne publique ou privée par une décision rendue publique.

Ces dispositions cessent d'être opposables si elles ne sont pas reprises dans le plan approuvé.

## B. Évolution des dispositions contestées

### 1. **Loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement**

- **Article 16**

La loi n° 87-565 du 22 juillet 1987 relative à l'organisation de la sécurité civile, à la protection de la forêt contre l'incendie et à la prévention des risques majeurs est ainsi modifiée:

I. - Les articles 40-1 à 40-7 ci-après sont insérés au début du chapitre IV:

Art. 40-1. - L'Etat élabore et met en application des plans de prévention des risques naturels prévisibles tels que les inondations, les mouvements de terrain, les avalanches, les incendies de forêt, les séismes, les éruptions volcaniques, les tempêtes ou les cyclones.

Ces plans ont pour objet, en tant que de besoin:

1° de délimiter les zones exposées aux risques en tenant compte de la nature et de l'intensité du risque encouru, d'y interdire tout type de construction, d'ouvrage, d'aménagement ou d'exploitation agricole, forestière, artisanale, commerciale ou industrielle ou, dans le cas où des constructions, ouvrages, aménagements ou exploitations agricoles, forestières, artisanales, commerciales ou industrielles pourraient y être autorisés, prescrire les conditions dans lesquelles ils doivent être réalisés, utilisés ou exploités;

2° de délimiter les zones qui ne sont pas directement exposées aux risques mais où des constructions, des ouvrages, des aménagements ou des exploitations agricoles, forestières, artisanales, commerciales ou industrielles pourraient aggraver des risques ou en provoquer de nouveaux et y prévoir des mesures d'interdiction ou des prescriptions telles que prévues au 1° du présent article;

3° de définir les mesures de prévention, de protection et de sauvegarde qui doivent être prises, dans les zones mentionnées au 1° et au 2° du présent article, par les collectivités publiques dans le cadre de leurs compétences, ainsi que celles qui peuvent incomber aux particuliers;

4° de définir, dans les zones mentionnées au 1° et au 2° du présent article, les mesures relatives à l'aménagement, l'utilisation ou l'exploitation des constructions, des ouvrages, des espaces mis en culture ou plantés existants à la date de l'approbation du plan qui doivent être prises par les propriétaires, exploitants ou utilisateurs.

La réalisation des mesures prévues aux 3° et 4° du présent article peut être rendue obligatoire en fonction de la nature et de l'intensité du risque dans un délai de cinq ans, pouvant être réduit en cas d'urgence. A défaut de mise en conformité dans le délai prescrit, le représentant de l'Etat dans le département peut, après mise en

demeure non suivie d'effet, ordonner la réalisation de ces mesures aux frais du propriétaire, de l'exploitant ou de l'utilisateur.

Les mesures de prévention prévues aux 3° et 4° ci-dessus, concernant les terrains boisés, lorsqu'elles imposent des règles de gestion et d'exploitation forestière ou la réalisation de travaux de prévention concernant les espaces boisés mis à la charge des propriétaires et exploitants forestiers, publics ou privés, sont prises conformément aux dispositions du titre II du livre III et du livre IV du code forestier.

Les travaux de prévention imposés en application du 4° à des biens construits ou aménagés conformément aux dispositions du code de l'urbanisme avant l'approbation du plan et mis à la charge des propriétaires, exploitants ou utilisateurs ne peuvent porter que sur des aménagements limités.

**Art. 40-2. - Lorsqu'un projet de plan de prévention des risques contient certaines des dispositions mentionnées au 1° et au 2° de l'article 40-1 et que l'urgence le justifie, le représentant de l'Etat dans le département peut, après consultation des maires concernés, les rendre immédiatement opposables à toute personne publique ou privée par une décision rendue publique.**

**Ces dispositions cessent d'être opposables si elles ne sont pas reprises dans le plan approuvé ou si le plan n'est pas approuvé dans un délai de trois ans.**

Art. 40-3. - Après enquête publique et après avis des conseils municipaux des communes sur le territoire desquelles il doit s'appliquer, le plan de prévention des risques est approuvé par arrêté préfectoral.

Art. 40-4. - Le plan de prévention des risques approuvé vaut servitude d'utilité publique. Il est annexé au plan d'occupation des sols, conformément à l'article L. 126-1 du code de l'urbanisme.

Le plan de prévention des risques approuvé fait l'objet d'un affichage en mairie et d'une publicité par voie de presse locale en vue d'informer les populations concernées.

Art. 40-5. - Le fait de construire ou d'aménager un terrain dans une zone interdite par un plan de prévention des risques ou de ne pas respecter les conditions de réalisation, d'utilisation ou d'exploitation prescrites par ce plan est puni des peines prévues à l'article L. 480-4 du code de l'urbanisme.

Les dispositions des articles L. 460-1, L. 480-1, L. 480-2, L. 480-3, L. 480-5 à L. 480-9 et L. 480-12 du code de l'urbanisme sont également applicables aux infractions visées au premier alinéa du présent article, sous la seule réserve des conditions suivantes:

1° Les infractions sont constatées, en outre, par les fonctionnaires et agents commissionnés à cet effet par l'autorité administrative compétente et assermentés;

2° Pour l'application de l'article L. 480-5, le tribunal statue au vu des observations écrites ou après audition du maire ou du fonctionnaire compétent, même en l'absence d'avis de ces derniers, soit sur la mise en conformité des lieux ou des ouvrages avec les dispositions du plan, soit sur leur rétablissement dans l'état antérieur;

3° Le droit de visite prévu à l'article L. 460-1 du code de l'urbanisme est ouvert aux représentants de l'autorité administrative compétente.

Art. 40-6. - Les plans d'exposition aux risques naturels prévisibles approuvés en application du I de l'article 5 de la loi n° 82-600 du 13 juillet 1982 relative à l'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles valent plan de prévention des risques naturels prévisibles à compter de la publication du décret prévu à l'article 40-7. Il en est de même des plans de surfaces submersibles établis en application des articles 48 à 54 du code du domaine public fluvial et de la navigation intérieure, des périmètres de risques institués en application de l'article R. 111-3 du code de l'urbanisme, ainsi que des plans de zones sensibles aux incendies de forêt établis en application de l'article 21 de la loi n° 91-5 du 3 janvier 1991 modifiant diverses dispositions intéressant l'agriculture et la forêt. Leur modification ou leur révision est soumise aux dispositions de la présente loi.

Les plans ou périmètres visés à l'alinéa précédent en cours d'élaboration à la date de promulgation de la loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement sont considérés comme des projets de plans de prévention des risques naturels, sans qu'il soit besoin de procéder aux consultations ou enquêtes publiques déjà organisées en application des procédures antérieures propres à ces documents.

Art. 40-7. - Un décret en Conseil d'Etat précise les conditions d'application des articles 40-1 à 40-6. Il définit notamment les éléments constitutifs et la procédure d'élaboration et de révision des plans de prévention des risques, les conditions dans lesquelles sont prises les mesures prévues aux 3° et 4° de l'article 40-1.

II. - L'article 41 est ainsi rédigé:

Art. 41. - Dans les zones particulièrement exposées à un risque sismique ou cyclonique, des règles particulières de construction parasismique ou paracyclonique peuvent être imposées aux équipements, bâtiments et installations.

Si un plan de prévention des risques est approuvé dans l'une des zones mentionnées au premier alinéa, il peut éventuellement fixer, en application de l'article 40-1 de la présente loi, des règles plus sévères.

Un décret en Conseil d'Etat définit les modalités d'application du présent article.

## **2. Ordonnance n° 2000-914 du 18 septembre 2000 relative à la partie législative du code de l'environnement**

### **- Article 1<sup>er</sup>**

Les dispositions annexées à la présente ordonnance constituent la partie Législative du code de l'environnement.

## **3. Loi n° 2003-591 du 2 juillet 2003 habilitant le Gouvernement à simplifier le droit**

### **- Article 31**

I. - Sont ratifiées les ordonnances suivantes prises en application de la loi n° 99-1071 du 16 décembre 1999 portant habilitation du Gouvernement à procéder par ordonnances à l'adoption de la partie Législative de certains codes :

1° Ordonnance n° 2000-387 du 4 mai 2000 relative à la partie Législative du code de justice administrative ;

2° Ordonnance n° 2000-1223 du 14 décembre 2000 relative à la partie Législative du code monétaire et financier ;

3° Ordonnance n° 2000-550 du 15 juin 2000 relative aux parties législatives des livres VII (Dispositions sociales) et IX (Santé publique vétérinaire et protection des végétaux) et à la mise à jour des parties législatives des livres Ier (Aménagement et équipement de l'espace rural), III (Exploitation agricole) et VI (Production et marchés) du code rural compte tenu des modifications prévues aux II et IV du présent article ;

4° Ordonnance n° 2000-914 du 18 septembre 2000 relative à la partie Législative du code de l'environnement compte tenu des modifications prévues aux III et IV.

II et III : paragraphes modificateurs.

IV. - Les modifications apportées par le présent article à des dispositions applicables à Mayotte, à la Nouvelle-Calédonie, à la Polynésie française, à Saint-Pierre-et-Miquelon, aux Terres australes et antarctiques françaises et aux îles Wallis et Futuna sont étendues à ces collectivités.

V. - L'article 6 de la loi n° 2001-44 du 17 janvier 2001 relative à l'archéologie préventive et la loi n° 2001-153 du 19 février 2001 tendant à conférer à la lutte contre l'effet de serre et à la prévention des risques liés au réchauffement climatique la qualité de priorité nationale et portant création d'un Observatoire national sur les effets du réchauffement climatique en France métropolitaine et dans les départements et territoires d'outre-mer sont abrogés.

## **4. Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement**

### **- Article 222**

I. — Le code de l'environnement est ainsi modifié :

1° Au premier alinéa de l'article L. 561-1, les mots : « ou de crues torrentielles » sont remplacés par les mots : « , de crues torrentielles ou à montée rapide ou de submersion marine » ;

2° Au 1° du I de l'article L. 561-3, après le mot : « rapide », sont insérés les mots : « , de submersion marine » ;

3° L'article L. 562-1 est ainsi modifié :

a) Au 1° du II, les mots : « , dites "zones de danger", » sont supprimés et après le mot : « industrielle », sont insérés les mots : « , notamment afin de ne pas aggraver le risque pour les vies humaines, » ;

b) Au 2° du II, les mots : « , dites "zones de précaution", » sont supprimés ;

c) Il est ajouté un VII ainsi rédigé :

« VII. — Des décrets en Conseil d'Etat définissent en tant que de besoin les modalités de qualification des aléas et des risques, les règles générales d'interdiction, de limitation et d'encadrement des constructions, de prescription de travaux de réduction de la vulnérabilité, ainsi que d'information des populations, dans les zones exposées aux risques définies par les plans de prévention des risques naturels prévisibles.

« Les projets de décret sont mis à la disposition du public par voie électronique, pendant une durée d'un mois avant le recueil de l'avis du conseil d'orientation pour la prévention des risques naturels majeurs. » ;

**4° Après la première occurrence du mot : « approuvé », la fin du dernier alinéa de l'article L. 562-2 est supprimée ;**

5° Après l'article L. 562-4, il est inséré un article L. 562-4-1 ainsi rédigé :

« Art. L. 562-4-1. - I. — Le plan de prévention des risques naturels prévisibles peut être révisé selon les formes de son élaboration. Toutefois, lorsque la révision ne porte que sur une partie du territoire couvert par le plan, la concertation, les consultations et l'enquête publique mentionnées à l'article L. 562-3 sont effectuées dans les seules communes sur le territoire desquelles la révision est prescrite.

« II. — Le plan de prévention des risques naturels prévisibles peut également être modifié. La procédure de modification est utilisée à condition que la modification envisagée ne porte pas atteinte à l'économie générale du plan. Le dernier alinéa de l'article L. 562-3 n'est pas applicable à la modification. Aux lieu et place de l'enquête publique, le projet de modification et l'exposé de ses motifs sont portés à la connaissance du public en vue de permettre à ce dernier de formuler des observations pendant le délai d'un mois précédant l'approbation par le préfet de la modification. » ;

6° A la seconde phrase de l'article L. 562-7, après le mot : « élaboration », sont insérés les mots : « , de modification ».

II. — Au premier alinéa de l'article L. 111-3 du code de l'urbanisme, les mots : « ou le plan local d'urbanisme » sont remplacés par les mots : « , le plan local d'urbanisme ou le plan de prévention des risques naturels prévisibles ».

III. — L'article 128 de la loi de finances pour 2004 (n° 2003-1311 du 30 décembre 2003) est ainsi modifié :

1° Au premier alinéa, les mots : « et jusqu'au 31 décembre 2013, » sont supprimés et après le mot : « travaux », sont insérés les mots : « ou équipements » ;

2° Le second alinéa est ainsi rédigé :

« Le taux maximal d'intervention est fixé à 50 % pour les études, à 50 % pour les travaux, ouvrages ou équipements de prévention, et à 40 % pour les travaux, ouvrages ou équipements de protection pour les communes où un plan de prévention des risques naturels prévisibles est approuvé. Il est fixé à 50 % pour les études, à 40 % pour les travaux, ouvrages ou équipements de prévention et à 25 % pour les travaux, ouvrages ou équipements de protection pour les communes où un plan de prévention des risques naturels prévisibles est prescrit. En outre, le taux maximal d'intervention est fixé à 50 % pour les travaux de prévention du risque sismique réalisés dans les zones de forte sismicité. »

## **C. Autres dispositions**

### **1. Code de l'environnement**

**Livre Ier : Dispositions communes**

**Titre II : Information et participation des citoyens**

**Chapitre Ier : Participation du public à l'élaboration des projets d'aménagement ou d'équipement ayant une incidence importante sur l'environnement ou l'aménagement du territoire**

#### **- Article L. 120-1**

*Modifié par Ordonnance n°2013-714 du 5 août 2013 - art. 1*

I. - Le présent article définit les conditions et limites dans lesquelles le principe de participation du public, prévu à l'article 7 de la Charte de l'environnement, est applicable aux décisions, autres que les décisions individuelles, des autorités publiques ayant une incidence sur l'environnement lorsque celles-ci ne sont pas soumises, par les



dispositions législatives qui leur sont applicables, à une procédure particulière organisant la participation du public à leur élaboration.

II. - Sous réserve des dispositions de l'article L. 120-2, le projet d'une décision mentionnée au I, accompagné d'une note de présentation précisant notamment le contexte et les objectifs de ce projet, est mis à disposition du public par voie électronique et, sur demande présentée dans des conditions prévues par décret, mis en consultation sur support papier dans les préfetures et les sous-préfetures en ce qui concerne les décisions des autorités de l'Etat, y compris les autorités administratives indépendantes, et des établissements publics de l'Etat, ou au siège de l'autorité en ce qui concerne les décisions des autres autorités. Lorsque le volume ou les caractéristiques du projet de décision ne permettent pas sa mise à disposition par voie électronique, la note de présentation précise les lieux et horaires où l'intégralité du projet peut être consultée.

Pour les décisions à portée nationale de l'Etat, y compris les autorités administratives indépendantes, et des établissements publics de l'Etat, la liste indicative des consultations programmées est publiée tous les trois mois par voie électronique.

Au plus tard à la date de la mise à disposition prévue au premier alinéa du présent II, le public est informé, par voie électronique, des modalités de consultation retenues.

Les observations du public, déposées par voie électronique ou postale, doivent parvenir à l'autorité administrative concernée dans un délai qui ne peut être inférieur à vingt et un jours à compter de la mise à disposition prévue au même premier alinéa.

Pour les décisions des autorités de l'Etat, y compris les autorités administratives indépendantes, et des établissements publics de l'Etat, au terme de la période d'expérimentation prévue à l'article 3 de la loi n° 2012-1460 du 27 décembre 2012 relative à la mise en œuvre du principe de participation du public défini à l'article 7 de la Charte de l'environnement, les observations déposées sur un projet de décision sont accessibles par voie électronique dans les mêmes conditions que le projet de décision.

Le projet de décision ne peut être définitivement adopté avant l'expiration d'un délai permettant la prise en considération des observations déposées par le public et la rédaction d'une synthèse de ces observations. Sauf en cas d'absence d'observations, ce délai ne peut être inférieur à quatre jours à compter de la date de la clôture de la consultation.

Dans le cas où la consultation d'un organisme consultatif comportant des représentants des catégories de personnes concernées par la décision en cause est obligatoire et lorsque celle-ci intervient après la consultation du public, la synthèse des observations du public lui est transmise préalablement à son avis.

Au plus tard à la date de la publication de la décision et pendant une durée minimale de trois mois, l'autorité administrative qui a pris la décision rend publics, par voie électronique, la synthèse des observations du public ainsi que, dans un document séparé, les motifs de la décision. La synthèse des observations indique les observations du public dont il a été tenu compte.

III. - Par dérogation au II, la participation du public à l'élaboration des décisions des autorités des communes de moins de 10 000 habitants peut être organisée dans les conditions suivantes.

L'objet de la procédure de participation ainsi que les lieux et horaires où le projet de décision accompagné de la note de présentation peuvent être consultés et où des observations peuvent être déposées sur un registre sont portés à la connaissance du public par voie d'affichage en mairie. Cet affichage précise le délai dans lequel ces observations doivent être déposées, qui ne peut être inférieur à vingt et un jours à compter du début de l'affichage.

Dans le cas où la commune dispose d'un site internet, les informations mentionnées à l'alinéa précédent ainsi que la note de présentation et, sauf si son volume ou ses caractéristiques ne le permettent pas, le projet de décision sont en outre mis à disposition du public par voie électronique pendant la même durée.

Le projet de décision ne peut être définitivement adopté avant l'expiration d'un délai permettant la prise en considération des observations du public. Sauf en cas d'absence d'observations, ce délai ne peut être inférieur à quatre jours à compter de la date de clôture de la consultation. Au plus tard à la date de publication de la décision et pendant une durée minimale d'un mois, le maire rend publique, par voie d'affichage, une synthèse des observations du public ou indique, par la même voie, les lieux et horaires où le registre de recueil des observations est tenu à la disposition du public pour la même durée.

Les dispositions du présent III s'appliquent aux décisions des autorités des groupements de collectivités territoriales dont la population totale est inférieure à 30 000 habitants. Dans ce cas, l'affichage est réalisé au siège du groupement.

IV. - Par dérogation aux II et III, la participation du public à l'élaboration des décisions des autorités des communes de moins de 2 000 habitants peut être organisée dans le cadre d'une réunion publique.

L'objet de la procédure de participation ainsi que les lieu, date et heure de la réunion sont portés à la connaissance du public par voie d'affichage en mairie, dans un délai qui ne peut être inférieur à huit jours avant la date prévue pour la tenue de la réunion. L'affichage précise les lieux et horaires où le projet de décision peut être consulté.

Le projet de décision ne peut être définitivement adopté avant l'expiration d'un délai permettant la prise en considération des observations du public, qui ne peut être inférieur à quatre jours à compter de la date de la réunion publique.

- **Article L. 120-1-2**

*Créé par Ordonnance n°2013-714 du 5 août 2013 - art. 2*

Les dispositions des articles L. 120-1 et L. 120-1-1 ne s'appliquent pas lorsque l'urgence justifiée par la protection de l'environnement, de la santé publique ou de l'ordre public ne permet pas l'organisation d'une procédure de participation du public.

Les délais prévus aux II, III et IV de l'article L. 120-1 et aux II et III de l'article L. 120-1-1 peuvent être réduits lorsque cette urgence, sans rendre impossible la participation du public, le justifie.

### **Chapitre III : Enquêtes publiques relatives aux opérations susceptibles d'affecter l'environnement**

#### **Section 1 : Champ d'application et objet de l'enquête publique**

- **Article L. 123-1**

*Modifié par LOI n° 2010-788 du 12 juillet 2010 - art. 236*

L'enquête publique a pour objet d'assurer l'information et la participation du public ainsi que la prise en compte des intérêts des tiers lors de l'élaboration des décisions susceptibles d'affecter l'environnement mentionnées à l'article L. 123-2. Les observations et propositions recueillies au cours de l'enquête sont prises en considération par le maître d'ouvrage et par l'autorité compétente pour prendre la décision.

