



## Commentaire

### Décision n° 2020-853 QPC du 31 juillet 2020

*M. Antonio O.*

*(Action en démolition d'un ouvrage irrégulièrement édifié ou installé)*

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 2 juin 2020 par le Conseil d'État (décision n° 436834 du 29 mai 2020) d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) posée par M. Antonio O. portant sur la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit de l'article L. 480-14 du code de l'urbanisme, dans sa rédaction résultant de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement.

Dans sa décision n° 2020-853 QPC du 31 juillet 2020, le Conseil constitutionnel a, sous une réserve d'interprétation, déclaré conformes à la Constitution les mots « *la démolition* » figurant à la première phrase de l'article L. 480-14 du code de l'urbanisme, dans cette rédaction.

#### **I. – Les dispositions contestées**

##### **A. – Historique et objet des dispositions contestées**

###### **1. – Généralités**

Les principes et objectifs généraux du droit de l'urbanisme figurent aux articles L. 101-1 à L. 101-3 du code de l'urbanisme.

L'article L. 101-1 dispose que : « *Le territoire français est le patrimoine commun de la nation. Les collectivités publiques en sont les gestionnaires et les garantes dans le cadre de leurs compétences* ». L'article L. 101-2 énumère les différents objectifs qui sont poursuivis par l'action des collectivités publiques en matière d'urbanisme<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Ces objectifs sont très divers et recouvrent notamment : la qualité urbaine, architecturale et paysagère, notamment des entrées de ville ; la diversité des fonctions urbaines et rurales et la mixité sociale dans l'habitat ; la sécurité et la salubrité publiques ; la prévention des risques naturels prévisibles, des risques miniers, des risques technologiques, des pollutions et des nuisances de toute nature ; la protection des milieux naturels et des paysages, la préservation de la qualité de l'air, de l'eau, du sol et du sous-sol, des ressources naturelles, de la biodiversité, des écosystèmes, des espaces verts ainsi que la création, la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques ; la lutte contre le changement climatique et l'adaptation à ce changement, la réduction des émissions de gaz à effet de serre, l'économie

Enfin, l'article L. 101-3 dispose que : « *La réglementation de l'urbanisme régit l'utilisation qui est faite du sol, en dehors des productions agricoles, notamment la localisation, la desserte, l'implantation et l'architecture des constructions* ».

Cette réglementation d'urbanisme est établie dans ce qu'il est convenu d'appeler les documents d'urbanisme<sup>2</sup>, au nombre desquels figurent le règlement national d'urbanisme, les schémas de cohérence territoriale, les plans locaux d'urbanisme ou les cartes communales.

Le droit de l'urbanisme soumet ainsi certains constructions, aménagements et démolitions à un régime d'autorisation ou de déclaration qui, déterminé au livre IV du code de l'urbanisme, permet à l'autorité publique compétente de s'assurer de la conformité des travaux aux règles de l'urbanisme. En fonction du type de projet et du lieu d'implantation, il peut être ainsi exigé une autorisation particulière (permis de construire, d'aménager ou de démolir) ou le dépôt d'une déclaration préalable de travaux<sup>3</sup>.

Par ailleurs, en application de l'article L. 421-8 du code de l'urbanisme, les constructions, aménagements, installations et travaux dispensés d'une autorisation ou d'une déclaration<sup>4</sup> doivent respecter les dispositions législatives et réglementaires relatives à l'utilisation des sols, à l'implantation, la destination, la nature, l'architecture, les dimensions, l'assainissement des constructions et à l'aménagement de leurs abords et ne pas être incompatibles avec une déclaration d'utilité publique.

## **2. – La démolition des ouvrages construits en méconnaissance des règles d'urbanisme**

### **a. – Les mesures prononcées par le juge pénal et l'action en démolition ouverte au tiers lésé**

---

des ressources fossiles, la maîtrise de l'énergie et la production énergétique à partir de sources renouvelables ; la promotion du principe de conception universelle pour une société inclusive vis-à-vis des personnes en situation de handicap ou en perte d'autonomie dans les zones urbaines et rurales.

<sup>2</sup> François Benchendikh, « Règles et documents d'urbanisme », *JurisClasseur Construction – Urbanisme, Fasc 7-12*.

<sup>3</sup> François Priet, « Autorisations d'urbanisme – Présentation générale », *Jurisclasseur Construction – Urbanisme, Fasc. 6-5*.