NOTA :

*Ces dispositions s'appliquent aux projets, plans, programmes ou autres documents de planification pour lesquels l'arrêté d'ouverture et d'organisation de l'enquête publique est publié à compter du premier jour du sixième mois après la publication du décret en Conseil d'Etat prévu à l'article L. 123-19 du code de l'environnement.*

- **Article L. 123-2**

*Modifié par LOI n°2013-1168 du 18 décembre 2013 - art. 50*

I. — Font l'objet d'une enquête publique soumise aux prescriptions du présent chapitre préalablement à leur autorisation, leur approbation ou leur adoption :

1° Les projets de travaux, d'ouvrages ou d'aménagements exécutés par des personnes publiques ou privées devant comporter une étude d'impact en application de l'article L. 122-1 à l'exception :

— des projets de création d'une zone d'aménagement concerté ;

— des projets de caractère temporaire ou de faible importance dont la liste est établie par décret en Conseil d'Etat ;

2° Les plans, schémas, programmes et autres documents de planification soumis à une évaluation environnementale en application des articles L. 122-4 à L. 122-11 du présent code, ou des articles L. 121-10 à L. 121-15 du code de l'urbanisme, pour lesquels une enquête publique est requise en application des législations en vigueur ;

3° Les projets de création d'un parc national, d'un parc naturel marin, les projets de charte d'un parc national ou d'un parc naturel régional, les projets d'inscription ou de classement de sites et les projets de classement en réserve naturelle et de détermination de leur périmètre de protection mentionnés au livre III du présent code ;

4° Les autres documents d'urbanisme et les décisions portant sur des travaux, ouvrages, aménagements, plans, schémas et programmes soumises par les dispositions particulières qui leur sont applicables à une enquête publique dans les conditions du présent chapitre.

II. — Lorsqu'un projet, plan ou programme mentionné au I est subordonné à une autorisation administrative, cette autorisation ne peut résulter que d'une décision explicite.

III. — Les travaux ou ouvrages exécutés en vue de prévenir un danger grave et immédiat sont exclus du champ d'application du présent chapitre.

III bis. - Sont exclus du champ d'application du présent chapitre afin de tenir compte des impératifs de la défense nationale :

1° Les installations réalisées dans le cadre d'opérations secrètes intéressant la défense nationale ainsi que, le cas échéant, les plans de prévention des risques technologiques relatifs à ces installations ;

2° Les installations et activités nucléaires intéressant la défense mentionnées au III de l'article 2 de la loi n° 2006-686 du 13 juin 2006 relative à la transparence et à la sécurité en matière nucléaire, sauf lorsqu'il en est disposé autrement par décret en Conseil d'Etat s'agissant des autorisations de rejets d'effluents ;

3° Les aménagements, ouvrages ou travaux protégés par le secret de la défense nationale ;

4° Les aménagements, ouvrages ou travaux intéressant la défense nationale déterminés par décret en Conseil d'Etat, ainsi que l'approbation, la modification ou la révision d'un document d'urbanisme portant exclusivement sur l'un d'eux.

IV. — La décision prise au terme d'une enquête publique organisée dans les conditions du présent chapitre n'est pas illégale du seul fait qu'elle aurait dû l'être dans les conditions définies par le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique.

V. - L'enquête publique s'effectue dans le respect du secret de la défense nationale, du secret industriel et de tout secret protégé par la loi. Son déroulement ainsi que les modalités de sa conduite peuvent être adaptés en conséquence.

## **Livre V : Prévention des pollutions, des risques et des nuisances**

### **Titre VI : Prévention des risques naturels**

#### **Chapitre II : Plans de prévention des risques naturels prévisibles**

##### **- Article L. 562-1**

*Modifié par Loi n°2012-1460 du 27 décembre 2012 - art. 6*

I.-L'Etat élabore et met en application des plans de prévention des risques naturels prévisibles tels que les inondations, les mouvements de terrain, les avalanches, les incendies de forêt, les séismes, les éruptions volcaniques, les tempêtes ou les cyclones.

II.-Ces plans ont pour objet, en tant que de besoin :

1° De délimiter les zones exposées aux risques, en tenant compte de la nature et de l'intensité du risque encouru, d'y interdire tout type de construction, d'ouvrage, d'aménagement ou d'exploitation agricole, forestière, artisanale, commerciale ou industrielle ou, dans le cas où des constructions, ouvrages, aménagements ou exploitations agricoles, forestières, artisanales, commerciales ou industrielles, notamment afin de ne pas aggraver le risque pour les vies humaines, pourraient y être autorisés, prescrire les conditions dans lesquelles ils doivent être réalisés, utilisés ou exploités ;

2° De délimiter les zones qui ne sont pas directement exposées aux risques mais où des constructions, des ouvrages, des aménagements ou des exploitations agricoles, forestières, artisanales, commerciales ou industrielles pourraient aggraver des risques ou en provoquer de nouveaux et y prévoir des mesures d'interdiction ou des prescriptions telles que prévues au 1° ;

3° De définir les mesures de prévention, de protection et de sauvegarde qui doivent être prises, dans les zones mentionnées au 1° et au 2°, par les collectivités publiques dans le cadre de leurs compétences, ainsi que celles qui peuvent incomber aux particuliers ;

4° De définir, dans les zones mentionnées au 1° et au 2°, les mesures relatives à l'aménagement, l'utilisation ou l'exploitation des constructions, des ouvrages, des espaces mis en culture ou plantés existants à la date de l'approbation du plan qui doivent être prises par les propriétaires, exploitants ou utilisateurs.

III.-La réalisation des mesures prévues aux 3° et 4° du II peut être rendue obligatoire en fonction de la nature et de l'intensité du risque dans un délai de cinq ans, pouvant être réduit en cas d'urgence. A défaut de mise en conformité dans le délai prescrit, le préfet peut, après mise en demeure non suivie d'effet, ordonner la réalisation de ces mesures aux frais du propriétaire, de l'exploitant ou de l'utilisateur.

IV.-Les mesures de prévention prévues aux 3° et 4° du II, concernant les terrains boisés, lorsqu'elles imposent des règles de gestion et d'exploitation forestière ou la réalisation de travaux de prévention concernant les

espaces boisés mis à la charge des propriétaires et exploitants forestiers, publics ou privés, sont prises conformément aux dispositions du titre II du livre III et du livre IV du code forestier.

V.-Les travaux de prévention imposés en application du 4° du II à des biens construits ou aménagés conformément aux dispositions du code de l'urbanisme avant l'approbation du plan et mis à la charge des propriétaires, exploitants ou utilisateurs ne peuvent porter que sur des aménagements limités.

VI. — Les plans de prévention des risques d'inondation sont compatibles ou rendus compatibles avec les dispositions du plan de gestion des risques d'inondation défini à l'article L. 566-7.

VII. — Des décrets en Conseil d'Etat définissent en tant que de besoin les modalités de qualification des aléas et des risques, les règles générales d'interdiction, de limitation et d'encadrement des constructions, de prescription de travaux de réduction de la vulnérabilité, ainsi que d'information des populations, dans les zones exposées aux risques définies par les plans de prévention des risques naturels prévisibles.

Les projets de décret sont soumis pour avis au conseil d'orientation pour la prévention des risques naturels majeurs.

- **Article L. 562-3**

*Modifié par LOI n° 2010-788 du 12 juillet 2010 - art. 240*

Le préfet définit les modalités de la concertation relative à l'élaboration du projet de plan de prévention des risques naturels prévisibles.

Sont associés à l'élaboration de ce projet les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale concernés.

Après enquête publique réalisée conformément au chapitre III du titre II du livre Ier et après avis des conseils municipaux des communes sur le territoire desquelles il doit s'appliquer, le plan de prévention des risques naturels prévisibles est approuvé par arrêté préfectoral. Au cours de cette enquête, sont entendus, après avis de leur conseil municipal, les maires des communes sur le territoire desquelles le plan doit s'appliquer.

- **Article L. 562-4**

Le plan de prévention des risques naturels prévisibles approuvé vaut servitude d'utilité publique. Il est annexé au plan d'occupation des sols, conformément à l'article L. 126-1 du code de l'urbanisme.

Le plan de prévention des risques naturels prévisibles approuvé fait l'objet d'un affichage en mairie et d'une publicité par voie de presse locale en vue d'informer les populations concernées.

**Partie réglementaire**

**Livre V : Prévention des pollutions, des risques et des nuisances**

**Titre VI : Prévention des risques naturels**

**Chapitre II : Plans de prévention des risques naturels prévisibles**

**Section 1 : Elaboration des plans de prévention des risques naturels prévisibles**

- **Article R. 562-1**

L'établissement des plans de prévention des risques naturels prévisibles mentionnés aux articles L. 562-1 à L. 562-7 est prescrit par arrêté du préfet.

Lorsque le périmètre mis à l'étude s'étend sur plusieurs départements, l'arrêté est pris conjointement par les préfets de ces départements et précise celui des préfets qui est chargé de conduire la procédure.

- **Article R. 562-2**

*Modifié par Décret n°2012-616 du 2 mai 2012 - art. 2*

L'arrêté prescrivant l'établissement d'un plan de prévention des risques naturels prévisibles détermine le périmètre mis à l'étude et la nature des risques pris en compte. Il désigne le service déconcentré de l'Etat qui sera chargé d'instruire le projet.

Il mentionne si une évaluation environnementale est requise en application de l'article R. 122-18. Lorsqu'elle est explicite, la décision de l'autorité de l'Etat compétente en matière d'environnement est annexée à l'arrêté.

Cet arrêté définit également les modalités de la concertation et de l'association des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale concernés, relatives à l'élaboration du projet.

Il est notifié aux maires des communes ainsi qu'aux présidents des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale compétents pour l'élaboration des documents d'urbanisme dont le territoire est inclus, en tout ou partie, dans le périmètre du projet de plan.

Il est, en outre, affiché pendant un mois dans les mairies de ces communes et aux sièges de ces établissements publics et publié au recueil des actes administratifs de l'Etat dans le département. Mention de cet affichage est insérée dans un journal diffusé dans le département.

Le plan de prévention des risques naturels prévisibles est approuvé dans les trois ans qui suivent l'intervention de l'arrêté prescrivant son élaboration. Ce délai est prorogeable une fois, dans la limite de dix-huit mois, par arrêté motivé du préfet si les circonstances l'exigent, notamment pour prendre en compte la complexité du plan ou l'ampleur et la durée des consultations.

*NOTA :*

*Conformément à l'article 2 du décret n° 2011-765 du 28 juin 2011, ces dispositions sont applicables aux plans de prévention des risques naturels prévisibles dont l'établissement est prescrit par un arrêté pris postérieurement au dernier jour du premier mois suivant la publication du présent décret.*

- **Article R. 562-3**

Le dossier de projet de plan comprend :

1° Une note de présentation indiquant le secteur géographique concerné, la nature des phénomènes naturels pris en compte et leurs conséquences possibles, compte tenu de l'état des connaissances ;

2° Un ou plusieurs documents graphiques délimitant les zones mentionnées aux 1° et 2° du II de l'article L. 562-1 ;

3° Un règlement précisant, en tant que de besoin :

a) Les mesures d'interdiction et les prescriptions applicables dans chacune de ces zones en vertu des 1° et 2° du II de l'article L. 562-1 ;

b) Les mesures de prévention, de protection et de sauvegarde mentionnées au 3° du II de l'article L. 562-1 et les mesures relatives à l'aménagement, l'utilisation ou l'exploitation des constructions, des ouvrages, des espaces mis en culture ou plantés existant à la date de l'approbation du plan, mentionnées au 4° de ce même II. Le règlement mentionne, le cas échéant, celles de ces mesures dont la mise en œuvre est obligatoire et le délai fixé pour celle-ci.

- **Article R. 562-4**

I.-En application du 3° du II de l'article L. 562-1, le plan peut notamment :

1° Définir des règles relatives aux réseaux et infrastructures publics desservant son secteur d'application et visant à faciliter les éventuelles mesures d'évacuation ou l'intervention des secours ;

2° Prescrire aux particuliers ou à leurs groupements la réalisation de travaux contribuant à la prévention des risques et leur confier la gestion de dispositifs de prévention des risques ou d'intervention en cas de survenance des phénomènes considérés ;

3° Subordonner la réalisation de constructions ou d'aménagements nouveaux à la constitution d'associations syndicales chargées de certains travaux nécessaires à la prévention des risques, notamment l'entretien des espaces et, le cas échéant, la réalisation ou l'acquisition, la gestion et le maintien en condition d'ouvrages ou de matériels.

II.-Le plan indique si la réalisation de ces mesures est rendue obligatoire et, si elle l'est, dans quel délai.

- **Article R. 562-5**

I.-En application du 4° du II de l'article L. 562-1, pour les constructions, les ouvrages ou les espaces mis en culture ou plantés, existant à sa date d'approbation, le plan peut définir des mesures de prévention, de protection et de sauvegarde.

Toutefois, le plan ne peut pas interdire les travaux d'entretien et de gestion courants des bâtiments implantés antérieurement à l'approbation du plan ou, le cas échéant, à la publication de l'arrêté mentionné à l'article R. 562-6, notamment les aménagements internes, les traitements de façade et la réfection des toitures, sauf s'ils augmentent les risques ou en créent de nouveaux, ou conduisent à une augmentation de la population exposée.

II.-Les mesures prévues au I peuvent être rendues obligatoires dans un délai de cinq ans pouvant être réduit en cas d'urgence.

III.-En outre, les travaux de prévention imposés à des biens construits ou aménagés conformément aux dispositions du code de l'urbanisme avant l'approbation du plan et mis à la charge des propriétaires, exploitants ou utilisateurs ne peuvent porter que sur des aménagements limités dont le coût est inférieur à 10 % de la valeur vénale ou estimée du bien à la date d'approbation du plan.

- **Article R. 562-6**

I.-Lorsque, en application de l'article L. 562-2, le préfet a l'intention de rendre immédiatement opposables certaines des prescriptions d'un projet de plan relatives aux constructions, ouvrages, aménagements ou exploitations nouveaux, il en informe le maire de la ou des communes sur le territoire desquelles ces prescriptions seront applicables. Ces maires disposent d'un délai d'un mois pour faire part de leurs observations.

II.-A l'issue de ce délai, ou plus tôt s'il dispose de l'avis des maires, le préfet rend opposables ces prescriptions, éventuellement modifiées, par un arrêté qui fait l'objet d'une mention au Recueil des actes administratifs de l'Etat dans le département et dont une copie est affichée dans chaque mairie concernée pendant au moins un mois.

Les documents relatifs aux prescriptions rendues ainsi opposables dans une commune sont tenus à la disposition du public en préfecture et en mairie. Mention de cette mesure de publicité est faite avec l'insertion au Recueil des actes administratifs et avec l'affichage prévu à l'alinéa précédent.

III.-L'arrêté mentionné au II rappelle les conditions dans lesquelles les prescriptions cesseraient d'être opposables conformément aux dispositions de l'article L. 562-2.

- **Article R. 562-7**

*Modifié par Décret n°2010-326 du 22 mars 2010 - art. 3*

Le projet de plan de prévention des risques naturels prévisibles est soumis à l'avis des conseils municipaux des communes et des organes délibérants des établissements publics de coopération intercommunale compétents pour l'élaboration des documents d'urbanisme dont le territoire est couvert, en tout ou partie, par le plan.

Si le projet de plan contient des mesures de prévention des incendies de forêt ou de leurs effets ou des mesures de prévention, de protection et de sauvegarde relevant de la compétence des départements et des régions, ces dispositions sont soumises à l'avis des organes délibérants de ces collectivités territoriales. Les services départementaux d'incendie et de secours intéressés sont consultés sur les mesures de prévention des incendies de forêt ou de leurs effets.

Si le projet de plan concerne des terrains agricoles ou forestiers, les dispositions relatives à ces terrains sont soumises à l'avis de la chambre d'agriculture et du centre national de la propriété forestière.

Tout avis demandé en application des trois alinéas ci-dessus qui n'est pas rendu dans un délai de deux mois à compter de la réception de la demande est réputé favorable.

- **Article R. 562-8**

Le projet de plan est soumis par le préfet à une enquête publique dans les formes prévues par les articles R. 123-6 à R. 123-23, sous réserve des dispositions des deux alinéas qui suivent.

Les avis recueillis en application des trois premiers alinéas de l'article R. 562-7 sont consignés ou annexés aux registres d'enquête dans les conditions prévues par l'article R. 123-17.

Les maires des communes sur le territoire desquelles le plan doit s'appliquer sont entendus par le commissaire enquêteur ou par la commission d'enquête une fois consigné ou annexé aux registres d'enquête l'avis des conseils municipaux.

## **2. Code de l'urbanisme**

### **Livre I : Règles générales d'aménagement et d'urbanisme**

#### **Titre II : Prévisions et règles d'urbanisme**

#### **Chapitre VI : Servitudes d'utilité publique affectant l'utilisation du sol.**

##### **- Article L. 126-1**

*Modifié par LOI n°2014-366 du 24 mars 2014 - art. 133 (V)*

Les plans locaux d'urbanisme et les cartes communales doivent comporter en annexe les servitudes d'utilité publique affectant l'utilisation du sol et qui figurent sur une liste dressée par décret en Conseil d'Etat.

Le représentant de l'Etat est tenu de mettre le maire ou le président de l'établissement public compétent en demeure d'annexer au plan local d'urbanisme ou à la carte communale les servitudes mentionnées à l'alinéa précédent. Si cette formalité n'a pas été effectuée dans le délai de trois mois, le représentant de l'Etat y procède d'office.

Après l'expiration d'un délai d'un an à compter, soit de l'approbation du plan ou de la carte communale soit, s'il s'agit d'une servitude nouvelle, de son institution, seules les servitudes annexées au plan ou à la carte peuvent être opposées aux demandes d'autorisation d'occupation du sol. Dans le cas où le plan ou la carte a été approuvé ou la servitude, instituée avant la publication du décret établissant ou complétant la liste visée à l'alinéa premier, le délai d'un an court à compter de cette publication.

*NOTA :*

*Aux termes de l'article 133 V de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014, ces dispositions ne s'appliquent pas aux procédures d'élaboration ou de révision des cartes communales dans lesquelles l'avis prescrivant l'ouverture de l'enquête publique a été publié à la date de publication de la présente loi.*

#### **Titre VI : Sanctions et servitudes.**

##### **- Article L. 160-5**

*Modifié par Loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 - art. 202 JORF 14 décembre 2000*

N'ouvrent droit à aucune indemnité les servitudes instituées par application du présent code en matière de voirie, d'hygiène et d'esthétique ou pour d'autres objets et concernant, notamment, l'utilisation du sol, la hauteur des constructions, la proportion des surfaces bâties et non bâties dans chaque propriété, l'interdiction de construire dans certaines zones et en bordure de certaines voies, la répartition des immeubles entre diverses zones.

Toutefois, une indemnité est due s'il résulte de ces servitudes une atteinte à des droits acquis ou une modification à l'état antérieur des lieux déterminant un dommage direct, matériel et certain ; cette indemnité, à défaut d'accord amiable, est fixée par le tribunal administratif, qui doit tenir compte de la plus-value donnée aux immeubles par la réalisation du plan d'occupation des sols rendu public ou du plan local d'urbanisme approuvé ou du document qui en tient lieu.

## D. Application des dispositions contestées

### 1. Jurisprudence administrative

- Conseil d'Etat, Avis, 3 décembre 2001, n° 236910, SCI des 2 et 4 rue de la Poissonnerie et autres

(...)

REND L'AVIS SUIVANT

Aux termes du premier alinéa de l'article R. 600-1 du code de l'urbanisme, entré en vigueur le 1er janvier 2001 et dont les dispositions sont reprises de l'article L. 600-3 du même code : « En cas de déféré du préfet ou de recours contentieux à l'encontre d'un document d'urbanisme ou d'une décision relative à l'occupation ou l'utilisation du sol régie par le présent code, le préfet ou l'auteur du recours est tenu, à peine d'irrecevabilité, de notifier son recours à l'auteur de la décision et, s'il y a lieu, au titulaire de l'autorisation. Cette notification doit également être effectuée dans les mêmes conditions en cas de demande tendant à l'annulation ou à la réformation d'une décision juridictionnelle concernant un document d'urbanisme ou une décision relative à l'occupation ou l'utilisation du sol. L'auteur d'un recours administratif est également tenu de le notifier à peine d'irrecevabilité du recours contentieux qu'il pourrait tenter ultérieurement en cas de rejet du recours administratif » ;

Aux termes du premier alinéa de l'article L. 121-10 du même code : « Les documents d'urbanisme déterminent les conditions permettant, d'une part, de limiter l'utilisation de l'espace, de préserver les activités agricoles, de protéger les espaces forestiers, les sites et paysages naturels ou urbains, de prévenir les risques naturels prévisibles et les risques technologiques et, d'autre part, de prévoir suffisamment d'espaces constructibles pour les activités économiques et d'intérêt général, ainsi que pour la satisfaction des besoins présents et futurs en matière d'habitat ».

Aux termes de l'article L. 562-1 du code de l'environnement issu de la loi du 22 juillet 1987 modifiée par la loi du 2 février 1995 : « I. - L'Etat élabore et met en application des plans de prévention des risques naturels prévisibles (..) II. - Ces plans ont pour objet, en tant que de besoin : 1° De délimiter les zones exposées aux risques en tenant compte de la nature et de l'intensité du risque encouru, d'y interdire tout type de construction, d'ouvrage, d'aménagement ou d'exploitation agricole, forestière, artisanale, commerciale ou industrielle ou, dans le cas où des constructions, ouvrages, aménagements ou exploitations agricoles, forestières, artisanales, commerciales ou industrielles pourraient y être autorisés, prescrire les conditions dans lesquelles ils doivent être réalisés, utilisés ou exploités ; 2° De délimiter les zones qui ne sont pas directement exposées aux risques mais où des constructions, des ouvrages, des aménagements ou des exploitations agricoles, forestières, artisanales, commerciales ou industrielles pourraient aggraver des risques ou en provoquer de nouveaux et y prévoir des mesures d'interdiction ou des prescriptions telles que prévues au 1° ; (..) ». Aux termes de l'article L. 562-3 du même code : « Après enquête publique, et après avis des conseils municipaux des communes sur le territoire desquelles il doit s'appliquer, le plan de prévention des risques naturels prévisibles est approuvé par arrêté préfectoral » et aux termes de l'article 3 du décret du 5 octobre 1999, le projet de plan de prévention des risques naturels prévisibles « comprend : 1° Une note de présentation indiquant le secteur géographique concerné, la nature des phénomènes naturels pris en compte et leurs conséquences possibles compte tenu de l'état des connaissances ; 2° Un ou plusieurs documents graphiques délimitant les zones mentionnées aux 1° et 2° de l'article 40-1 de la loi du 22 juillet 1987 susvisée ; 3° Un règlement précisant en tant que de besoin : - les mesures d'interdiction et les prescriptions applicables dans chacune de ces zones en vertu du 1° et du 2° de l'article 40-1 de la loi du 22 juillet 1987 susvisée. (..) »

Il résulte de la combinaison de ces dispositions que les plans de prévention des risques naturels prévisibles, documents comportant une note de présentation et des plans graphiques établis par l'autorité administrative, ont pour objet et pour effet de délimiter des zones exposées à des risques naturels à l'intérieur desquelles s'appliquent des contraintes d'urbanisme importantes ; que ces contraintes s'imposent directement aux personnes publiques ainsi qu'aux personnes privées et peuvent notamment fonder l'octroi ou le refus d'une autorisation d'occupation ou d'utilisation du sol ; que, par suite, les plans de prévention des risques naturels prévisibles constituent des documents d'urbanisme auxquels s'applique la formalité de notification prévue à l'article R. 600-1 précité du code de l'urbanisme, nonobstant la circonstance que ces plans sont établis en application de dispositions législatives qui n'ont pas été incorporées dans le code de l'urbanisme.

(...)



(...)

Sur les conclusions fondées sur les fautes qu'auraient commises l'Etat et la commune de Neuves-Maisons :

Considérant, d'une part, que s'il n'est pas contesté que les premières études destinées à analyser les risques dus aux mouvements de terrain des coteaux de Moselle ont débuté en 1984 et que les communes concernées ont été consultées le 15 décembre 1986 concernant l'élaboration d'un projet de plan d'exposition aux risques naturels, l'arrêté préfectoral du 27 avril 1987 prescrivant l'établissement d'un tel document a été public au recueil des actes administratifs du département, avec mention dans deux journaux locaux, ledit arrêté et le plan y annexé délimitant le périmètre mis à l'étude étant eux-mêmes tenus à la disposition du public aux mairies des communes concernés dont celle de Neuves-Maisons, ainsi qu'au siège de la préfecture et de la direction départementale de l'équipement ; que la SOCIETE LE NID était ainsi en mesure de prendre connaissance de ces documents et, par là-même, d'être informée que la constructibilité des parcelles dont elle était propriétaire sur le territoire de la commune de Neuves-Maisons était susceptible de faire à l'avenir l'objet de restrictions ; qu'en l'absence de tout caractère contraignant du projet de plan de prévention au stade précité de son élaboration, le fait pour la commune de Neuves-Maisons de délivrer le 29 juin 1988 un arrêté de lotissement à la SOCIETE LE NID, auquel était d'ailleurs annexé un plan détaillé faisant apparaître les parcelles qu'il était envisagé de placer en zone rouge et en zone bleue et ainsi susceptibles de faire l'objet d'une interdiction ou d'une restriction du droit de construire, n'est pas constitutif d'une faute ; que les périmètres ainsi délimités et les dispositions applicables dans chaque zone n'étant pas encore définitivement arrêtés, la commune de Neuves-Maisons n'a par ailleurs pas commis de faute en prescrivant la réalisation d'études complémentaires de sol destinées à parfaire le diagnostic des risques encourus et à préciser les mesures à mettre en oeuvre concernant la pose des fondations : que, par suite, le moyen tiré de l'attitude fautive de l'administration en ce qu'elle ne l'aurait pas informée de l'élaboration du plan d'exposition aux risques et l'aurait laissée librement procéder à la réalisation du lotissement considéré ne peut qu'être écarté ;

Considérant, d'autre part, qu'il résulte de l'instruction qu'après dépôt du rapport technique de synthèse en 1990, un arrêté préfectoral du 7 octobre 1991 a rendu public le projet de plan ; qu'en raison de l'avis défavorable du commissaire-enquêteur, et en fonction de la réglementation alors applicable, l'instruction du dossier a alors été poursuivie à l'échelon national avant que, selon les nouvelles dispositions issues de la loi précitée du 2 février 1995, le préfet de Meurthe-et-Moselle n'approuve par l'arrêté susmentionné du 14 décembre 1995 le plan d'exposition aux risques comme valant plan de prévention des risques naturels prévisibles aux termes de ladite loi, ce qui a eu pour effet de le rendre opposable aux tiers ; que si la procédure d'élaboration du plan considéré s'est ainsi déroulée sur une durée particulièrement longue, notamment en ce qui concerne la phase postérieure à la publication du projet, la société requérante n'établit toutefois pas le lien de causalité entre le préjudice qu'elle invoque et l'importance du délai séparant les premières études de l'approbation du plan de prévention, dont il n'est au demeurant pas prouvé qu'il résulterait d'une négligence fautive de l'administration ;

Sur les conclusions fondées sur la responsabilité sans faute de l'administration :

En ce qui concerne l'application des dispositions de l'article L 160-5 du code de l'urbanisme :

Considérant qu'aux termes de l'article L 160-5 du code de l'urbanisme N'ouvrent droit à aucune indemnité les servitudes instituées par application du présent code ... concernant, notamment, l'utilisation du sol ...l'interdiction de construire dans certains zones .. Toutefois, une indemnité est due s'il résulte de ces servitudes une atteinte à des droits acquis ou une modification à l'état antérieur des lieux déterminant un dommage direct, matériel et certain ... ; que seules sont susceptibles d'être indemnisées sur ce fondement les servitudes instituées en application du code de l'urbanisme à l'exclusion de celles instaurées par des dispositions qui n'ont pas été incorporées dans ce code ;

Considérant qu'il est constant que le plan d'exposition aux risques naturels prévisibles de mouvements de terrain des coteaux de Moselle, approuvé comme valant plan de prévention des risques par arrêté du 14 décembre 1995 du préfet de Meurthe-et-Moselle et assorti d'un règlement prévoyant l'interdiction de toute construction en zone rouge et diverses contraintes quant à la conception des constructions en zone bleue , a été pris en application de la loi susvisée du 22 juillet 1987 modifiée par l'article 16 de la loi du 2 février 1995, exclusivement codifiée sur ce point à l'article L 562-1 du code de l'environnement ; que les servitudes qu'il institue ne sont ainsi pas au nombre de celles visées par les dispositions précitées du code de l'urbanisme, alors même qu'aux termes de l'article 40-4 de la loi du 22 juillet 1987 modifiée, le plan de prévention des risques approuvé vaut servitude d'utilité publique et est ainsi annexé au plan d'occupation des sols conformément aux articles L 126-1 et R 126-1 du code de l'urbanisme ;

(...)

- **Cour administrative d'appel de Bordeaux, 28 mai 2003, SCI Fier Les portes la grande jetée, n° 02BX00088**

(...)

Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que le territoire de l'Ile de Ré se trouve exposé à des risques pour la sécurité des personnes et des biens liés à des phénomènes d'érosion littorale et de submersion marine dus à la fragilité et au mauvais entretien de certaines digues ; que la multiplication des demandes d'autorisation de construire sur les terrains classés dans le projet de plan comme exposés à un risque majeur est en l'espèce de nature à caractériser l'urgence au sens des dispositions précitées de l'article L. 562-2 du code de l'environnement; que dès lors le préfet de la Charente-Maritime a pu légalement décider la mise en application immédiate du plan de prévention des risques naturels prévisibles en cours d'élaboration pour les dix commune de l'Ile, afin de ne pas compromettre son application ultérieure par une aggravation des risques ou la création de risques nouveaux ;

Considérant que le moyen tiré du caractère incomplet ou erroné des documents graphiques manque en fait ;

Considérant que si la SCI DU FIER« LES PORTES LA GRANDE JETEE» et les autres requérants ainsi que la commune de Les Portes en Ré contestent le classement en zone rouges submersibles comportant des risques pour les personnes et les biens, de certaines parcelles, limitrophes de terrains classés en zone bleue, comportant des risques pour les seuls biens, il n'apparaît pas que le classement ainsi opéré, d'ailleurs provisoire, soit entaché d'une erreur manifeste d'appréciation;

Considérant que le principe d'égalité devant la loi ne saurait être méconnu du fait de l'instauration de servitudes d'inconstructibilité frappant certains terrains en raison de leur exposition à un risque ;

(...)

- **Conseil d'Etat, 29 décembre 2004, Société d'aménagement coteaux Saint-Blaine, n° 257804**

(...)

Sur les conclusions dirigées contre l'arrêt attaqué en tant qu'il statue sur les prétendues fautes commises par l'Etat et par la commune de Ludres :

Considérant en premier lieu que la cour, sans commettre d'erreur de droit ni dénaturer les pièces du dossier, a exactement qualifié les faits en jugeant que la commune de Ludres n'avait commis aucune faute en n'avertissant pas la société de premières études entreprises par les services de l'Etat à partir de 1984 pour analyser l'éventualité de mouvements de terrain des coteaux de Moselle, alors même qu'elle avait autorisé le lotissement le 11 avril 1986 et continué à délivrer des autorisations de commercialisation anticipée du lotissement jusqu'au 20 avril 1989, dès lors qu'il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que la réalité d'un risque de glissement de terrain n'a été établie qu'en 1991 ;

Considérant en second lieu que la cour n'a pas dénaturé les écritures de la requérante et a suffisamment répondu à son argumentation en ce qui concerne la durée, estimée par elle anormalement longue, entre le dépôt du rapport technique en 1990 et l'approbation du plan de prévention des risques naturels en 1995 par l'Etat ; qu'il ressort d'ailleurs desdites écritures et des pièces versées au dossier par la requérante que l'essentiel des travaux de viabilisation du lotissement était effectué dès avant la mise à l'enquête publique du projet de plan en 1991 ; que la cour, sans exclure une négligence fautive de l'Etat, n'a pas davantage dénaturé les pièces du dossier en jugeant, par un arrêt suffisamment motivé sur ce point, que n'était établi aucun lien de causalité entre la longueur prétendument anormale de la procédure et le préjudice invoqué ; que, par suite, la société requérante n'est pas fondée à demander l'annulation de l'arrêt attaqué en tant qu'il statue sur ses conclusions fondées sur la responsabilité pour faute ;

Sur les conclusions dirigées contre l'arrêt attaqué en tant qu'il statue sur la responsabilité sans faute de la puissance publique :

Considérant que la société recherche la responsabilité sans faute de l'Etat à raison de l'instauration, par le plan de prévention des risques naturels arrêté par le préfet de Meurthe-et-Moselle le 14 décembre 1995, des servitudes qui ont rendu son terrain inconstructible ;

Considérant en premier lieu que c'est seulement lorsqu'elles ont été instituées par application du code de l'urbanisme que les servitudes d'urbanisme peuvent, aux termes de l'article L. 160-5 de ce code, donner lieu à l'indemnisation de certains dommages qu'elles ont causés, notamment lorsqu'elles ont porté atteinte à des droits acquis ; que le plan de prévention des risques litigieux a été arrêté par le préfet de Meurthe-et-Moselle le 14 décembre 1995 en application de dispositions introduites dans la loi du 22 juillet 1987 par la loi du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, ultérieurement codifiées aux articles L. 562-

1 et suivants du code de l'environnement ; que par suite, alors même qu'un tel plan de prévention des risques vaut servitude d'utilité publique et doit, en vertu de l'article L. 126-1 du code de l'urbanisme, être annexé au plan d'occupation des sols auquel s'est substitué le plan local d'urbanisme, la cour n'a pas commis d'erreur de droit en jugeant que les servitudes litigieuses ne pouvaient pas être regardées comme instituées par application du code de l'urbanisme, au sens de l'article L. 160-5 de ce code ;

Considérant en second lieu qu'il résulte des termes de la loi du 2 février 1995, éclairés par ses travaux préparatoires, que le législateur a entendu faire supporter par le propriétaire concerné l'intégralité du préjudice résultant de l'inconstructibilité de son terrain nu résultant des risques naturels le menaçant, sauf dans le cas où ce propriétaire supporterait une charge spéciale et exorbitante hors de proportion avec l'objectif d'intérêt général poursuivi ; que la cour n'a donc pas commis d'erreur de droit en jugeant que la servitude litigieuse ne pouvait en l'espèce donner lieu à réparation ;

(...)

- **Conseil d'Etat, 29 décembre 2004, n° 257804**

(...)

Considérant en premier lieu que la cour, sans commettre d'erreur de droit ni dénaturer les pièces du dossier, a exactement qualifié les faits en jugeant que la commune de Ludres n'avait commis aucune faute en n'avertissant pas la société de premières études entreprises par les services de l'Etat à partir de 1984 pour analyser l'éventualité de mouvements de terrain des coteaux de Moselle, alors même qu'elle avait autorisé le lotissement le 11 avril 1986 et continué à délivrer des autorisations de commercialisation anticipée du lotissement jusqu'au 20 avril 1989, dès lors qu'il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que la réalité d'un risque de glissement de terrain n'a été établie qu'en 1991 ;

Considérant en second lieu que la cour n'a pas dénaturé les écritures de la requérante et a suffisamment répondu à son argumentation en ce qui concerne la durée, estimée par elle anormalement longue, entre le dépôt du rapport technique en 1990 et l'approbation du plan de prévention des risques naturels en 1995 par l'Etat ; qu'il ressort d'ailleurs desdites écritures et des pièces versées au dossier par la requérante que l'essentiel des travaux de viabilisation du lotissement était effectué dès avant la mise à l'enquête publique du projet de plan en 1991 ; que la cour, sans exclure une négligence fautive de l'Etat, n'a pas davantage dénaturé les pièces du dossier en jugeant, par un arrêt suffisamment motivé sur ce point, que n'était établi aucun lien de causalité entre la longueur prétendument anormale de la procédure et le préjudice invoqué ; que, par suite, la société requérante n'est pas fondée à demander l'annulation de l'arrêt attaqué en tant qu'il statue sur ses conclusions fondées sur la responsabilité pour faute ;

Sur les conclusions dirigées contre l'arrêt attaqué en tant qu'il statue sur la responsabilité sans faute de la puissance publique :

Considérant que la société recherche la responsabilité sans faute de l'Etat à raison de l'instauration, par le plan de prévention des risques naturels arrêté par le préfet de Meurthe-et-Moselle le 14 décembre 1995, des servitudes qui ont rendu son terrain inconstructible ;

Considérant en premier lieu que c'est seulement lorsqu'elles ont été instituées par application du code de l'urbanisme que les servitudes d'urbanisme peuvent, aux termes de l'article L. 160-5 de ce code, donner lieu à l'indemnisation de certains dommages qu'elles ont causés, notamment lorsqu'elles ont porté atteinte à des droits acquis ; que le plan de prévention des risques litigieux a été arrêté par le préfet de Meurthe-et-Moselle le 14 décembre 1995 en application de dispositions introduites dans la loi du 22 juillet 1987 par la loi du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, ultérieurement codifiées aux articles L. 562-1 et suivants du code de l'environnement ; que par suite, alors même qu'un tel plan de prévention des risques vaut servitude d'utilité publique et doit, en vertu de l'article L. 126-1 du code de l'urbanisme, être annexé au plan d'occupation des sols auquel s'est substitué le plan local d'urbanisme, la cour n'a pas commis d'erreur de droit en jugeant que les servitudes litigieuses ne pouvaient pas être regardées comme instituées par application du code de l'urbanisme, au sens de l'article L. 160-5 de ce code ;

Considérant en second lieu qu'il résulte des termes de la loi du 2 février 1995, éclairés par ses travaux préparatoires, que le législateur a entendu faire supporter par le propriétaire concerné l'intégralité du préjudice résultant de l'inconstructibilité de son terrain nu résultant des risques naturels le menaçant, sauf dans le cas où ce propriétaire supporterait une charge spéciale et exorbitante hors de proportion avec l'objectif d'intérêt général poursuivi ; que la cour n'a donc pas commis d'erreur de droit en jugeant que la servitude litigieuse ne pouvait en l'espèce donner lieu à réparation ;

Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que les conclusions dirigées contre l'arrêt attaqué doivent être rejetées

(...)

- **Cour administrative d'appel de Versailles, 3 novembre 2005, Assoc. syndicale autorisée des propriétaires de l'île de Vaux-sur-Seine, n° 04VE03238**

(...)

Sur la légalité interne :

En ce qui concerne la condition d'urgence fixée par les dispositions de l'article L. 562-2 du code de l'environnement :

Considérant que pour décider l'application anticipée du plan de prévention des risques d'inondation concernant la vallée de la Seine et de l'Oise dans les Yvelines, le préfet des Yvelines s'est fondé sur le fait que les dispositions jusque là applicables ne permettaient pas de garantir la sécurité publique et le libre écoulement des crues, et que la révision du plan de prévention du risque d'inondation ne pouvait être approuvée à bref délai ;

Considérant, en premier lieu, que si en raison du caractère paisible de la Seine, les inondations n'y sont pas, selon les termes mêmes du rapport de présentation du plan, des inondations dites rapides mais des inondations de plaine à montée lente, ce qui permet d'anticiper et de prendre toutes les dispositions nécessaires vis à vis de la population, ce même rapport indique toutefois que ces inondations peuvent néanmoins occasionner une gêne considérable pour les personnes, représenter une menace pour de nombreux riverains et parfois provoquer des victimes par méconnaissance du risque et des caractéristiques de l'inondation (hauteurs de submersion pouvant être importantes, vitesses de courant localement très élevées) et que les submersions peuvent se prolonger plusieurs jours, voire plus, entraînant des dégâts considérables aux biens, des perturbations importantes sur les activités, des désordres sanitaires... ;

Considérant, en deuxième lieu, que parallèlement à l'élaboration du plan contesté, l'association a rédigé un plan de gestion des inondations de l'île de Vaux sur Seine qui recense le matériel de protection et d'évacuation disponible sur l'île et organise l'évacuation des véhicules et des habitants en cinq phases selon les cotes atteintes par le fleuve ; que si utile qu'elle soit, cette démarche n'est pas de nature à rendre sans objet l'application immédiate du plan, laquelle vise essentiellement à ne pas compromettre l'application ultérieure du plan par une aggravation des risques ou la création de risques nouveaux durant son élaboration ;

Considérant, en dernier lieu, qu'en se bornant à soutenir que le plan de prévention des risques d'inondation n'apporterait aucune plus value réellement significative tant par rapport aux documents existants que sont, d'une part, l'arrêté préfectoral du 1er août 1990 portant délimitation du périmètre des zones à risques d'inondation en vallée de Seine et, d'autre part, le décret du 8 février 1991 portant approbation du plan des surfaces submersibles de la vallée de la Seine pour les Yvelines que par rapport aux pouvoirs qui sont conférés au maire par les dispositions de l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme, l'ASSOCIATION SYNDICALE AUTORISÉE DES PROPRIÉTAIRES DE L'ÎLE DE VAUX SUR SEINE, qui n'assortit cette allégation d'aucune précision, ne met pas le juge en mesure de se prononcer sur le bien-fondé de ce moyen ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que le moyen tiré de ce que la condition d'urgence prévue par les dispositions précitées de l'article L. 562-2 du code de l'environnement ne serait pas remplie et de ce que, par suite, il ne pouvait être décidé de faire une application anticipée du plan de prévention des risques d'inondation doit être écarté ;

(...)

- **Conseil d'Etat, 24 juillet 2006, Communes d'Andresy-en-Yvelines et autres, n° 283297**

(...)