<sup>4</sup> L'article L. 421-5 du code de l'urbanisme prévoit qu'un décret en Conseil d'État arrête la liste des constructions, aménagements, installations et travaux qui sont dispensés de toute formalité au titre du présent code en raison : a) De leur très faible importance ; b) De la faible durée de leur maintien en place ou de leur caractère temporaire compte tenu de l'usage auquel ils sont destinés ; c) Du fait qu'ils nécessitent le secret pour des raisons de sûreté ; d) Du fait que leur contrôle est exclusivement assuré par une autre autorisation ou une autre législation ; e) De leur nature et de leur implantation en mer, sur le domaine public maritime immergé au-delà de la laisse de la basse mer.

Le respect des règles d'urbanisme est assuré par plusieurs mécanismes pouvant conduire à la démolition des ouvrages construits en méconnaissance de ces règles. Seul le juge judiciaire, gardien de la propriété privée, a le pouvoir d'ordonner la démolition d'une construction privée<sup>5</sup>.

Une telle démolition peut être prononcée tant par le juge répressif, sur le fondement de l'article L. 480-5 du code de l'urbanisme, que par le juge civil, sur le fondement du 1° de l'article L. 480-13 du même code.

En premier lieu, en application de l'article L. 480-4 du code de l'urbanisme, la méconnaissance des règles d'urbanisme est constitutive d'une infraction pouvant être punie d'une amende comprise entre 1 200 euros et un montant qui ne peut excéder, soit, dans le cas de construction d'une surface de plancher, une somme égale à 6 000 euros par mètre carré de surface construite, démolie ou rendue inutilisable, soit, dans les autres cas, un montant de 300 000 euros. En application de l'article L. 480-1 du code de l'urbanisme, la commune peut exercer les droits reconnus à la partie civile, en ce qui concerne les faits commis sur son territoire.

En cas de condamnation, l'article L. 480-5 du même code permet au juge pénal d'ordonner des mesures de restitution qui peuvent être soit la mise en conformité des lieux ou celle des ouvrages avec les règlements, l'autorisation ou la déclaration en tenant lieu, soit la démolition des ouvrages ou encore la réaffectation du sol en vue du rétablissement des lieux dans leur état antérieur<sup>6</sup>.

Initialement de trois ans, le délai de prescription applicable à cette action pénale a été porté à six ans par la loi n° 2017-242 du 27 février 2017 portant réforme de la prescription en matière pénale.

En deuxième lieu, une action civile en démolition est ouverte, en application du 1° de l'article L. 480-13, contre le propriétaire d'un ouvrage édifié conformément à un permis de construire annulé par le juge administratif. Un tiers lésé peut ainsi saisir le juge judiciaire afin qu'il ordonne au propriétaire de démolir sa construction édifiée conformément à un permis de construire lorsque le juge administratif a annulé le permis de construire par une décision devenue définitive depuis moins de deux ans, qu'une règle d'urbanisme ou une servitude d'utilité publique a été méconnue et que la construction est située dans l'une des catégories de zones énumérées au 1° de

---

<sup>5</sup> La juridiction administrative s'estime en particulier incompétente pour connaître de conclusions tendant à ce que soit ordonnée la démolition d'un ouvrage privé dont le permis de construire a été annulé pour excès de pouvoir (CE, 19 janvier 1979, *Hurdebourg et Ministre de l'équipement et de l'aménagement du territoire*, n°s 10185 et 10233).

<sup>6</sup> Ces mesures de restitution ne constituent pas des peines. Cour de cassation, crim., 15 janvier 2013, n° 12-84666 ; Cour de cassation, crim., 11 septembre 2018, n° 17-85829.

l'article L. 480-13. Il s'agit de zones présentant un enjeu particulier de protection de la nature et des paysages, de sites sensibles ou du patrimoine architectural et urbain. Par ailleurs, la jurisprudence judiciaire exige que le demandeur établisse un préjudice personnel en relation directe avec la violation des règles de l'urbanisme<sup>7</sup>.

## **b. – L'action en démolition au bénéfice des communes et des établissements publics de coopération intercommunale (les dispositions renvoyées)**

\* Pour permettre à l'administration d'agir au-delà du délai dans lequel est enfermée l'action pénale de l'article L. 480-5 du code de l'urbanisme, la loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages a institué une action civile en démolition propre aux communes et établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) compétents en matière d'urbanisme et prescrite par dix ans à compter de l'achèvement des travaux<sup>8</sup>.