Considérant qu'aux termes de l'article L. 562-1 du code de l'environnement : « I. - L'Etat élabore et met en application des plans de prévention des risques naturels prévisibles tels que les inondations, les mouvements de terrain, les avalanches, les incendies de forêt, les séismes, les éruptions volcaniques, les tempêtes ou les cyclones. / II. - Ces plans ont pour objet, en tant que de besoin : / 1° De délimiter les zones exposées aux risques, dites zones de danger, en tenant compte de la nature et de l'intensité du risque encouru, d'y interdire tout type de

construction, d'ouvrage, d'aménagement ou d'exploitation agricole, forestière, artisanale, commerciale ou industrielle ou, dans le cas où des constructions, ouvrages, aménagements ou exploitations agricoles, forestières, artisanales, commerciales ou industrielles pourraient y être autorisés, prescrire les conditions dans lesquelles ils doivent être réalisés, utilisés ou exploités ; / 2° De délimiter les zones, dites zones de précaution, qui ne sont pas directement exposées aux risques mais où des constructions, des ouvrages, des aménagements ou des exploitations agricoles, forestières, artisanales, commerciales ou industrielles pourraient aggraver des risques ou en provoquer de nouveaux et y prévoir des mesures d'interdiction ou des prescriptions telles que prévues au 1° ; / 3° De définir les mesures de prévention, de protection et de sauvegarde qui doivent être prises, dans les zones mentionnées au 1° et au 2°, par les collectivités publiques dans le cadre de leurs compétences, ainsi que celles qui peuvent incomber aux particuliers ; / 4° De définir, dans les zones mentionnées au 1° et au 2°, les mesures relatives à l'aménagement, l'utilisation ou l'exploitation des constructions, des ouvrages, des espaces mis en culture ou plantés existants à la date de l'approbation du plan qui doivent être prises par les propriétaires, exploitants ou utilisateurs (...) » ; qu'aux termes de l'article L.562-2 du même code : « Lorsqu'un projet de plan de prévention des risques naturels prévisibles contient certaines des dispositions mentionnées au 1° et au 2° du II de l'article L. 562-1 et que l'urgence le justifie, le préfet peut, après consultation des maires concernés, les rendre immédiatement opposables à toute personne publique ou privée par une décision rendue publique. / Ces dispositions cessent d'être opposables si elles ne sont pas reprises dans le plan approuvé ou si le plan n'est pas approuvé dans un délai de trois ans » ;

Considérant qu'il ressort des pièces du dossier soumis à la cour administrative d'appel de Versailles que, par un arrêté en date du 28 juillet 1998, le préfet des Yvelines a prescrit la révision des plans de prévention des risques concernant les zones soumises aux risques d'inondation de la Seine et de l'Oise concernant cinquante sept communes ; que, par un second arrêté du 22 novembre 2002, le préfet a rendu opposable par anticipation sur le territoire de treize d'entre elles les dispositions du projet de plan de prévention des risques d'inondation annexées à l'arrêté ; qu'à la demande de plusieurs des communes concernées et de plusieurs associations, le tribunal administratif de Versailles a annulé, par l'article 1er de ses jugements du 6 juillet 2004, les dispositions du titre 2 de ce projet en tant qu'elles concernent les ouvrages, aménagements ou exploitations existants, y compris en cas de reconstruction, ainsi que les dispositions du titre 3 ;

Considérant qu'aux termes de l'article R. 811-15 du code de justice administrative : « Lorsqu'il est fait appel d'un jugement de tribunal administratif prononçant l'annulation d'une décision administrative, la juridiction d'appel peut, à la demande de l'appelant, ordonner qu'il soit sursis à l'exécution de ce jugement si les moyens invoqués par l'appelant paraissent, en l'état de l'instruction, sérieux et de nature à justifier, outre l'annulation ou la réformation du jugement attaqué, le rejet des conclusions à fin d'annulation accueillies par ce jugement » ; que, saisi d'un recours du ministre de l'écologie et du développement durable tendant à l'annulation de ces jugements ainsi que de conclusions aux fins de sursis à leur exécution, la cour administrative d'appel de Versailles a ordonné, par un arrêt du 5 juillet 2005, le sursis à l'exécution de l'article 1er des jugements du tribunal administratif de Versailles, jusqu'à ce qu'il ait été statué sur le recours du ministre ; que les communes D'ANDRESY-EN-YVELINES, D'ACHERES et DE VILANNES-SUR-SEINE demandent au Conseil d'Etat l'annulation de cet arrêt ;

Considérant, en premier lieu, que l'article L. 562-2 du code de l'environnement a entendu limiter la possibilité d'application immédiate des projets de plans de prévention des risques naturels prévisibles aux dispositions mentionnées aux 1° et 2° du II de l'article L. 562-1, c'est-à-dire aux dispositions applicables aux travaux décidés par les propriétaires, en excluant les dispositions des 3° et 4° du II du même article qui seules permettent de prescrire des travaux de mise en conformité aux collectivités territoriales et aux particuliers ;

Considérant qu'en jugeant qu'était sérieux et de nature à justifier, outre l'annulation des jugements du tribunal administratif, le rejet des conclusions aux fins d'annulation accueillies par ces jugements, le moyen tiré de ce que tant le titre 2, qui autorise et interdit des travaux décidés par les propriétaires, que le titre 3, qui ne s'applique lui aussi qu'à ces travaux, relèvent tous deux des seuls 1° et 2° du II de l'article L. 562-1 du code de l'environnement et pouvaient être rendus immédiatement opposables conformément à l'article L. 562-2, la cour administrative d'appel n'a pas commis d'erreur de droit ;

Considérant, en deuxième lieu, qu'il n'est pas contesté par les communes requérantes que le risque d'inondation, en prévention duquel ont été conçues les mesures du plan de prévention des risques naturels prévisibles dont il s'agit, est celui du retour d'une crue d'une ampleur comparable à la crue centennale de 1910, dont il est établi qu'il n'est pas dénué de probabilité ; qu'il suit de là que doit être écarté le moyen tiré de ce que la cour administrative d'appel aurait commis une erreur de droit en considérant que le moyen tiré de ce que la situation d'urgence n'est pas caractérisée en l'espèce n'est pas de nature à entraîner l'annulation de l'arrêté du préfet des Yvelines ;

Considérant, en troisième lieu, que la cour n'a pas non plus commis d'erreur de droit ni dénaturé les pièces du dossier en estimant que les autres moyens soulevés par les demandeurs de première instance et tous écartés par

le tribunal administratif, ne paraissent pas, en l'état du dossier, de nature à entraîner l'annulation de l'arrêté attaqué du préfet des Yvelines ;

Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que les communes D'ANDRESY-EN-YVELINES, D'ACHERES et DE VILANNES-SUR-SEINE ne sont pas fondées à demander l'annulation de l'arrêt attaqué ; que leurs conclusions tendant à l'application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative doivent, par voie de conséquence, être rejetées

(...)

- **Conseil d'Etat, 11 juin 2012, Communes de Hiers-Brouage et autres, n° 357452**

(...)

Sur la question prioritaire de la constitutionnalité :

Considérant qu'aux termes du premier alinéa de l'article 23-5 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel : " Le moyen tiré de ce qu'une disposition porte atteinte aux droits et libertés garantis par la Constitution peut être soulevé (...) à l'occasion d'une instance devant le Conseil d'Etat (...) " ; qu'il résulte des dispositions de ce même article que le Conseil constitutionnel est saisi de la question prioritaire de constitutionnalité à la triple condition que la disposition contestée soit applicable au litige ou à la procédure, qu'elle n'ait pas déjà été déclarée conforme à la Constitution dans les motifs et le dispositif d'une décision du Conseil constitutionnel, sauf changement des circonstances, et que la question soit nouvelle ou présente un caractère sérieux ;

Considérant que les communes de Hiers-Brouage, Bourcefranc-Le-Chapus, la Gripperie-Saint-Symphorien, Marennes, Moëze, Saint-Jean d'Angle, Saint-Just-Luzac et Saint-Sornin soutiennent que les dispositions des articles L.341-2, L.341-7, L.341-10, R.341-10 et R.341-12 du code de l'environnement, relatives au régime des monuments naturels et des sites classés, méconnaissent l'article 34 de la Constitution et le principe de libre administration des collectivités territoriales garanti par les articles 34 et 72 de la Constitution ;

Considérant, en premier lieu, que les dispositions des articles R. 341-10 et R. 341-12 du code de l'environnement, qui ont un caractère réglementaire, ne sont pas au nombre des dispositions législatives visées par l'article 61-1 de la Constitution et l'article 23-5 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 ; qu'elles ne sont, en conséquence, pas susceptibles de faire l'objet d'une question prioritaire de constitutionnalité ;

Considérant, en deuxième lieu, que contrairement à ce qui est soutenu, les dispositions des articles L. 341-2, L. 341-7 et L. 341-10 du code de l'environnement n'ont pas pour effet de dessaisir les communes de leur compétence en matière de délivrance d'autorisation d'urbanisme dans les sites faisant l'objet d'une mesure de classement ; que si ces dispositions prévoient que les travaux sur les monuments naturels et les sites concernés par une procédure ou une décision de classement sont soumis à une autorisation spéciale, elles n'ont ce faisant pour effet ni de méconnaître la compétence confiée au seul législateur par l'article 34 de la Constitution ni de porter atteinte au principe de libre administration des collectivités territoriales garanti par les articles 34 et 72 de la Constitution ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que la question soulevée, qui n'est pas nouvelle, ne présente pas un caractère sérieux ; qu'il n'y a pas lieu, en conséquence, de la renvoyer au Conseil constitutionnel ;

(...)

- **Conseil d'Etat, 26 avril 2013, M. et Mme Massin, n° 365646**

(...)

M. D...et autres soutiennent que les dispositions des articles L. 562-1 et L. 562-2 du code de l'environnement, qui sont applicables au litige, méconnaissent, d'une part, le droit de propriété garanti par les articles 2 et 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen et, d'autre part, le principe d'égalité devant les charges publiques garanti par son article 13 ;

Vu le mémoire, enregistré le 22 février 2013 au secrétariat du Contentieux du Conseil d'Etat, présenté par M. D...et autres, qui reprennent les termes de leur mémoire présenté devant le tribunal administratif de Toulon et les mêmes moyens ;

Vu le mémoire en défense, enregistré le 6 mars 2013, présenté par le ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie ; le ministre soutient que les conditions posées par l'article 23-4 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 ne sont pas remplies, et en particulier, que la question, qui n'est pas nouvelle, ne présente pas un caractère sérieux ;

Vu le nouveau mémoire, enregistré le 26 mars 2013, présenté par M. D...et autres, qui reprennent les termes de leur précédent mémoire et les mêmes moyens ;

Vu les pièces desquelles il ressort que la question prioritaire de constitutionnalité a été communiquée au Premier ministre et au ministre de l'égalité des territoires et du logement, qui n'ont pas produit de mémoire ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu la Constitution, notamment son article 61-1 ;

Vu l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 ;

Vu le code de l'environnement, notamment ses articles L. 561-1, L. 562-1 et L. 562-2 ;

Vu le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique ;

Vu le code de justice administrative ;

(...)

1. Considérant qu'il résulte des dispositions de l'article 23-4 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel que, lorsqu'une juridiction relevant du Conseil d'Etat a transmis à ce dernier, en application de l'article 23-2 de cette même ordonnance, la question de la conformité à la Constitution d'une disposition législative, le Conseil constitutionnel est saisi de cette question de constitutionnalité à la triple condition que la disposition contestée soit applicable au litige ou à la procédure, qu'elle n'ait pas déjà été déclarée conforme à la Constitution dans les motifs et le dispositif d'une décision du Conseil constitutionnel, sauf changement des circonstances, et que la question soit nouvelle ou présente un caractère sérieux ;

2. Considérant que l'article L. 562-1 du code de l'environnement prévoit que l'Etat arrête des plans de prévention des risques naturels prévisibles, tels que, en particulier, les incendies de forêt ; que ces plans ont notamment pour objet, en vertu du II de cet article, de délimiter les zones exposées à ces risques et de définir, compte tenu de leur gravité, les mesures de prévention, de protection et de sauvegarde qui doivent être prises dans ces zones, lesquelles peuvent consister en l'interdiction de tout type de construction, d'ouvrage, d'aménagement ou d'exploitation ; qu'en vertu de l'article L. 562-2 du même code, lorsqu'un projet de plan de prévention des risques naturels prévisibles contient certaines des dispositions mentionnées au 1° et 2° du II de l'article L. 562-1 et que l'urgence le justifie, le préfet peut, après consultation des maires concernés, les rendre immédiatement opposables à toute personne publique ou privée, par une décision rendue publique ; que ces dispositions cessent d'être opposables si elles ne sont pas reprises dans le plan finalement approuvé ; que M. D...et autres soutiennent que les dispositions de l'article L. 562-2 ainsi que celles du 1° et 2° du II de l'article L. 562-1 du code de l'environnement méconnaissent, d'une part, le droit de propriété garanti par les articles 2 et 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 et, d'autre part, le principe d'égalité devant les charges publiques garanti par son article 13 ;

3. Considérant, en premier lieu, que les dispositions qui viennent d'être rappelées n'ont pas pour objet ou pour effet d'autoriser une quelconque dépossession ; qu'elles n'entrent pas, dès lors, dans le champ de l'article 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen ;

4. Considérant, en second lieu, que, d'une part, les dispositions contestées sont justifiées par le motif d'intérêt général impérieux tenant à la protection de la sécurité des propriétaires et occupants des zones exposées à ces risques et de leurs biens ; que les mesures prises sont déterminées, ainsi qu'il a été dit ci-dessus, en fonction de la gravité des risques ; que ces dispositions ne font pas obstacle à l'indemnisation du préjudice résultant de l'institution des servitudes prévues par les plans de prévention des risques naturels prévisibles, lorsque les intéressés subissent une charge spéciale et exorbitante, hors de proportion avec cet objectif d'intérêt général ; que, d'autre part, les requérants soutiennent que l'article L. 562-2 ne comporte pas de garanties suffisantes dans les limitations apportées au droit de propriété, notamment en ce que, à la différence de la procédure d'approbation des plans, qui intervient après enquête publique, il ne prévoit la consultation que des seuls maires et non des propriétaires et ne fixe pas de borne à sa durée d'application ; que, toutefois, cet allègement du régime procédural est justifié par des motifs d'urgence tirés de la nécessité d'assurer la sécurité des personnes et de biens ; que, contrairement à ce qui est soutenu par les requérants, l'application des prescriptions du projet de plan est provisoire, l'approbation du plan, selon les délais précisés à l'article R. 562-2, ayant pour conséquence que les dispositions rendues opposables en application de l'article L. 562-2 cessent de l'être ; qu'il résulte de ce qui précède que les dispositions de l'article L. 562-2 du code de l'environnement ne portent pas au droit de propriété garanti par l'article 2 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen une atteinte

disproportionnée au but recherché et qu'elles sont en outre assorties des garanties suffisantes au regard du respect de ce même droit ;

5. Considérant, en troisième lieu, que les requérants font valoir que l'article L. 562-2 du code de l'environnement ne prévoit pas l'institution d'une procédure d'expropriation pour les zones exposées aux incendies de forêt, alors que l'article L. 561-1 du même code prévoit la possibilité d'exproprier les terrains exposés à certains risques, tels les mouvements ou affaissements de terrain ou les crues torrentielles ou à montée rapide ou de submersion marine ; que, toutefois, le principe d'égalité devant les charges publiques reconnu par l'article 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen ne saurait être invoqué à l'appui d'un tel moyen ; qu'au demeurant, à supposer que les requérants aient entendu invoquer le principe d'égalité des citoyens devant la loi, les personnes exposées aux risques naturels majeurs prévisibles énumérés à l'article L. 561-1 du code de l'environnement se trouvent, au regard des objectifs de sauvegarde des vies humaines et de réduction des risques, dans une situation différente de celles situées dans des zones régies par les plans de prévention des risques naturels d'incendies de forêts ; qu'ainsi, le législateur n'a pas méconnu le principe d'égalité des citoyens devant la loi ;

6. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que la question de la conformité à la Constitution des articles L. 561-1 et L. 562-2 du code de l'environnement, qui n'est pas nouvelle, ne présente pas un caractère sérieux ; qu'il n'y a pas lieu de la renvoyer au Conseil constitutionnel ;

DECIDE :

-----

Article 1<sup>er</sup> : Il n'y a pas lieu de renvoyer au Conseil constitutionnel la question prioritaire de constitutionnalité transmise par le tribunal administratif de Toulon.

(...)

- **Conseil d'Etat, 29 janvier 2014, M. et Mme Massin, n° 356085**

2. Considérant, d'une part, qu'aux termes de l'article L. 562-1 du code de l'environnement, dans sa rédaction applicable à la date de la décision attaquée devant les juges du fond : " I. - L'Etat élabore et met en application des plans de prévention des risques naturels prévisibles tels que les inondations, les mouvements de terrain, les avalanches, les incendies de forêt, les séismes, les éruptions volcaniques, les tempêtes ou les cyclones. / II. - Ces plans ont pour objet, en tant que de besoin : / 1° De délimiter les zones exposées aux risques, dites "zones de danger", en tenant compte de la nature et de l'intensité du risque encouru, d'y interdire tout type de construction, d'ouvrage, d'aménagement ou d'exploitation agricole, forestière, artisanale, commerciale ou industrielle ou, dans le cas où des constructions, ouvrages, aménagements ou exploitations agricoles, forestières, artisanales, commerciales ou industrielles pourraient y être autorisés, prescrire les conditions dans lesquelles ils doivent être réalisés, utilisés ou exploités ; / 2° De délimiter les zones, dites "zones de précaution", qui ne sont pas directement exposées aux risques mais où des constructions, des ouvrages, des aménagements ou des exploitations agricoles, forestières, artisanales, commerciales ou industrielles pourraient aggraver des risques ou en provoquer de nouveaux et y prévoir des mesures d'interdiction ou des prescriptions telles que prévues au 1° ; / 3° De définir les mesures de prévention, de protection et de sauvegarde qui doivent être prises, dans les zones mentionnées au 1° et au 2°, par les collectivités publiques dans le cadre de leurs compétences, ainsi que celles qui peuvent incomber aux particuliers ; / 4° De définir, dans les zones mentionnées au 1° et au 2°, les mesures relatives à l'aménagement, l'utilisation ou l'exploitation des constructions, des ouvrages, des espaces mis en culture ou plantés existants à la date de l'approbation du plan qui doivent être prises par les propriétaires, exploitants ou utilisateurs. / III. - La réalisation des mesures prévues aux 3° et 4° du II peut être rendue obligatoire en fonction de la nature et de l'intensité du risque dans un délai de cinq ans, pouvant être réduit en cas d'urgence. A défaut de mise en conformité dans le délai prescrit, le préfet peut, après mise en demeure non suivie d'effet, ordonner la réalisation de ces mesures aux frais du propriétaire, de l'exploitant ou de l'utilisateur. / IV. - Les mesures de prévention prévues aux 3° et 4° du II, concernant les terrains boisés, lorsqu'elles imposent des règles de gestion et d'exploitation forestière ou la réalisation de travaux de prévention concernant les espaces boisés mis à la charge des propriétaires et exploitants forestiers, publics ou privés, sont prises conformément aux dispositions du titre II du livre III et du livre IV du code forestier. / V. - Les travaux de prévention imposés en application du 4° du II à des biens construits ou aménagés conformément aux dispositions du code de l'urbanisme avant l'approbation du plan et mis à la charge des propriétaires, exploitants ou utilisateurs ne peuvent porter que sur des aménagements limités " ; que les plans de prévention des risques



naturels prévisibles ainsi définis par le législateur ont pour finalité d'assurer la protection civile des populations contre les risques naturels ;

3. Considérant, d'autre part, qu'aux termes de l'article 3 de la directive du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement : " 1. Une évaluation environnementale est effectuée, conformément aux articles 4 à 9, pour les plans et programmes visés aux paragraphes 2, 3 et 4 susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement. / 2. Sous réserve du paragraphe 3, une évaluation environnementale est effectuée pour tous les plans et programmes : a) qui sont élaborés pour les secteurs de l'agriculture, de la sylviculture, de la pêche, de l'énergie, de l'industrie, des transports, de la gestion des déchets, de la gestion de l'eau, des télécommunications, du tourisme, de l'aménagement du territoire urbain et rural ou de l'affectation des sols et qui définissent le cadre dans lequel la mise en œuvre des projets énumérés aux annexes I et II de la directive 85/337/CEE pourra être autorisée à l'avenir ; ou b) pour lesquels, étant donné les incidences qu'ils sont susceptibles d'avoir sur des sites, une évaluation est requise en vertu des articles 6 et 7 de la directive 92/43/CEE. (...) " ; qu'il résulte toutefois du paragraphe 8 du même article que ne sont pas couverts par la directive, notamment, " les plans et programmes destinés uniquement à des fins de défense nationale et de protection civile " ; qu'il résulte clairement de ces dispositions que les plans ou programmes dont la finalité est d'assurer la protection des populations contre les risques naturels n'entrent pas dans le champ d'application de la directive du 27 juin 2001, alors même qu'ils seraient par ailleurs susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement ; que, dès lors, en estimant qu'un plan de prévention des risques naturels prévisibles d'incendies de forêt est destiné uniquement à des fins de protection civile et n'est pas, par suite, soumis à la procédure définie au paragraphe 1 de l'article 3 de la directive du 27 juin 2001, la cour administrative d'appel de Marseille n'a pas, contrairement à ce que soutiennent les requérants, commis d'erreur de droit ;

## II. Constitutionnalité de la disposition contestée

### A. Normes de référence

#### 1. Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789

- Article 2

Le but de toute association politique est la conservation des droits naturels et imprescriptibles de l'Homme. Ces droits sont la liberté, la propriété, la sûreté, et la résistance à l'oppression.

- Article 17

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.

#### 2. Charte de l'environnement

- Article 7

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.

#### 3. Constitution du 4 octobre 1958

##### Titre V - Des rapports entre le Parlement et le gouvernement

- Article 34.

La loi fixe les règles concernant :

- les droits civiques et les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques ; la liberté, le pluralisme et l'indépendance des médias ; les sujétions imposées par la défense nationale aux citoyens en leur personne et en leurs biens ;

(...)

La loi détermine les principes fondamentaux :

- de l'organisation générale de la défense nationale ;  
- de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources ;  
- de l'enseignement ;  
- de la préservation de l'environnement ;  
- du régime de la propriété, des droits réels et des obligations civiles et commerciales ;  
- du droit du travail, du droit syndical et de la sécurité sociale.

(...)

## Titre XII - Des collectivités territoriales

### - Article 72

Les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les régions, les collectivités à statut particulier et les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74. Toute autre collectivité territoriale est créée par la loi, le cas échéant en lieu et place d'une ou de plusieurs collectivités mentionnées au présent alinéa.

Les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon.

Dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences.

Dans les conditions prévues par la loi organique, et sauf lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti, les collectivités territoriales ou leurs groupements peuvent, lorsque, selon le cas, la loi ou le règlement l'a prévu, déroger, à titre expérimental et pour un objet et une durée limités, aux dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice de leurs compétences.

Aucune collectivité territoriale ne peut exercer une tutelle sur une autre. Cependant, lorsque l'exercice d'une compétence nécessite le concours de plusieurs collectivités territoriales, la loi peut autoriser l'une d'entre elles ou un de leurs groupements à organiser les modalités de leur action commune.

Dans les collectivités territoriales de la République, le représentant de l'État, représentant de chacun des membres du Gouvernement, a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois.

## B. Jurisprudence du Conseil constitutionnel

### 1. Sur le principe de participation du public

- 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]

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 ;

7. Considérant que le premier alinéa de l'article L. 511-1 du code de l'environnement définit les installations classées comme « les usines, ateliers, dépôts, chantiers et, d'une manière générale, les installations exploitées ou détenues par toute personne physique ou morale, publique ou privée, qui peuvent présenter des dangers ou des inconvénients soit pour la commodité du voisinage, soit pour la santé, la sécurité, la salubrité publiques, soit pour l'agriculture, soit pour la protection de la nature, de l'environnement et des paysages, soit pour la conservation des sites et des monuments ainsi que des éléments du patrimoine archéologique » ; que, par suite, les décrets de nomenclature mentionnés à l'article L. 511-2 du code de l'environnement, qui déterminent le régime applicable aux installations classées, constituent des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement ; qu'il en va de même des projets de prescriptions générales que doivent respecter, en vertu de l'article L. 512-7 du même code, les installations classées pour la protection de l'environnement soumises à enregistrement ;

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 ;**

- **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]**

7. Considérant, d'une part, que les dispositions de l'article L. 120-1 du code de l'environnement, issues de l'article 244 de la loi du 12 juillet 2010 susvisée, fixent 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 ; qu'elles prévoient que les décisions ayant une incidence directe et significative sur l'environnement font l'objet soit d'une publication préalable du projet de décision par la voie électronique dans des conditions permettant au public de formuler des observations, soit d'une publication du projet de décision avant la saisine d'un organisme comportant des représentants des catégories de personnes concernées par la décision en cause et dont la consultation est obligatoire ; que, toutefois, les dispositions de l'article L. 120-1 s'appliquent sauf disposition particulière relative à la participation du public ; qu'en adoptant la dernière phrase du premier alinéa de l'article L. 512-5 du code de l'environnement contestée, le législateur a entendu introduire, par le 2° du I de l'article 97 de la loi du 17 mai 2011, une telle disposition particulière applicable aux installations classées soumises à autorisation ; que, par suite, les projets de règles et prescriptions techniques applicables à ces installations ne peuvent en tout état de cause être regardés comme étant soumis aux dispositions de l'article L. 120-1 ;

8. Considérant, d'autre part, que les dispositions contestées prévoient 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 ; que ni ces dispositions ni aucune autre disposition législative n'assurent la mise en oeuvre 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 ; que, dès lors, les dispositions de la dernière phrase du premier alinéa de l'article L. 512-5 du code de l'environnement sont contraires à la Constitution ;

- **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 [Drogations aux mesures de préservation du patrimoine biologique et principe de participation du public]**

5. Considérant que les dispositions de l'article L. 411-1 du code de l'environnement interdisent toute atteinte aux espèces animales non domestiques ou végétales non cultivées et toute destruction, altération ou dégradation de leur milieu, lorsqu'un intérêt scientifique particulier ou les nécessités de la préservation du patrimoine biologique justifient leur conservation ; que les dérogations à ces interdictions, notamment dans l'intérêt de la protection de la faune et de la flore sauvages et de la conservation des habitats naturels, pour prévenir des dommages importants notamment aux cultures, à l'élevage, aux forêts, aux pêcheries et aux eaux, ainsi que dans l'intérêt de la santé et de la sécurité publiques et pour des motifs qui comporteraient des conséquences bénéfiques primordiales pour l'environnement, constituent des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement ;

6. Considérant que les dispositions contestées du 4° de l'article L. 411-2 du code de l'environnement renvoient à un décret en Conseil d'État le soin de fixer les conditions dans lesquelles sont délivrées des dérogations aux interdictions précédemment mentionnées ; que, s'il est loisible au législateur de définir des modalités de mise en oeuvre du principe de participation qui diffèrent selon qu'elles s'appliquent aux actes réglementaires ou aux autres décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement, ni les dispositions contestées ni aucune autre disposition législative n'assurent la mise en oeuvre 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 ; que, dès lors, les dispositions du 4° de l'article L. 411-2 du code de l'environnement sont contraires à la Constitution ;

- **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]**

5. Considérant que l'article L. 211-3 du code de l'environnement prévoit qu'en complément des règles générales de préservation de la qualité et de répartition des eaux superficielles, souterraines et des eaux de la mer dans la limite des eaux territoriales déterminées par décret en Conseil d'État, des prescriptions nationales ou particulières à certaines parties du territoire sont fixées par décret en Conseil d'État afin d'assurer la protection des principes de gestion équilibrée et durable de la ressource en eau mentionnés à l'article L. 211-1 du même code ; que les dispositions contestées du 5° du II de l'article L. 211-3 permettent à l'autorité réglementaire de déterminer en particulier les conditions dans lesquelles l'autorité administrative peut délimiter des zones où il est nécessaire d'assurer la protection quantitative et qualitative des aires d'alimentation des captages d'eau potable d'une importance particulière pour l'approvisionnement, ainsi que des zones d'érosion et y établir un programme d'actions à cette fin ; que, par suite, **les décisions administratives délimitant ces zones et y établissant un programme d'actions constituent des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement** ;

6. Considérant, d'une part, que la question prioritaire de constitutionnalité porte sur les dispositions du 5° du II de l'article L. 211-3 du code de l'environnement dans leur rédaction issue de la loi du 30 décembre 2006 ; que cette rédaction a ensuite été modifiée par la loi du 12 juillet 2010 susvisée ; que **les dispositions de l'article L. 120-1 du code de l'environnement, qui fixent 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, sont issues de l'article 244 de cette même loi du 12 juillet 2010 ; qu'elles ne sont, en tout état de cause, pas applicables à la question renvoyée par le Conseil d'État au Conseil constitutionnel** ;

7. Considérant, d'autre part, que **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** ; que, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres griefs, le 5° du II de l'article L. 211-3 du code de l'environnement doit être déclaré contraire à la Constitution ;

- **Décision n° 2012-282 QPC du 23 novembre 2012 - Association France Nature Environnement et autre [Autorisation d'installation de bâches publicitaires et autres dispositifs de publicité]**

- SUR LES GRIEFS TIRÉS DE LA MÉCONNAISSANCE DE L'ARTICLE 7 DE LA CHARTE DE L'ENVIRONNEMENT :

11. Considérant que, selon les associations requérantes, les dispositions de l'article L. 120-1 ainsi que celles des deuxième et troisième alinéas de l'article L. 581-9 du code de l'environnement méconnaissent le principe de participation du public garanti par l'article 7 de la Charte de l'environnement ;

12. 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 cette méconnaissance affecte par elle-même un droit ou une liberté que la Constitution garantit ;

13. 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 ;

. En ce qui concerne l'article L. 120-1 du code de l'environnement :

14. Considérant que, selon les associations requérantes, en limitant l'application du principe de participation du public aux seules décisions réglementaires de l'État et de ses établissements publics ayant une incidence directe et significative sur l'environnement, l'article L. 120-1 du code de l'environnement méconnaît l'article 7 de la Charte de l'environnement ; que le principe de participation du public aurait également été méconnu par les dispositions du paragraphe III de ce même article L. 120-1, qui n'organisent pas la participation du public à

l'élaboration des décisions ayant une incidence sur l'environnement, ainsi que par celles des dispositions qui fixent un délai insuffisant pour que puissent être recueillies et prises en compte les observations du public ;

15. Considérant que les dispositions de l'article L. 120-1 du code de l'environnement, issues de l'article 244 de la loi du 12 juillet 2010 susvisée, fixent 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 de l'État et de ses établissements publics ; que le législateur a ainsi entendu exclure du champ d'application de l'article L. 120-1 les décisions non réglementaires de l'État et de ses établissements publics, ainsi que leurs décisions réglementaires qui ont un effet indirect ou un effet non significatif sur l'environnement ;

16. Considérant que l'article 7 de la Charte de l'environnement prévoit que le principe de participation du public s'exerce « dans les conditions et les limites définies par la loi » ; qu'en prévoyant que ne doivent être regardées comme « ayant une incidence sur l'environnement » que les décisions qui ont une incidence « directe et significative » sur l'environnement, le législateur a fixé au principe de participation du public des limites qui ne méconnaissent pas les exigences de l'article 7 de la Charte de l'environnement ;

17. Considérant, toutefois, que **les dispositions de l'article L. 120-1 relatives aux modalités générales de participation du public limitent celle-ci aux seules décisions réglementaires de l'État et de ses établissements publics ; qu'aucune autre disposition législative générale n'assure, en l'absence de dispositions particulières, la mise en œuvre de ce principe à l'égard de leurs décisions non réglementaires qui peuvent avoir une incidence directe et significative sur l'environnement ; que, par suite, le législateur a privé de garanties légales l'exigence constitutionnelle prévue par l'article 7 de la Charte de l'environnement ;**

18. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que **le premier alinéa de l'article L. 120-1 du code de l'environnement doit être déclaré contraire à la Constitution ; que les autres dispositions de cet article n'en sont pas séparables ; que, par suite, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens soulevés à l'encontre de l'article L. 120-1 du code de l'environnement, cet article doit être déclaré contraire à la Constitution ;**

. En ce qui concerne les deuxième et troisième alinéas de l'article L. 581-9 du code de l'environnement :

19. Considérant que, selon les associations requérantes, en ne prévoyant pas la participation du public au processus d'instruction d'une demande d'autorisation d'installation des bâches comportant de la publicité, des dispositifs publicitaires de dimensions exceptionnelles liés à des manifestations temporaires et des dispositifs de publicité lumineuse, les deuxième et troisième alinéas de l'article L. 581-9 du code de l'environnement méconnaissent l'article 7 de la Charte de l'environnement ;

- Quant aux emplacements de bâches comportant de la publicité et à l'installation de dispositifs publicitaires de dimensions exceptionnelles liés à des manifestations temporaires :

20. Considérant que les dispositions du deuxième alinéa de l'article L. 581-9 du code de l'environnement, issues de l'article 40 de la loi du 12 juillet 2010 susvisée, instituent un régime d'autorisation applicable aux emplacements des bâches comportant de la publicité et à l'installation des dispositifs publicitaires de dimensions exceptionnelles liés à des manifestations temporaires ; qu'une telle autorisation doit être délivrée par arrêté municipal ; que, lorsque la demande concerne un dispositif publicitaire de dimensions exceptionnelles, l'autorisation ne peut être délivrée qu'après avis de la commission départementale compétente en matière de nature, de paysages et de sites ;

21. Considérant que **les décisions relatives aux emplacements de bâches comportant de la publicité et à l'installation de dispositifs publicitaires de dimensions exceptionnelles liés à des manifestations temporaires ne constituent pas des décisions ayant une incidence sur l'environnement au sens de l'article 7 de la Charte de l'environnement ; que le grief tiré de la méconnaissance de ces dispositions invoqué à l'encontre du deuxième alinéa de l'article L. 581-9 du code de l'environnement doit être écarté comme inopérant ;**

- Quant à l'installation de dispositifs de publicité lumineuse :

22. Considérant que le troisième alinéa de l'article L. 581-9 du code de l'environnement subordonne à une autorisation préalable de l'autorité compétente l'installation des dispositifs de publicité lumineuse autres que ceux qui supportent des affiches éclairées par projection ou par transparence ; qu'en vertu de l'article L. 581-14-2 du même code, cette autorisation est délivrée soit par le préfet en l'absence de règlement local de publicité, soit par le maire agissant au nom de la commune en présence d'un tel règlement ; qu'en vertu du premier alinéa de l'article L. 581-9 du même code, un décret en Conseil d'État détermine les prescriptions auxquelles doit satisfaire la publicité lumineuse en fonction des procédés, des dispositifs utilisés, des caractéristiques des supports et de l'importance des agglomérations concernées ; que si la définition du régime applicable à l'installation des enseignes lumineuses constitue une décision ayant une incidence sur l'environnement au sens de l'article 7 de la Charte de l'environnement, le législateur pouvait, sans méconnaître les exigences de cet article, considérer que chaque décision d'autorisation d'installation de ces enseignes n'a pas, en elle-même, une

incidence significative sur l'environnement ; qu'en ne soumettant pas à la participation du public les décisions individuelles prises en application du troisième alinéa de l'article L. 581-9 du code de l'environnement, le législateur n'a pas méconnu les exigences de l'article 7 de la Charte de l'environnement ; que, par suite, le grief tiré de ce que le troisième alinéa de l'article L. 581-9 du code de l'environnement méconnaîtrait le principe de participation du public doit être écarté ;

- **Décision n° 2012-283 QPC du 23 novembre 2012 - M. Antoine de M. [Classement et déclassement de sites]**

- SUR LES GRIEFS TIRÉS DE LA MÉCONNAISSANCE DE LA CHARTE DE L'ENVIRONNEMENT :

21. Considérant que, selon le requérant, les dispositions contestées méconnaissent le principe de conciliation des politiques publiques avec la protection et la mise en valeur de l'environnement, le développement économique et le progrès social, ainsi que le principe de participation du public à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement ;

22. Considérant, en premier lieu, qu'aux termes de l'article 6 de la Charte de l'environnement : « 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 » ; que cette disposition n'institue pas un droit ou une liberté que la Constitution garantit ; que sa méconnaissance ne peut, en elle-même, être invoquée à l'appui d'une question prioritaire de constitutionnalité sur le fondement de l'article 61-1 de la Constitution ;

23. Considérant, en second lieu, 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 cette méconnaissance affecte par elle-même un droit ou une liberté que la Constitution garantit ;

24. Considérant qu'aux termes de l'article 7 de la Charte de l'environnement : « 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 ;

25. Considérant, **d'une part**, que **le classement et le déclassement de monuments naturels ou de sites constituent des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement** ;

26. Considérant, **d'autre part**, que **l'article L. 341-3 renvoie au pouvoir réglementaire la détermination des conditions dans lesquelles les intéressés sont invités à présenter leurs observations lorsqu'un monument naturel ou un site appartenant en tout ou partie à des personnes autres que l'État, les départements, les communes ou les établissements publics fait l'objet d'un projet de classement** ; que **l'article L. 341-13 prévoit que le déclassement total ou partiel d'un monument naturel ou d'un site classé est prononcé, après avis de la commission supérieure des sites, par décret en Conseil d'État et qu'il est notifié aux intéressés et publié au bureau des hypothèques de la situation des biens, dans les mêmes conditions que le classement** ;

27. Considérant que **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 s'abstenant de modifier l'article L. 341-3 en vue de prévoir la participation du public et en modifiant l'article L. 341-13 sans prévoir cette participation, le législateur a méconnu les exigences de l'article 7 de la Charte de l'environnement** ; que **les articles L. 341-3 et L. 341-13 du code de l'environnement doivent être déclarés contraires à la Constitution** ;

- Décision n° 2013-308 QPC du 26 avril 2013 - Association « Ensemble pour la planète » [Nouvelle-Calédonie - Autorisations de travaux de recherches minières]

- SUR LA CONSTITUTIONNALITÉ DES DISPOSITIONS CONTESTÉES :

4. Considérant que, selon l'association requérante, en ne prévoyant pas d'information et de participation du public lors de l'élaboration des autorisations de travaux de recherches, les dispositions de l'article Lp. 142-10 du code minier de la Nouvelle-Calédonie méconnaissent les principes posés par l'article 7 de la Charte de l'environnement ;

5. Considérant que la question prioritaire de constitutionnalité porte sur les mots « de recherches et » figurant au premier alinéa ainsi que sur le deuxième alinéa et la première phrase du quatrième alinéa de l'article Lp. 142-10 du code minier de la Nouvelle-Calédonie ;

6. 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 cette méconnaissance affecte par elle-même un droit ou une liberté que la Constitution garantit ;**

7. Considérant qu'aux termes de l'article 7 de la Charte de l'environnement : « 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 l'article 22 de la loi organique du 19 mars 1999 susvisée donne compétence au congrès de la Nouvelle-Calédonie pour adopter, par des lois du pays, les « règles concernant les hydrocarbures, le nickel, le chrome et le cobalt » ; qu'en application de ces dispositions, l'article Lp. 111-1 du code minier de la Nouvelle-Calédonie prévoit que les substances minérales relevant du régime minier sont le nickel, le chrome et le cobalt ;

9. Considérant que l'article Lp. 111-4 du même code définit la prospection comme « l'activité consistant à procéder à des investigations superficielles, incluant les travaux de géophysique, en vue de la découverte des substances minérales définies à l'article Lp. 111-1 » ; que le même article définit la recherche comme « l'activité consistant à effectuer tous travaux superficiels ou profonds en vue d'établir la continuité des indices découverts par la prospection afin de conclure à l'existence de gisements des substances minérales énumérées à l'article Lp. 111-1 et d'en étudier les conditions d'exploitation et d'utilisation industrielle » ; que l'exploitation est, en vertu des mêmes dispositions, « l'activité consistant à extraire d'un gisement les substances minérales énumérées à l'article Lp. 111-1 pour en disposer à des fins industrielles et commerciales » ;

10. Considérant que l'activité de recherche est subordonnée, en vertu de l'article Lp. 112-1 du même code, à l'obtention d'un permis de recherches ou à la détention d'une concession minière ; que l'ouverture de travaux de recherches et d'exploitation est, en vertu de l'article Lp. 142-10 du même code, subordonnée à une autorisation du président de l'assemblée de province compétente ; que cette autorisation fixe les prescriptions destinées à prévenir les dommages ou les nuisances que l'activité minière est susceptible de provoquer ; que l'autorisation de travaux de recherches, précédée d'une notice d'impact, voire d'une étude d'impact à la demande du président de l'assemblée de la province compétente, est accordée après avis de la commission minière communale ;

11. Considérant que, **compte tenu de la nature des substances minérales susceptibles d'être recherchées et en l'état des techniques mises en œuvre, le législateur a pu considérer que les autorisations de travaux de recherches ne constituent pas des décisions ayant une incidence significative sur l'environnement ; que, par suite, en ne prévoyant pas de procédure d'information et de participation du public préalable à l'intervention des autorisations de travaux de recherches, le législateur a fixé, au principe d'information et de participation du public, des limites qui ne méconnaissent pas l'article 7 de la Charte de l'environnement ;**