Cette action civile est ouverte à la commune compétente en matière de plan local d'urbanisme ou, le cas échéant, à l'EPCI auquel aurait été transférée cette compétence. Elle leur permet de saisir le tribunal de grande instance<sup>9</sup> en vue de faire ordonner la démolition ou la mise en conformité d'un ouvrage édifié sans l'autorisation requise ou en méconnaissance de cette autorisation dans un secteur soumis à des risques naturels prévisibles.

La loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement a élargi le champ d'application de cette action, d'une part, en supprimant la condition tenant à la localisation de l'ouvrage au sein d'une zone présentant des risques naturels particuliers<sup>10</sup> et, d'autre part, en l'étendant à toutes les infractions d'urbanisme et notamment aux aménagements, installations et travaux

---

<sup>7</sup> Il peut être noté que le Conseil constitutionnel a déclaré conformes à la Constitution certaines dispositions de cet article dans sa décision n° 2017-672 QPC du 10 novembre 2017, *Association Entre Seine et Brotonne et autre (Action en démolition d'un ouvrage édifié conformément à un permis de construire)*.

<sup>8</sup> La ministre de l'écologie et du développement durable justifie la création de cette action au motif que les maires sont « confrontés à un obstacle important dans leur action de prévention des risques naturels du fait de la prescription de trois ans qui s'applique à toutes les constructions, rendant celles-ci inattaquables par la puissance publique au-delà de ce délai ». Elle propose alors de « permettre aux communes d'engager une action civile, alors que, pour l'instant, elles ont seulement accès à l'action pénale » (Assemblée nationale, 1ère lecture, compte-rendu des débats, troisième séance du jeudi 6 mars 2003).

<sup>9</sup> À la suite de la réforme de l'organisation judiciaire, cet article a été modifié par l'article 35 de l'ordonnance n° 2019-964 du 18 septembre 2019 prise en application de la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice, qui a remplacé « tribunal de grande instance » par « tribunal judiciaire ».

<sup>10</sup> L'exposé sommaire de l'amendement à l'origine de cette suppression souligne en effet que s'« il est évidemment essentiel de faire respecter les règles d'urbanisme au sein des secteurs exposés à un risque naturel prévisible, il est également nécessaire que le maire puisse faire respecter le règlement sur l'ensemble du territoire de la commune », amendement n° 15 présenté par M. Jean-Louis Léonard.

dispensés de toute formalité édifiés ou installés en violation de l'article L. 421-8 du code de l'urbanisme<sup>11</sup>.

\* Ces dispositions permettent désormais à une commune ou un EPCI compétent en matière de plan local d'urbanisme de saisir le tribunal de grande instance en vue de faire ordonner la démolition ou la mise en conformité d'un ouvrage édifié sans l'autorisation exigée par le livre IV du code de l'urbanisme (c'est-à-dire sans permis de construire ou d'aménager), en méconnaissance de cette autorisation ou, pour les aménagements, installations et travaux dispensés d'autorisation, en violation de l'article L. 421-8 (qui impose la conformité des travaux aux dispositions législatives et réglementaires relatives à l'utilisation des sols et certaines exigences en matière de construction)<sup>12</sup>.

Cette action se distingue de l'action civile, présentée *supra*, ouverte aux tiers en application du 1° de l'article L. 480-13. La Cour de cassation a pu ainsi juger qu'elle n'était pas soumise à « *la démonstration d'un préjudice personnel et direct causé par les constructions irrégulières* » aux motifs que cette action, qui « *a pour objet la démolition ou la mise en conformité, est destinée à faire cesser une situation illicite* » et que « *la volonté du législateur d'attribuer une action spécifique au profit de la commune serait compromise si cette action obéissait à la même condition de preuve d'un préjudice que l'action de droit commun ouverte à tout tiers victime de la violation de règles d'urbanisme* »<sup>13</sup>.

Par ailleurs, si cette action appartient à la commune ou à l'EPCI, un tiers intéressé peut contester la décision du maire ou du président d'un EPCI de refuser de faire usage des pouvoirs que lui confère l'article L. 480-14<sup>14</sup>. En revanche, un contribuable de la commune ne pourrait, sur le fondement de l'article L. 2132-5 du code général des collectivités territoriales, se substituer à la commune qui aurait négligé d'agir qu'à la condition de démontrer l'existence d'un intérêt matériel pour la collectivité<sup>15</sup>.