- **Décision n° 2013-317 QPC du 24 mai 2013 - Syndicat français de l'industrie cimentière et autre [Quantité minimale de matériaux en bois dans certaines constructions nouvelles]**

- SUR LE GRIEF TIRÉ DE LA MÉCONNAISSANCE DE L'ARTICLE 7 DE LA CHARTE DE L'ENVIRONNEMENT :

3. Considérant que, selon les requérants, en adoptant les dispositions du paragraphe V de l'article L. 224-1 du code de l'environnement sans prévoir une participation du public à l'élaboration du décret auquel elles renvoient, le législateur a méconnu le droit de participation du public à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement garanti par l'article 7 de la Charte de l'environnement ;

4. 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 cette méconnaissance affecte par elle-même un droit ou une liberté que la Constitution garantit ;

5. Considérant qu'aux termes de l'article 7 de la Charte de l'environnement : « 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 ;

6. Considérant que le paragraphe V de l'article L. 224-1 du code de l'environnement prévoit que, pour répondre aux objectifs du titre II du livre II de la partie législative de ce même code, un décret en Conseil d'État fixe les conditions dans lesquelles certaines constructions nouvelles doivent comporter une quantité minimale de matériaux en bois ; que ces objectifs sont définis par le premier alinéa de l'article L. 220-1 du même code en vertu duquel « l'État et ses établissements publics, les collectivités territoriales et leurs établissements publics ainsi que les personnes privées concourent, chacun dans le domaine de sa compétence et dans les limites de sa responsabilité, à une politique dont l'objectif est la mise en œuvre du droit reconnu à chacun à respirer un air qui ne nuise pas à sa santé » ; que cet article précise, en son second alinéa, que « cette action d'intérêt général consiste à prévenir, à surveiller, à réduire ou à supprimer les pollutions atmosphériques, à préserver la qualité de l'air et, à ces fins, à économiser et à utiliser rationnellement l'énergie » ;

7. Considérant que, par les dispositions contestées, le législateur a entendu permettre l'adoption de normes techniques dans le bâtiment destinées à imposer l'utilisation de bois dans les constructions nouvelles, afin de favoriser une augmentation de la production de bois dont il est attendu une amélioration de la lutte contre la pollution atmosphérique ; que l'exigence de telles normes techniques n'est, en elle-même, susceptible de n'avoir qu'une incidence indirecte sur l'environnement ; que, par suite, le législateur n'était pas tenu de soumettre la décision de fixation de ces normes au principe de participation du public ; que le grief tiré de ce que le paragraphe V de l'article L. 224-1 du code de l'environnement méconnaît les exigences de l'article 7 de la Charte de l'environnement doit être écarté ;

- **Décision n° 2014-395 QPC du 7 mai 2014 - Fédération environnement durable et autres [Schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie - Schéma régional éolien]**

- SUR LE GRIEF TIRÉ DE LA MÉCONNAISSANCE DE L'ARTICLE 7 DE LA CHARTE DE L'ENVIRONNEMENT :

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 ;

7. Considérant, en premier lieu, que, d'une part, en vertu du deuxième alinéa du paragraphe I de l'article L. 222-1 du code de l'environnement, le schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie doit fixer des orientations et objectifs destinés à préserver l'environnement « à l'échelon du territoire régional et à l'horizon 2020 et 2050 » ;

qu'en particulier, le schéma définit les orientations permettant d'atténuer les effets du changement climatique et de s'y adapter et de prévenir ou de réduire la pollution atmosphérique ou d'en atténuer les effets ; qu'il définit également, par zones géographiques, les objectifs qualitatifs et quantitatifs à atteindre en matière de valorisation du potentiel énergétique terrestre, renouvelable et de récupération et en matière de mise en œuvre de techniques performantes d'efficacité énergétique telles que les unités de cogénération, notamment alimentées à partir de biomasse, conformément aux objectifs issus de la législation européenne relative à l'énergie et au climat ; qu'en vertu de la dernière phrase du 3° du même paragraphe, « un schéma régional éolien qui constitue un volet annexé à ce document définit, en cohérence avec les objectifs issus de la législation européenne relative à l'énergie et au climat, les parties du territoire favorables au développement de l'énergie éolienne » ; qu'ainsi, le schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie et le schéma régional éolien ont pour objet de fixer des objectifs et des orientations en matière de préservation de l'environnement ;

8. Considérant, d'autre part, que selon le premier alinéa du paragraphe I de l'article L. 222-4, le paragraphe VI de l'article L. 229-26 du même code, ainsi que l'article L. 1214-7 du code des transports, le « plan de protection de l'atmosphère », le « plan climat-énergie territorial » et le « plan de déplacements urbains » doivent être compatibles avec le schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie ;

9. Considérant que, par suite, le schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie et le schéma régional éolien qui en constitue une annexe sont des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement au sens de l'article 7 de la Charte de l'environnement ;

10. Considérant, en second lieu, que les dispositions du premier alinéa de l'article L. 222-2 du code de l'environnement prévoient que le projet de schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie fait l'objet, pendant une durée minimale d'un mois, d'une mise à la disposition du public sous des formes, notamment électroniques, de nature à permettre sa participation ; qu'en vertu du second alinéa de l'article L. 222-3, les modalités d'application de ces dispositions sont fixées par un décret en Conseil d'État ;

11. Considérant qu'en fixant la durée minimale pendant laquelle ce schéma est mis à la disposition du public et en déterminant la forme de cette mise à disposition, qui doit être faite notamment par voie électronique, le législateur s'est borné à prévoir le principe de la participation du public sans préciser « les conditions et les limites » dans lesquelles doit s'exercer le droit de toute personne de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement ; qu'il a renvoyé à un décret en Conseil d'État le soin de fixer ces « conditions et limites » ; que 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 ; qu'en adoptant les dispositions contestées sans fixer les conditions et limites du principe de la participation du public, le législateur a méconnu l'étendue de sa compétence ; que, par suite, la première phrase du premier alinéa de l'article L. 222-2 du code de l'environnement doit être déclarée contraire à la Constitution ;

- **Décision n° 2014-396 QPC du 23 mai 2014 - France Hydro Électricité [Classement des cours d'eau au titre de la protection de l'eau et des milieux aquatiques]**

4. Considérant qu'aux termes de l'article 7 de la Charte de l'environnement : « 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 ;

5. Considérant que les dispositions contestées prévoient l'établissement de deux listes distinctes de cours d'eau, l'une pour les cours d'eau sur lesquels aucune autorisation ou concession ne peut être accordée pour la construction de nouveaux ouvrages s'ils constituent un obstacle à la continuité écologique et l'autre pour les cours d'eau sur lesquels il est nécessaire d'assurer le transport suffisant des sédiments et la circulation des poissons migrateurs ; que l'inscription sur l'une ou l'autre de ces listes a pour conséquence d'imposer des obligations particulières qui tendent à préserver la continuité écologique sur des cours d'eau à valeur écologique reconnue ; que, par suite, ces décisions de classement constituent des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement au sens de l'article 7 de la Charte de l'environnement ;

6. Considérant que les dispositions contestées prévoient, pour l'établissement de ces listes, la consultation des comités de bassin ; que l'article L. 213-8 du code de l'environnement prévoit que les comités de bassin sont formés à 40 % d'un collège composé de représentants d'usagers de l'eau et des milieux aquatiques, des organisations socioprofessionnelles, des associations agréées de protection de l'environnement et de défense des consommateurs, des instances représentatives de la pêche et de personnes qualifiées ; que la participation d'un

tel collège à l'établissement des listes de cours d'eau ne constitue pas un dispositif permettant la participation du public au sens de l'article 7 de la Charte de l'environnement ;

7. Considérant, toutefois, que la loi du 27 décembre 2012 susvisée a notamment donné une nouvelle rédaction de l'article L. 120-1 du code de l'environnement qui « définit les conditions et limites dans lesquelles le principe de participation du public, prévu à l'article 7 de Charte de l'environnement, est applicable aux décisions, autres que les décisions individuelles, des autorités de l'Etat, y compris les autorités administratives indépendantes, et de ses établissements publics ayant une incidence sur l'environnement lorsque celles-ci ne sont pas soumises, par les dispositions législatives qui leur sont applicables, à une procédure particulière organisant la participation du public à leur élaboration » ; qu'en particulier, en vertu du paragraphe II de ce même article L. 120-1, le projet de décision en cause est mis à disposition du public par voie électronique et, sur demande présentée dans des conditions prévues par décret, mis en consultation sur support papier dans les préfetures et les sous-préfetures ; que les observations du public, déposées par voie électronique ou postale, doivent parvenir à l'autorité administrative concernée dans un délai qui ne peut être inférieur à vingt-et-un jours à compter de la mise à disposition ; que le projet de décision ne peut être définitivement adopté avant l'expiration d'un délai permettant la prise en considération des observations déposées par le public et la rédaction d'une synthèse de ces observations ;

8. Considérant que ces dispositions ne sont entrées en vigueur que le 1er janvier 2013 ; qu'avant cette date, ni les dispositions contestées ni aucune autre disposition législative n'assuraient la mise en oeuvre du principe de participation du public à l'élaboration des décisions publiques en cause ; que, par suite, en adoptant les dispositions contestées sans fixer les conditions et limites du principe de la participation du public, le législateur avait méconnu l'étendue de sa compétence ;

9. Considérant que, d'une part, l'entrée en vigueur, le 1er janvier 2013, de l'article L. 120-1 du code de l'environnement dans sa rédaction résultant de la loi du 27 décembre 2012 susvisée a mis fin à l'inconstitutionnalité constatée ; qu'il n'y a pas lieu, dès lors, de prononcer l'abrogation des dispositions contestées pour la période antérieure à l'entrée en vigueur de la loi du 27 décembre 2012 ;

10. Considérant que, d'autre part, au 1er janvier 2013, les listes de cours d'eau avaient été arrêtées en application des dispositions contestées pour les bassins de Loire-Bretagne, de Seine-Normandie, d'Artois-Picardie et de Rhin-Meuse ; que la remise en cause des effets que ces dispositions ont produits avant le 1er janvier 2013 entraînerait des conséquences manifestement excessives ; que les décisions prises avant le 1er janvier 2013 sur le fondement des dispositions qui étaient contraires à la Constitution avant cette date ne peuvent être contestées sur le fondement de cette inconstitutionnalité ;

11. Considérant que les dispositions contestées, qui ne méconnaissent aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit, doivent être déclarées conformes à la Constitution,

## **2. Sur le principe de libre administration des collectivités territoriales**

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

2. Considérant que la loi soumise à l'examen du Conseil constitutionnel crée, à Paris, Marseille et Lyon, des conseils d'arrondissement élus et des maires d'arrondissement élus dans leur sein par lesdits conseils sans pour autant ériger les arrondissements en collectivités territoriales possédant la personnalité morale et un patrimoine propre ; qu'aux termes de l'article 1er, alinéa 2, de la loi : "Les affaires des communes de Paris, Marseille et Lyon sont réglées par un conseil municipal et, pour certaines attributions limitativement définies par la présente loi, par des conseils d'arrondissement" : que les compétences des conseils d'arrondissement comportent, outre des attributions de caractère consultatif, l'exercice de pouvoirs de décision et de gestion notamment en ce qui concerne certaines catégories d'équipements ; qu'en vertu de l'article 28, alinéa 2, de la loi, la dotation globale que le budget municipal doit attribuer à chaque conseil d'arrondissement constitue une dépense obligatoire pour la commune ;

(...)

11. Considérant que l'article 10 de la loi détermine les équipements dont chaque conseil d'arrondissement a la charge ; que l'article 12 prévoit que l'inventaire de ces équipements est établi par délibérations concordantes du conseil municipal et du conseil d'arrondissement intéressé ; que le dernier alinéa de l'article 12 dispose : "En cas de désaccord entre le conseil municipal et le conseil d'arrondissement sur l'inscription à l'inventaire d'un

équipement relevant de l'une des catégories mentionnées à l'article 10, il est statué par arrêté du représentant de l'Etat dans le département, pris après avis du président du tribunal administratif" ;

12. Considérant que les auteurs des saisines soutiennent que l'intervention ainsi prévue du représentant de l'Etat pour arbitrer le désaccord entre deux organes de l'administration communale est contraire au principe de la libre administration des communes énoncé par l'article 72 précité de la Constitution ;

13. **Considérant que, selon le dernier alinéa de l'article 72 précité de la Constitution, le délégué du Gouvernement, outre la charge des intérêts nationaux, a celle du contrôle administratif et du respect des lois ; qu'il appartient donc au législateur de prévoir l'intervention du délégué du Gouvernement pour pourvoir, sous le contrôle du juge, à certaines difficultés administratives résultant de l'absence de décision de la part des autorités décentralisées normalement compétentes lorsque cette absence de décision risque de compromettre le fonctionnement des services publics et l'application des lois ; qu'ainsi, les dispositions du dernier alinéa de l'article 12 de la loi soumise à l'examen du Conseil constitutionnel ne sont pas contraires à la Constitution ;**

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

10. Considérant qu'il résulte, d'une part, de l'article 74 susvisé que le législateur, compétent pour fixer l'organisation particulière de chacun des territoires d'outre-mer en tenant compte de ses intérêts propres, peut prévoir, pour l'un d'entre eux, des règles d'organisation répondant à sa situation spécifique, distinctes de celles antérieurement en vigueur comme de celles applicables dans les autres territoires ; qu'il résulte, d'autre part, **de l'article 72 que, pour s'administrer librement, le territoire doit, dans les conditions qu'il appartient à la loi de prévoir, disposer d'un conseil élu doté d'attributions effectives ;**

- **Décision n° 87-241 DC du 19 janvier 1988 - Loi portant statut du territoire de la Nouvelle-Calédonie**

5. Considérant que si, en vertu de l'article 72 de la Constitution, les collectivités territoriales "s'administrent librement par des conseils élus", chacune d'elles le fait "dans les conditions prévues par la loi" ; qu'aux termes de l'article 34 de la Constitution "la loi détermine les principes fondamentaux de la libre administration des collectivités locales, de leurs compétences et de leurs ressources" ; qu'enfin, selon l'article 74 de la Constitution, les territoires d'outre-mer ont "une organisation particulière tenant compte de leurs intérêts propres dans l'ensemble des intérêts de la République", cette organisation étant "définie et modifiée par la loi" ;

6. Considérant qu'il résulte, d'une part, de l'article 74 que le législateur, compétent pour fixer l'organisation particulière de chacun des territoires d'outre-mer en tenant compte de ses intérêts propres dans l'ensemble des intérêts de la République, peut prévoir, pour l'un d'entre eux, des règles d'organisation répondant à sa situation spécifique, distinctes de celles antérieurement en vigueur comme de celles applicables dans les autres collectivités territoriales ; qu'il ressort, d'autre part, de l'article 72 que, pour s'administrer librement, le territoire doit, dans les conditions qu'il appartient à la loi de définir, disposer d'une assemblée délibérante élue dotée d'attributions effectives ;

7. Considérant que, sur le fondement de l'article 74 de la Constitution, il est loisible au législateur, compte tenu de la situation particulière de la Nouvelle-Calédonie, d'instituer, outre le congrès du territoire, un conseil exécutif composé d'élus, non seulement chargé de préparer et de mettre en œuvre les délibérations du congrès, mais également doté de pouvoirs propres ; que, sur le même fondement, le législateur a pu prévoir qu'en certaines matières, limitativement énumérées, les décisions de ce conseil ne pourront être prises qu'à la majorité qualifiée des deux tiers des membres présents ; **qu'aucun principe, non plus qu'aucune règle de valeur constitutionnelle ne fait obstacle à ce que la loi permette au haut-commissaire de la République d'exercer un pouvoir de substitution, au cas où, à la suite d'une nouvelle délibération, l'absence de majorité qualifiée persisterait et lorsque cette situation serait de nature à compromettre les intérêts généraux du territoire ;**

- **Décision n° 90-274 DC du 29 mai 1990 - Loi visant à la mise en œuvre du droit au logement**

12. Considérant que si, en vertu de l'article 72 de la Constitution, **les collectivités territoriales "s'administrent librement par des conseils élus", chacune d'elles le fait "dans les conditions prévues par la loi"** ; qu'aux termes de l'article 34 de la Constitution "la loi détermine les principes fondamentaux de la libre administration des collectivités locales, de leurs compétences et de leurs ressources" ;

13. Considérant que sur le fondement de ces dispositions il revient au législateur de définir les compétences respectives de l'État et des collectivités territoriales en ce qui concerne les actions à mener pour promouvoir le logement des personnes défavorisées qui répond à une exigence d'intérêt national ; qu'à cet effet, il lui est loisible de prévoir l'établissement, pour chaque département, d'un plan départemental et, en outre, pour la région Ile-de-France, d'un plan régional, dont l'élaboration et la mise en œuvre incombent, dans le premier cas, à l'État et au département, et, dans le second cas, au représentant de l'État dans la région, au président du Conseil régional et aux présidents des conseils généraux ; qu'aucun principe non plus qu'aucune règle de valeur constitutionnelle ne fait obstacle, ni à ce que les communes soient simplement associées à l'élaboration et à la mise en œuvre du plan ni à ce que la loi donne compétence aux ministres intéressés pour arrêter le plan départemental ou régional à défaut d'accord entre le représentant de l'État dans le département ou la région et les collectivités territoriales concernées ; qu'en égard tant à l'objet qu'aux effets d'un plan d'action pour le logement des personnes défavorisées, le législateur, en n'exigeant pas qu'en cas de désaccord à l'échelon local le plan soit arrêté à l'échelon central par décret en Conseil d'État, n'a pas méconnu l'étendue de la compétence qu'il tient de l'article 34 de la Constitution ;

- **Décision n° 90-277 DC du 25 juillet 1990 - Loi relative à la révision générale des évaluations des immeubles retenus pour la détermination des bases des impôts directs locaux**

- SUR LE MOYEN TIRE DE CE QUE L'ARTICLE 56 SERAIT CONTRAIRE AU PRINCIPE DE LA LIBRE ADMINISTRATION DES COLLECTIVITES TERRITORIALES :

7. Considérant que le 1 du paragraphe II de l'article 56 de la loi dispose, sous réserve de ce qui est indiqué au dernier alinéa dudit article, qu'à compter du 1er janvier 1992, les personnes physiques fiscalement domiciliées en France, à l'exception de celles visées au 2 de l'article 4 B du code général des impôts, sont assujetties à une taxe départementale sur le revenu ; qu'en vertu du 2 du paragraphe II de l'article 56, cette taxe est assise chaque année sur le montant net des revenus et plus-values pris en compte pour le calcul de l'impôt sur le revenu établi au titre de l'année précédente ;

8. Considérant qu'aux termes du 5 du même paragraphe II de l'article 56 : "Les conseils généraux votent chaque année le taux de la taxe départementale sur le revenu. - Pour l'année 1992 : a) le taux de celle-ci est fixé de manière que son produit ne soit pas supérieur au produit perçu l'année précédente par le département au titre de la taxe d'habitation due pour les locaux affectés à l'habitation principale majoré de 4 p. 100. Pour l'application de l'alinéa précédent, le produit perçu l'année précédente au titre de la taxe d'habitation due pour les locaux affectés à l'habitation principale majoré dans la limite de 4 p. 100 est, le cas échéant, diminué d'un montant égal à l'attribution prévisionnelle revenant, en 1992, au département au titre du fonds national d'aide prévu au 6 du présent paragraphe. Cette attribution est calculée compte tenu du revenu par habitant constaté en 1990 ; b) en 1992, pour l'application aux départements des dispositions de l'article 1636 B sexies du code général des impôts : 1°) la variation du taux de la taxe d'habitation s'entend de la variation résultant de l'application du a) ci-dessus ; 2°) le taux moyen pondéré s'entend du taux moyen de la taxe d'habitation, des taxes foncières et de la taxe départementale sur le revenu pondéré par l'importance relative des bases de ces taxes. Pour le calcul du taux moyen pondéré de 1992, les bases prises en compte pour la taxe départementale sur le revenu sont les valeurs locatives, au 1<sup>er</sup> janvier 1992, des habitations principales situées dans le département." ;

9. Considérant enfin, qu'en vertu du 6 du même paragraphe II de l'article 56, "il est perçu sur les revenus soumis à prélèvement libératoire une taxe dont le taux est égal au taux moyen de la taxe départementale sur le revenu voté par les départements l'année précédente. Pour le calcul de la taxe due en 1992, ce taux est fixé à 0,6 p. 100. Le produit de cette taxe, après prélèvement de la moitié de son montant effectué au profit de l'État, est affecté, par un fonds national d'aide, aux départements dont le revenu par habitant est inférieur à 85 p. 100 du revenu moyen par habitant des départements" ;

10. Considérant que si en vertu du dernier alinéa de l'article 56, l'entrée en vigueur des dispositions dudit article au 1<sup>er</sup> janvier 1992 "sera soumise à l'approbation du Parlement" et se trouve par là même subordonnée à l'intervention d'une loi ultérieure, cette circonstance ne saurait faire obstacle à ce que le Conseil constitutionnel

exerce son contrôle sur la conformité à la Constitution des dispositions du texte de la loi qui lui est présentement déférée ;

11. Considérant que les auteurs de la seconde saisine font porter leurs critiques sur les dispositions du 5 du paragraphe II de l'article 56 et demandent au Conseil constitutionnel de les déclarer non conformes à la Constitution ainsi que, dans leur intégralité, les paragraphes II à VIII de cet article, qui constituent, selon eux, un ensemble inséparable ;

12. Considérant qu'il est fait grief au 5 du paragraphe II de l'article 56 de contrevenir au principe de la libre administration des collectivités territoriales, énoncé à l'article 72 de la Constitution, en ce qu'il limite considérablement la marge de manœuvre dont les départements disposeront pour l'établissement de leur budget de l'exercice 1992 ; qu'il est soutenu, à cet égard, que les différents impôts directs qui composent la fiscalité départementale ne sont pas indépendants les uns des autres ; qu'en effet, l'article 1636 B sexies du code général des impôts fait obstacle à ce que les taux de la taxe professionnelle et de la taxe foncière sur les propriétés non bâties évoluent plus vite que le taux de la taxe d'habitation et, le cas échéant, à ce que le taux de la taxe professionnelle évolue plus vite que le taux des trois autres taxes directes pondéré par l'importance de leurs bases respectives ; que les auteurs de la seconde saisine en déduisent que la limitation apportée à l'évolution de la taxe d'habitation supprime indirectement toute possibilité d'évolution de l'ensemble de la fiscalité directe départementale ;

13. Considérant que si, en vertu de l'article 72 de la Constitution, les collectivités territoriales "s'administrent librement par des conseils élus", chacune d'elles le fait "dans les conditions prévues par la loi" ; que l'article 34 de la Constitution réserve au législateur la détermination des principes fondamentaux de la libre administration des collectivités locales, de leurs compétences et de leurs ressources ainsi que la fixation des règles concernant l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures ;

14. Considérant que sur le fondement de ces dispositions, il appartient au législateur de déterminer les limites à l'intérieur desquelles une collectivité territoriale peut être habilitée à fixer elle-même le taux d'une imposition établie en vue de pourvoir à ses dépenses ; que, toutefois, les règles posées par la loi ne sauraient avoir pour effet de restreindre les ressources fiscales des collectivités territoriales au point d'entraver leur libre administration ;

15. Considérant qu'en prévoyant que le produit de la taxe départementale sur le revenu ne doit pas en 1992 être supérieur au produit perçu l'année précédente par le département au titre de la taxe d'habitation due pour les résidences principales majoré de 4 p. 100, le législateur a eu pour objectif d'éviter une hausse excessive de la charge fiscale supportée par les contribuables départementaux dans l'hypothèse d'une mise en œuvre de la réforme à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1992 ; que cette mesure est limitée à une seule année ; que, compte tenu de son caractère temporaire, le plafonnement envisagé, en dépit des contraintes qu'il peut entraîner pour certains départements, n'est pas de nature à entraver la libre administration de la collectivité départementale ;

- **Décision n° 98-407 DC du 14 janvier 1999 - Loi relative au mode d'élection des conseillers régionaux et des conseillers à l'Assemblée de Corse et au fonctionnement des Conseils régionaux**

- SUR L'ARTICLE 24 :

24. Considérant que l'article 24 de la loi déférée complète l'article L. 4133-4 du code général des collectivités territoriales par les deux alinéas suivants :

"Les séances de la commission permanente sont publiques.

Néanmoins sur la demande de cinq membres ou du président du conseil régional, la commission peut décider, sans débat, à la majorité absolue des membres présents ou représentés, qu'elle se réunit à huis clos" ;

25. Considérant que, pour les sénateurs requérants, le législateur a ainsi entravé la libre administration des collectivités territoriales ; qu'il n'appartiendrait, selon eux, qu'à chaque conseil régional "lorsqu'il établit son règlement intérieur dans le mois qui suit son renouvellement, de décider s'il entend que les séances de sa commission permanente soient publiques ou non" ;

26. Considérant qu'en imposant aux débats de la commission permanente le principe de la publicité, plutôt que de laisser au règlement intérieur du conseil régional le soin de déterminer cette règle de fonctionnement, le législateur a restreint la libre administration d'une collectivité territoriale au point de méconnaître les dispositions de l'article 72 de la Constitution ; qu'il y a lieu, par suite, de déclarer l'article 24 non conforme à la Constitution ;

- **Décision n° 2004-500 DC du 29 juillet 2004 - Loi organique relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales**

- SUR LA MISE EN OEUVRE DE LA GARANTIE D'AUTONOMIE FINANCIÈRE :

19. Considérant que l'article 5 de la loi organique, qui donne une nouvelle rédaction à l'article L.O. 1114-4 du code général des collectivités territoriales, tend à garantir la pérennité de l'autonomie financière des collectivités territoriales ; qu'il prévoit que le Gouvernement transmettra au Parlement, pour une année donnée, au plus tard le 1er juin de la deuxième année qui suit, « un rapport faisant apparaître, pour chaque catégorie de collectivités territoriales, la part des ressources propres dans l'ensemble des ressources ainsi que ses modalités de calcul et son évolution » ; qu'il indique que « si, pour une catégorie de collectivités territoriales, la part des ressources propres ne répond pas aux règles fixées à l'article L.O. 1114-3, les dispositions nécessaires sont arrêtées, au plus tard, par une loi de finances pour la deuxième année suivant celle où ce constat a été fait » ;

20. Considérant qu'en prévoyant que le rapport transmis par le Gouvernement présentera, pour chaque catégorie de collectivités, non seulement la part des ressources propres dans l'ensemble des ressources mais également ses « modalités de calcul », le législateur organique a nécessairement voulu que le Parlement soit mis à même de connaître cette part pour chaque collectivité territoriale et d'évaluer ainsi sa capacité de libre administration ;

- **Décision n° 2006-543 DC du 30 novembre 2006 - Loi relative au secteur de l'énergie**

. En ce qui concerne les griefs tirés de l'atteinte à la libre administration des collectivités territoriales et à la liberté contractuelle :

8. Considérant que les requérants soutiennent qu'en maintenant de façon illimitée l'obligation, faite aux collectivités territoriales ayant concédé à Gaz de France la distribution publique de gaz naturel, de renouveler leur concession avec cette entreprise, tout en privant cette dernière de son caractère public, le législateur a porté à la libre administration de ces collectivités et à la liberté contractuelle une atteinte disproportionnée que ne justifie désormais aucun motif d'intérêt général ;

9. Considérant que, **si le législateur peut, sur le fondement des articles 34 et 72 de la Constitution, assujettir les collectivités territoriales ou leurs groupements à des obligations, c'est à la condition notamment que celles-ci concourent à des fins d'intérêt général** ; qu'il peut aux mêmes fins déroger au principe de la liberté contractuelle, qui découle de l'article 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 ;

10. Considérant que le législateur n'a pas remis en cause l'exclusivité des concessions de distribution publique de gaz dont bénéficient Gaz de France et les distributeurs non nationalisés dans leur zone de desserte historique en vertu des dispositions combinées des articles 1<sup>er</sup> et 3 de la loi du 8 avril 1946 susvisée, ainsi que de l'article 25-1 de la loi du 3 janvier 2003 susvisée et du III de l'article L. 2224-31 du code général des collectivités territoriales ; que seules les communes ou leurs groupements qui, au 14 juillet 2005, ne disposaient pas d'un réseau public de distribution de gaz naturel ou dont les travaux de desserte n'étaient pas en cours de réalisation, peuvent concéder la distribution publique de gaz à une entreprise agréée de leur choix ;

11. Considérant, toutefois, que cette limitation de la libre administration des collectivités territoriales et de la liberté contractuelle trouve sa justification dans la nécessité d'assurer la cohérence du réseau des concessions actuellement géré par Gaz de France et de maintenir la péréquation des tarifs d'utilisation des réseaux publics de distribution ; que les griefs invoqués doivent, dès lors, être rejetés ;

(...)

. En ce qui concerne les griefs tirés de l'atteinte à la libre administration des collectivités territoriales et à la liberté contractuelle :

28. Considérant que les requérants soutiennent qu'en maintenant de façon illimitée l'obligation, faite aux collectivités territoriales ayant concédé à Gaz de France la distribution publique de gaz naturel, de renouveler leur concession avec cette entreprise, tout en privant cette dernière de son caractère public, le législateur a porté à la libre administration de ces collectivités et à la liberté contractuelle une atteinte disproportionnée que ne justifie désormais aucun motif d'intérêt général ;

29. Considérant que, si le législateur peut, sur le fondement des articles 34 et 72 de la Constitution, assujettir les collectivités territoriales ou leurs groupements à des obligations, c'est à la condition notamment que celles-ci concourent à des fins d'intérêt général ; qu'il peut aux mêmes fins déroger au principe de la liberté contractuelle, qui découle de l'article 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 ;

30. Considérant que le législateur n'a pas remis en cause l'exclusivité des concessions de distribution publique de gaz dont bénéficient Gaz de France et les distributeurs non nationalisés dans leur zone de desserte historique en vertu des dispositions combinées des articles 1er et 3 de la loi du 8 avril 1946 susvisée, ainsi que de l'article 25-1 de la loi du 3 janvier 2003 susvisée et du III de l'article L. 2224-31 du code général des collectivités territoriales ; que seules les communes ou leurs groupements qui, au 14 juillet 2005, ne disposaient pas d'un réseau public de distribution de gaz naturel ou dont les travaux de desserte n'étaient pas en cours de réalisation, peuvent concéder la distribution publique de gaz à une entreprise agréée de leur choix ;

31. Considérant, toutefois, que cette limitation de la libre administration des collectivités territoriales et de la liberté contractuelle trouve sa justification dans la nécessité d'assurer la cohérence du réseau des concessions actuellement géré par Gaz de France et de maintenir la péréquation des tarifs d'utilisation des réseaux publics de distribution ; que les griefs invoqués doivent, dès lors, être rejetés

- **Décision n° 2007-559 DC du 6 décembre 2007 - Loi organique tendant à renforcer la stabilité des institutions et la transparence de la vie politique en Polynésie française**

. En ce qui concerne le pouvoir de substitution du haut-commissaire de la République :

17. Considérant que l'article 7 de la loi organique complète l'article 166 de la loi organique du 27 février 2004 ; qu'il prévoit qu'afin d'assurer la sécurité de la population et le fonctionnement normal des services publics ou de mettre fin à une violation grave et manifeste des dispositions de la loi organique relatives au fonctionnement des institutions et lorsque les autorités de la Polynésie française n'ont pas pris les décisions qui leur incombent de par la loi, le haut-commissaire de la République peut prendre, en cas d'urgence et après mise en demeure restée sans résultat, les mesures qui s'imposent ;

18. Considérant qu'en vertu du troisième alinéa de l'article 72 de la Constitution, dans les conditions prévues par la loi, les collectivités territoriales s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences ; qu'aux termes du dernier alinéa de cet article : « Dans les collectivités territoriales de la République, le représentant de l'État, représentant de chacun des membres du Gouvernement, a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois » ; qu'il appartient donc au législateur de prévoir l'intervention du représentant de l'État pour remédier, sous le contrôle du juge, aux difficultés résultant de l'absence de décision de la part des autorités décentralisées compétentes en se substituant à ces dernières lorsque cette absence de décision risque de compromettre le fonctionnement des services publics et l'application des lois ; que les conditions posées pour l'exercice par le délégué du Gouvernement de ses pouvoirs de substitution doivent être définies quant à leur objet et à leur portée ;

19. **Considérant que l'article 7 définit avec précision les conditions d'exercice du pouvoir de substitution du haut-commissaire de la République ; que, dans ces conditions, il n'est pas contraire au principe de libre administration des collectivités territoriales ;**

- **Décision n° 2010-12 QPC du 2 juillet 2010 - Commune de Dunkerque [Fusion de communes]**

4. Considérant que la décision de procéder à la fusion de communes ne constitue pas un acte portant atteinte à la libre administration des collectivités territoriales ;

- **Décision n° 2010-107 QPC du 17 mars 2011 - Syndicat mixte chargé de la gestion du contrat urbain de cohésion sociale de l'agglomération de Papeete [Contrôle de légalité des actes des communes en Polynésie française]**

4. Considérant que le troisième alinéa de l'article 72 de la Constitution, relatif aux collectivités territoriales de la République, dispose : « Dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences » ; qu'aux termes de son dernier alinéa : « Dans les collectivités territoriales de la République, le représentant de l'État, représentant de chacun des membres du Gouvernement, a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois » ;



5. Considérant que le paragraphe II de l'article 8 de l'ordonnance du 5 octobre 2007 maintient provisoirement, pour les délibérations du conseil municipal des communes de la Polynésie française, le régime de contrôle administratif qui était applicable, avant l'entrée en vigueur de la loi du 2 mars 1982 susvisée, aux délibérations du conseil municipal ; qu'en vertu du paragraphe III de l'article 7 de la même ordonnance, ce régime n'est maintenu que si les communes n'ont pas demandé à être soumises, par anticipation, au régime de contrôle de légalité institué par la loi du 2 mars 1982 ; qu'il prend fin le 31 décembre 2011 ; que, dans ces conditions, en tant qu'elles sont applicables aux délibérations du conseil municipal des communes de la Polynésie française, les dispositions contestées ne sont pas contraires à la libre administration des collectivités territoriales ; qu'en outre, elles ne portent atteinte à aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit ;

6. Considérant que les dispositions du paragraphe II, en tant qu'elles sont rendues applicables aux arrêtés du maire par le paragraphe IV, autorisent le haut-commissaire de la République à déclarer, à toute époque, nuls de droit les arrêtés du maire ; que, par la généralité des pouvoirs de contrôle ainsi conférés au représentant de l'État sur les actes du maire quelles que soient leur nature et leur portée, ces dispositions privent de garanties suffisantes l'exercice de la libre administration des communes de la Polynésie française ; que, par voie de conséquence, les trois premiers alinéas du paragraphe IV précités doivent être déclarés contraires à la Constitution

- **Décision n° 2011-146 QPC du 8 juillet 2011 - Département des Landes [Aides publiques en matière d'eau potable ou d'assainissement]**

3. Considérant que, si, en vertu des articles 72 et 72-2 de la Constitution, les collectivités territoriales « s'administrent librement par des conseils élus » et « bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement », chacune d'elles le fait « dans les conditions prévues par la loi » ; que l'article 34 réserve au législateur la détermination des principes fondamentaux de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources ;

4. Considérant que, si le législateur peut, sur le fondement des articles 34 et 72 de la Constitution, assujettir les collectivités territoriales ou leurs groupements à des obligations, ou les soumettre à des interdictions, c'est à la condition, notamment, que les unes et les autres répondent à des fins d'intérêt général ;

5. Considérant que, par la disposition contestée, le législateur a entendu interdire aux collectivités territoriales, et notamment aux départements, de moduler les aides allouées aux communes et groupements de collectivités territoriales compétents en matière d'eau potable ou d'assainissement en fonction du mode de gestion du service en cause ; que cette interdiction de moduler les subventions, selon le mode de gestion du service d'eau potable et d'assainissement, restreint la libre administration des départements au point de méconnaître les articles 72 et 72-2 de la Constitution ;

6. Considérant qu'il s'ensuit que l'article L. 2224-11-5 du code général des collectivités territoriales est contraire à la Constitution ; que la déclaration d'inconstitutionnalité prend effet à compter de la publication de la présente décision ; qu'elle peut être invoquée dans les instances en cours à cette date et dont l'issue dépend de l'application des dispositions déclarées inconstitutionnelles,

- **Décision n° 2011-210 QPC du 13 janvier 2012 - M. Ahmed S. [Révocation des fonctions de maire]**

- SUR LE GRIEF TIRÉ DE LA MÉCONNAISSANCE DU PRINCIPE DE LA LIBRE ADMINISTRATION DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES :

6. Considérant que, si, selon le troisième alinéa de l'article 72 de la Constitution, les collectivités territoriales « s'administrent librement par des conseils élus », chacune d'elles le fait « dans les conditions prévues par la loi » ; que son article 34 réserve au législateur la détermination des principes fondamentaux de la libre administration des collectivités territoriales ;

7. Considérant que les dispositions contestées permettent de prendre des sanctions contre le maire qu'il ait agi en qualité d'agent de l'État ou d'autorité exécutive de la commune ; que l'institution de sanctions réprimant les manquements des maires aux obligations qui s'attachent à leurs fonctions ne méconnaît pas, en elle-même, la libre administration des collectivités territoriales ; que la suspension ou la révocation, qui produit des effets pour l'ensemble des attributions du maire, est prise en application de la loi ; que, par suite, les dispositions contestées ne méconnaissent pas la libre administration des collectivités territoriales ;

- **Décision n° 2012-230 QPC du 6 avril 2012 - M. Pierre G. [Inéligibilités au mandat de conseiller général]**

4. Considérant qu'aux termes de l'article 6 de la Déclaration de 1789 la loi « doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse. Tous les citoyens étant égaux à ses yeux sont également admissibles à toutes dignités, places et emplois publics, selon leur capacité, et sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents » ; que le législateur est compétent, en vertu de l'article 34 de la Constitution, pour fixer les règles concernant le régime électoral des assemblées locales et déterminer les principes fondamentaux de la libre administration des collectivités territoriales ; que, d'une part, il ne saurait priver un citoyen du droit d'éligibilité dont il jouit en vertu de l'article 6 de la Déclaration de 1789 que dans la mesure nécessaire au respect du principe d'égalité devant le suffrage et à la préservation de la liberté de l'électeur ; que, d'autre part, 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 ;
5. Considérant que le Conseil constitutionnel ne dispose pas d'un pouvoir général d'appréciation de même nature que celui du Parlement ; qu'en prévoyant que ne sont pas éligibles au conseil général les ingénieurs et agents du génie rural et des eaux et forêts dans les cantons où ils exercent leurs fonctions ou les ont exercées depuis moins de six mois, les dispositions contestées ont opéré une conciliation qui n'est pas manifestement déséquilibrée entre les exigences constitutionnelles précitées ;
6. Considérant que la méconnaissance de l'objectif de valeur constitutionnelle d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi ne peut, en elle-même, être invoquée à l'appui d'une question prioritaire de constitutionnalité sur le fondement de l'article 61-1 de la Constitution ;
7. Considérant que, par les dispositions du 14° de l'article L. 195 du code électoral, modifiées postérieurement à la Constitution du 4 octobre 1958, le législateur n'a pas méconnu l'étendue de sa compétence ; que ces dispositions ne sont contraires ni au principe de la libre administration des collectivités territoriales ni à aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit,

- **Décision n° 2013-309 QPC du 26 avril 2013 - SARL SCMC [Exercice par le préfet du droit de préemption des communes ayant méconnu leurs engagements de réalisation de logements sociaux]**

3. Considérant que 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 ; qu'en vertu du troisième alinéa de l'article 72 de la Constitution, dans les conditions prévues par la loi, les collectivités territoriales s'administrent librement par des conseils élus ; qu'aux termes du dernier alinéa de cet article : « Dans les collectivités territoriales de la République, le représentant de l'État, représentant de chacun des membres du Gouvernement, a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois » ; qu'il appartient donc au législateur de prévoir l'intervention du représentant de l'État pour remédier, sous le contrôle du juge, aux difficultés résultant de l'absence de décision de la part des autorités décentralisées compétentes en se substituant à ces dernières lorsque cette absence de décision risque de compromettre le fonctionnement des services publics et l'application des lois ; que les conditions posées pour l'exercice par le représentant de l'État de ses pouvoirs de substitution doivent être définies quant à leur objet et à leur portée ;
4. Considérant que les dispositions contestées sont applicables aux communes ayant fait l'objet d'une « procédure de constat de carence » prévue par l'article L. 302-9-1 du code de la construction et de l'habitation, soit parce qu'elles n'ont pas tenu les engagements de construction ou de réalisation de logements locatifs sociaux figurant dans le programme local de l'habitat, soit parce que, à défaut de programme local de l'habitat, le nombre de logements locatifs sociaux à réaliser en application du dernier alinéa de l'article L. 302-8 du même code n'a pas été atteint ; qu'en application de l'article L. 302-9-1, le constat de la carence de la commune a pour effet de conférer au préfet le pouvoir de se substituer à la commune pour « conclure une convention avec un organisme en vue de la construction ou l'acquisition des logements sociaux nécessaires à la réalisation des objectifs fixés dans le programme local de l'habitat ou déterminés en application du premier alinéa de l'article L. 302-8 » ;
5. Considérant, en premier lieu, qu'afin de renforcer l'efficacité de ce pouvoir de substitution, le législateur, en modifiant l'article L. 210-1 du code de l'urbanisme par la loi du 25 mars 2009, a conféré au préfet, pendant la durée d'application de l'arrêté de carence, l'exercice du droit de préemption lorsque l'aliénation porte sur un terrain, bâti ou non bâti, affecté au logement ou destiné à être affecté à une opération ayant fait l'objet de la convention prévue à l'article L. 302-9-1 ; que **ces dispositions ont pour objet de remédier au non-respect par la commune en cause de l'objectif de construction ou de réalisation de logements sociaux fixé par le**