Enfin, comme il le fait lorsque la demande en démolition est fondée sur l'article L. 480-5 du code de l'urbanisme (action pénale)<sup>16</sup> ou sur l'article 809 du code de

---

<sup>11</sup> L'exposé sommaire relève que la procédure de l'article L. 480-14 du code de l'urbanisme « *ne concerne que les constructions, ce qui exclut les installations légères de loisirs, telles que les mobil-home irrégulièrement implantées* » alors que « *ces installations irrégulières posent, en particulier dans les communes touristiques, un problème majeur* », amendement n° 15 présenté par M. Jean-Louis Léonard.

<sup>12</sup> En application de l'article L. 562-5 du code de l'environnement, le tribunal peut également être saisi par le préfet en cas de méconnaissance d'un plan de prévention des risques naturels prévisibles approuvé.

<sup>13</sup> Cour de cassation., 3<sup>ème</sup> civ., 16 mai 2019, *S<sup>e</sup> des Mines c/ Cne de Lovagny*, n° 17-31757.

<sup>14</sup> TA Besançon, 15 janvier 2019, n° 1702242.

<sup>15</sup> CE, 18 décembre 2017, n° 410192.

<sup>16</sup> Cour de cassation, crim., 16 janvier 2018, n° 17-81.884 ; Cour de cassation, 31 janvier 2017, n° 16-82945.

procédure civile (procédure de référé)<sup>17</sup>, le juge judiciaire examine, au regard de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme (et donc du droit au respect de la vie privée et familiale), la proportionnalité de la mesure de démolition<sup>18</sup>. Ainsi, saisi d'une demande en démolition d'un ouvrage irrégulièrement édifié ou installé, le juge procède à un contrôle concret de la proportionnalité des effets d'une démolition sur le droit au domicile de la personne concernée, compte tenu des enjeux que présente le respect des règles d'urbanismes méconnues. Toutefois, s'il existe « *un besoin social impérieux de préserver la sécurité des personnes exposées à un risque naturel d'inondation et d'éviter toute construction nouvelle ou reconstruction à l'intérieur des zones inondables* », le juge est dispensé de s'interroger sur les effets de la mesure au regard de la vie privée<sup>19</sup>.

## **B. – Origine de la QPC et question posée**

Le requérant était le propriétaire d'une parcelle située sur le territoire de la commune de Yèvre-la-ville.

En 2011, souhaitant élargir le sentier qui longeait cette parcelle pour pouvoir l'emprunter avec son véhicule, il avait démoli le mur de clôture et l'avait reconstruit plus en retrait sur son terrain. Pour régulariser la situation, il avait par la suite déposé une déclaration préalable de travaux à laquelle le maire de la ville s'était opposé par un arrêté du 10 juin 2013 en raison de l'avis défavorable de l'architecte des Bâtiments de France.

En 2015, le requérant avait formé une demande de permis de construire un pavillon sur son terrain. Un refus lui avait été opposé le 1<sup>er</sup> juillet 2016 pour des motifs tirés de la méconnaissance des prescriptions du plan local d'urbanisme relatives aux caractéristiques d'accès et au stationnement de véhicules.

Le requérant avait formé un recours contre le refus de permis de construire, qui avait été rejeté par un jugement du tribunal administratif d'Orléans du 5 juin 2018, confirmé par un arrêt de la cour administrative d'appel de Nantes. Dans les motifs de sa décision, la cour avait mentionné qu'il n'était pas établi qu'une action civile en démolition du mur déplacé ne pouvait plus être engagée par la commune sur le fondement de l'article L. 480-14 du code de l'urbanisme<sup>20</sup>.

---

<sup>17</sup> Cour de cassation, 3<sup>ème</sup> civ., 17 décembre 2015, n° 14-22.095 ; Cour de cassation, 16 janvier 2020, n° 19-10375.

<sup>18</sup> Cour de cassation, 3<sup>ème</sup> civ., 16 janvier 2020, n° 19-13.645.

<sup>19</sup> *Ibidem*.

<sup>20</sup> La cour a justifié ainsi que le requérant ne bénéficie pas de la jurisprudence du Conseil d'État qui prévoit que, dans l'hypothèse où l'autorité administrative envisage de refuser le permis sollicité parce que la construction dans son entier ne peut être autorisée au regard des règles d'urbanisme en vigueur à la date de sa décision, elle a toutefois la faculté,

À l'occasion du pourvoi dirigé contre cet arrêt, le requérant avait soulevé une question prioritaire de constitutionnalité portant sur la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit des dispositions de l'article L. 480-14 du code de l'urbanisme.

Par une décision du 29 mai 2020, le Conseil d'État avait renvoyé la question au Conseil constitutionnel au motif que « *Le moyen tiré de ce qu'elles