**législateur, afin d'atteindre cet objectif ; que, d'une part, elles sont justifiées par un but d'intérêt général ; que, d'autre part, l'objet et la portée de la compétence ainsi conférée au préfet est précisément définie en adéquation avec l'objectif poursuivi ; que l'atteinte portée à la libre administration des collectivités territoriales qui en résulte ne revêt pas un caractère disproportionné au regard de l'objectif poursuivi ;**

- **Décision n° 2014-391 QPC du 25 avril 2014 - Commune de Thonon-les-Bains et autre [Rattachement d'office d'une commune à un EPCI à fiscalité propre]**

3. Considérant que 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 ; qu'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 » ; qu'aux termes du cinquième alinéa de cet article : « Aucune collectivité territoriale ne peut exercer une tutelle sur une autre. Cependant, lorsque l'exercice d'une compétence nécessite le concours de plusieurs collectivités territoriales, la loi peut autoriser l'une d'entre elles ou un de leurs groupements à organiser les modalités de leur action commune » ;

4. Considérant que si le législateur peut, sur le fondement des articles 34 et 72 de la Constitution, assujettir les collectivités territoriales ou leurs groupements à des obligations ou les soumettre à des interdictions, c'est à la condition, notamment, que les unes et les autres répondent à des fins d'intérêt général ; que le principe de la libre administration des collectivités territoriales, non plus que le principe selon lequel aucune collectivité territoriale ne peut exercer une tutelle sur une autre ne font obstacle, en eux-mêmes, à ce que le législateur organise les conditions dans lesquelles les communes peuvent ou doivent exercer en commun certaines de leurs compétences dans le cadre de groupements ;

5. Considérant qu'en vertu des dispositions de l'article L. 5210-1-1 du code général des collectivités territoriales, il est établi dans chaque département, au vu d'une évaluation de la cohérence des périmètres et de l'exercice des compétences des groupements existants, un schéma départemental de coopération intercommunale ; que ce schéma prévoit une couverture intégrale du territoire par des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre et la suppression des enclaves et discontinuités territoriales ; qu'il prévoit également les modalités de rationalisation des périmètres des établissements publics de coopération intercommunale et des syndicats mixtes existants ; qu'il peut, en particulier, proposer la création, la transformation ou la fusion d'établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, ainsi que la modification de leurs périmètres ; que le même article énumère les orientations que doit prendre en compte le schéma et fixe les modalités de son élaboration ainsi que de sa révision ;

6. Considérant que les règles relatives au rattachement à un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre des communes isolées ou en situation d'enclave ou de discontinuité territoriale affectent la libre administration de celles-ci ; qu'en **imposant à ces communes d'être rattachées à un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, même si elles souhaitent appartenir à un autre établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, le législateur a entendu favoriser « l'achèvement et la rationalisation de la carte de l'intercommunalité »** ;

7. Considérant que la procédure de rattachement d'une commune à un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre prévue par les dispositions contestées succède à la procédure temporaire appliquée du 1<sup>er</sup> janvier 2012 au 1<sup>er</sup> juin 2013, prévue par l'article 60 de la loi du 16 décembre 2010 susvisée, qui poursuivait également cet objectif dans le cadre de la mise en œuvre d'un schéma départemental de coopération intercommunale ; que cette procédure temporaire doit s'appliquer à nouveau au cours de l'année suivant la révision du schéma départemental de coopération intercommunale, laquelle doit intervenir tous les six ans ;

8. Considérant que les dispositions contestées ne prévoient aucune prise en compte du schéma départemental de coopération intercommunale préalablement établi pour décider du rattachement d'une commune à un établissement public de coopération intercommunale ; que **si la décision de rattachement est soumise à l'avis de l'organe délibérant de l'établissement public auquel le rattachement est envisagé ainsi qu'à celui de la commission départementale de coopération intercommunale, qui est composée d'élus locaux représentant notamment les communes et les établissements publics de coopération intercommunale, seul un avis négatif de l'organe délibérant de l'établissement public impose de suivre la proposition émise à la majorité qualifiée par la commission départementale de coopération intercommunale ; que les dispositions contestées ne prévoient aucune consultation des conseils municipaux des communes intéressées par ce rattachement et, en particulier, du conseil municipal de la commune dont le rattachement est envisagé ; que, par suite, ces dispositions portent à la libre administration des communes une atteinte manifestement disproportionnée ;**

9. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que, sans qu'il soit besoin d'examiner l'autre grief, l'article L. 5210-1-2 du code général des collectivités territoriales doit être déclaré contraire à la Constitution ;

### **3. Sur le droit de propriété**

- **Décision n° 81-132 DC du 16 janvier 1982 - Loi de nationalisation**

16. Considérant que, si postérieurement à 1789 et jusqu'à nos jours, les finalités et les conditions d'exercice du droit de propriété ont subi une évolution caractérisée à la fois par une notable extension de son champ d'application à des domaines individuels nouveaux et par des limitations exigées par l'intérêt général, les principes mêmes énoncés par la Déclaration des droits de l'homme ont pleine valeur constitutionnelle tant en ce qui concerne le caractère fondamental du droit de propriété dont la conservation constitue l'un des buts de la société politique et qui est mis au même rang que la liberté, la sûreté et la résistance à l'oppression, qu'en ce qui concerne les garanties données aux titulaires de ce droit et les prérogatives de la puissance publique ; que la liberté qui, aux termes de l'article 4 de la Déclaration, consiste à pouvoir faire tout ce qui ne nuit pas à autrui, ne saurait elle-même être préservée si des restrictions arbitraires ou abusives étaient apportées à la liberté d'entreprendre ;

- **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**

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 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 ;

- **Décision n° 90-287 DC du 16 janvier 1991 - Loi portant dispositions relatives à la santé publique et aux assurances sociales**

22. Considérant, en deuxième lieu, que les dispositions relatives à l'homologation des tarifs n'emportent par elles-mêmes aucun transfert de propriété ; que les restrictions qui peuvent en résulter quant aux conditions d'exercice du droit de propriété répondent à un motif d'intérêt général et n'ont pas pour effet de dénaturer la portée de ce droit ;

- Décision n° 2000-436 DC du 07 décembre 2000 - Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains

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 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 ;

16. Considérant, en troisième lieu, que chaque plan local d'urbanisme doit fixer les règles applicables à chaque zone comprise dans son périmètre en fonction tant des caractéristiques propres de cette zone que des finalités assignées au plan par le code de l'urbanisme ; que les différences en résultant entre propriétés foncières régies par des plans locaux d'urbanisme différents ou situées dans des zones différentes d'un même plan répondent à la prise en compte de situations différentes ; que, par suite, doit être rejeté le grief tiré par les députés requérants de la méconnaissance du principe d'égalité ;

17. **Considérant**, en quatrième lieu, 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 ;**

19. Considérant, en cinquième lieu, que l'article L. 123-1 du code de l'urbanisme prévoit que les plans locaux d'urbanisme " peuvent. . . 3° subordonner, dans les villes de Paris, Lyon et Marseille, tout changement de destination d'un local commercial ou artisanal entraînant une modification de la nature de l'activité, à l'autorisation du maire de la commune, délivrée conformément à l'avis du maire d'arrondissement ou de secteur " ; que, selon les sénateurs requérants, ces dispositions constitueraient une atteinte inconstitutionnelle tant à la liberté d'entreprendre qu'au droit de propriété ; qu'elles conféreraient en outre aux maires d'arrondissement des trois villes des " compétences exorbitantes " dont ne disposent pas les maires des autres communes, portant ainsi atteinte au principe d'égalité ;

20. Considérant que le souci d'assurer " la sauvegarde de la diversité commerciale des quartiers " répond à un objectif d'intérêt général ; que, toutefois, en soumettant à une autorisation administrative tout changement de destination d'un local commercial ou artisanal entraînant une modification de la nature de l'activité, le législateur a apporté, en l'espèce, tant au droit de propriété qu'à la liberté d'entreprendre qui découle de l'article 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, une atteinte disproportionnée à l'objectif poursuivi ; que doit

être par suite déclaré non conforme à la Constitution le huitième alinéa (3<sup>e</sup>) de l'article L. 123-1 du code de l'urbanisme dans sa rédaction issue de l'article 4 de la loi déferée ;

- **Décision n° 2010-607 DC du 10 juin 2010 - Loi relative à l'entrepreneur individuel à responsabilité limitée**

- SUR L'ARTICLE L. 526-12 DU CODE DE COMMERCE :

7. Considérant que l'article 1<sup>er</sup> de la loi déferée insère dans le chapitre VI du titre II du livre V du code de commerce une section intitulée « De l'entrepreneur individuel à responsabilité limitée », comprenant les articles L. 526-6 à L. 526-21 ; que ces dispositions permettent à tout entrepreneur individuel d'affecter à son activité, au moyen d'une déclaration faite à un registre de publicité, un patrimoine séparé de son patrimoine personnel ; qu'elles déterminent les conditions et les modalités de la déclaration d'affectation, organisent sa publicité, définissent ses effets et fixent les obligations des entrepreneurs ayant opté pour ce régime juridique ;

8. Considérant que le deuxième alinéa de l'article L. 526-12 du code de commerce dispose que la déclaration d'affectation du patrimoine « est opposable aux créanciers dont les droits sont nés antérieurement à son dépôt à la condition que l'entrepreneur individuel à responsabilité limitée le mentionne dans la déclaration d'affectation et en informe les créanciers dans des conditions fixées par voie réglementaire » ; que ces créanciers peuvent toutefois « former opposition à ce que la déclaration leur soit opposable » ;

9. Considérant qu'en vertu des alinéas 6 à 8 de l'article L. 526-12 de ce code, la déclaration d'affectation du patrimoine soustrait le patrimoine affecté du gage des créanciers personnels de l'entrepreneur et le patrimoine personnel du gage de ses créanciers professionnels ; que s'il était loisible au législateur de rendre la déclaration d'affectation opposable aux créanciers dont les droits sont nés antérieurement à son dépôt, c'est à la condition que ces derniers soient personnellement informés de la déclaration d'affectation et de leur droit de former opposition ; que, sous cette réserve, le deuxième alinéa de l'article L. 526-12 du code de commerce ne porte pas atteinte aux conditions d'exercice du droit de propriété des créanciers garanti par les articles 2 et 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 ;

- **Décision n° 2010-5 QPC du 18 juin 2010 - SNC KIMBERLY CLARK [Incompétence négative en matière fiscale]**

5. Considérant, d'autre part, que le 1 de l'article 273 du code général des impôts, en ce qu'il renvoie à un décret en Conseil d'État le soin de fixer les délais dans lesquels doivent être opérées les déductions auxquelles ont droit les personnes assujetties à la taxe sur la valeur ajoutée, ne porte pas atteinte au droit de propriété garanti par les articles 2 et 17 de la Déclaration de 1789 ;

- **Décision n° 2010-60 QPC du 12 novembre 2010 - M. Pierre B. [Mur mitoyen]**

4. Considérant qu'il appartient au législateur, compétent en application de l'article 34 de la Constitution pour fixer les principes fondamentaux de la propriété et des droits réels, de définir les modalités selon lesquelles les droits des propriétaires de fonds voisins doivent être conciliés ; que la mitoyenneté des murs séparatifs est au nombre des mesures qui tendent à assurer cette conciliation ;

5. Considérant, en premier lieu, que si, en application de l'article 661 du code civil, le propriétaire d'un mur séparatif peut être tenu de le rendre mitoyen en tout ou partie à la demande du propriétaire du fonds qui le joint, cette disposition n'a pour effet que de rendre indivis le droit exclusif du maître du mur qui, dans les limites de l'usage en commun fixées par les articles 653 et suivants du code civil, continue à exercer sur son bien tous les attributs du droit de propriété ; que, dès lors, en l'absence de privation de ce droit, l'accès à la mitoyenneté autorisé par le texte en cause n'entre pas dans le champ d'application de l'article 17 de la Déclaration de 1789 ;

**6. Considérant, en second lieu, que le régime de la mitoyenneté des murs servant de séparation détermine un mode économique de clôture et de construction des immeubles ainsi que d'utilisation rationnelle de l'espace, tout en répartissant les droits des voisins sur les limites de leurs fonds ; que l'accès forcé à la mitoyenneté prévu par la loi constitue un élément nécessaire de ce régime et répond ainsi à un motif**

d'intérêt général ; qu'il est proportionné à l'objectif visé par le législateur ; qu'il est réservé au propriétaire du fonds joignant le mur et subordonné au remboursement à son propriétaire initial de la moitié de la dépense qu'a coûté le mur ou la portion qu'il veut rendre mitoyenne et la moitié de la valeur du sol sur lequel le mur est bâti ; qu'à défaut d'accord des parties, ces conditions de fond doivent être constatées par la juridiction judiciaire qui fixe le montant du remboursement ; que, compte tenu de ces garanties de fond et de procédure, la restriction portée au droit de propriété par la disposition en cause n'a pas un caractère de gravité tel qu'elle dénature le sens et la portée de ce droit ;

- **Décision n° 2011-172 QPC du 23 septembre 2011 - Époux L. et autres [Accès aux propriétés privées pour l'étude des projets de travaux publics]**

9. Considérant, en premier lieu, que les dispositions contestées ont pour objet de permettre aux agents de l'administration ou aux personnes désignées par elle de pénétrer dans les propriétés privées pour l'exécution d'opérations nécessaires à l'étude des projets de travaux publics ; qu'elles permettent également l'occupation temporaire de terrains pour la réalisation de ces opérations ; que, par suite, ces dispositions n'entraînent pas de privation du droit de propriété au sens de l'article 17 de la Déclaration de 1789 ;

10. Considérant, en second lieu, que, d'une part, les atteintes à l'exercice du droit de propriété résultant de la réalisation des opérations prévues par les dispositions contestées ont pour objet de permettre l'étude des projets de travaux publics, civils ou militaires, exécutés pour le compte de l'État, des collectivités territoriales et de leurs groupements, ainsi que des établissements publics ; que l'autorisation de pénétrer dans les propriétés privées est donnée par arrêté du préfet du département et publiée dans les communes intéressées ; que cette autorisation ne peut permettre de pénétrer dans les maisons d'habitation ; que l'autorisation de pénétrer dans des propriétés closes doit désigner spécialement les terrains auxquels elle s'applique et être notifiée préalablement à chacun de leur propriétaire ; qu'il en va de même lorsqu'il y a lieu d'occuper temporairement un terrain ;

11. Considérant que, d'autre part, les dispositions contestées prévoient les conditions dans lesquelles les éventuels dommages causés à l'occasion de la pénétration dans les propriétés ou de l'occupation de celles-ci sont contradictoirement constatés ; qu'elles garantissent le droit des propriétaires d'obtenir la réparation « de tout dommage » ; que le respect des prescriptions prévues par les dispositions contestées est soumis au contrôle de la juridiction administrative ;

12. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que les atteintes apportées par les dispositions contestées à l'exercice du droit de propriété sont justifiées par un motif d'intérêt général et proportionnées à l'objectif poursuivi ; qu'elles ne méconnaissent pas l'article 2 de la Déclaration de 1789 ;

- **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]**

4. Considérant que la propriété figure au nombre des droits de l'homme consacrés par les articles 2 et 17 de la Déclaration de 1789 ; qu'aux termes de son article 17 : « 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 » ; 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 ;

5. Considérant, en premier lieu, que le droit accordé à l'État, par les dispositions contestées, 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 ;

6. Considérant, en second lieu, d'une part, qu'en permettant l'établissement d'une servitude de passage et d'aménagement dans les propriétés privées pour faciliter la lutte contre les incendies de forêts, les dispositions contestées poursuivent un but d'intérêt général ;

7. Considérant, d'autre part, que le législateur a délimité la portée et l'objet de la servitude de passage et d'aménagement et prévu que l'assiette de celle-ci ne pouvait excéder la largeur permettant l'établissement d'une bande de roulement de six mètres pour les voies ; qu'il a précisé que si les aménagements nécessitent une servitude d'une largeur supérieure, celle-ci est établie après enquête publique ; qu'il a prévu l'indemnisation des

propriétaires des terrains grevés par la servitude en posant la règle qu'à défaut d'accord amiable, le juge fixait l'indemnité comme en matière d'expropriation ;

8. Considérant, toutefois, que le législateur s'est en l'espèce borné à prévoir une enquête publique pour les seuls cas où les aménagements nécessitent une servitude d'une largeur supérieure à six mètres ; que, faute d'avoir prévu, dans les autres cas, le principe d'une procédure destinée à permettre aux propriétaires intéressés de faire connaître leurs observations ou tout autre moyen destiné à écarter le risque d'arbitraire dans la détermination des propriétés désignées pour supporter la servitude, les dispositions contestées doivent être déclarées contraires à la Constitution ;

- **Décision n° 2011-207 QPC du 16 décembre 2011 - Société GRANDE BRASSERIE PATRIE SCHUTZENBERGER [Inscription au titre des monuments historiques]**

5. Considérant que la propriété figure au nombre des droits de l'homme consacrés par les articles 2 et 17 de la Déclaration de 1789 ; qu'aux termes de son article 17 : « 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 » ; 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 ;

6. Considérant, d'une part, que les dispositions contestées visent à assurer la protection des immeubles qui, « sans justifier une demande de classement immédiat au titre des monuments historiques, présentent un intérêt d'histoire ou d'art suffisant pour en rendre désirable la préservation » ; qu'à cette fin, elles prévoient une servitude d'utilité publique sur les immeubles faisant l'objet de l'inscription ; qu'en vertu de cette servitude, le propriétaire du bien inscrit se trouve soumis aux obligations prévues par l'article L. 621-27 du code du patrimoine pour les travaux qu'il souhaite entreprendre sur son bien ; que les dispositions contestées, qui n'entraînent aucune privation du droit de propriété, n'entrent pas dans le champ d'application de l'article 17 de la Déclaration de 1789 ;

7. Considérant, d'autre part, en premier lieu, que **l'inscription au titre des monuments historiques vise la préservation du patrimoine historique et artistique ; qu'ainsi, elle répond à un motif d'intérêt général ;**

8. Considérant, en deuxième lieu, que la décision d'inscription au titre des monuments historiques doit être prise sur la seule considération des caractéristiques intrinsèques de l'immeuble qui en fait l'objet ; que l'appréciation portée par l'autorité administrative qui prend cette décision est contrôlée par le juge de l'excès de pouvoir ;

9. Considérant, en troisième lieu, qu'il ressort des dispositions contestées que, pour les travaux qui entrent dans le champ d'application des autorisations et des déclarations préalables en matière d'urbanisme, la décision accordant le permis ou la décision de non-opposition ne peut intervenir sans l'accord de l'autorité administrative chargée des monuments historiques ; que les autres travaux, lorsqu'ils ont pour effet d'entraîner une modification de l'immeuble ou de la partie de l'immeuble inscrit, sont soumis à une simple déclaration préalable quatre mois avant leur réalisation ; qu'en cas d'opposition de l'autorité administrative, celle-ci ne peut qu'engager, sous le contrôle du juge administratif, la procédure de classement au titre des monuments historiques ; que, dans tous les cas, les travaux d'entretien ou de réparation ordinaires sont dispensés de toute formalité ; que l'autorité administrative ne saurait imposer de travaux au propriétaire du bien inscrit ; que celui-ci conserve la liberté de faire réaliser les travaux envisagés par les entreprises de son choix, sous la seule condition du respect des prescriptions de l'autorité administrative soumises au contrôle du juge de l'excès de pouvoir ; que le propriétaire peut bénéficier, pour le financement d'une partie de ces travaux, d'une subvention de l'État ;

10. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que **les dispositions contestées ne portent pas aux conditions d'exercice du droit de propriété une atteinte disproportionnée au but recherché** ; que cette atteinte ne méconnaît donc pas l'article 2 de la Déclaration de 1789 ; que ces dispositions ne créent aucune rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques ;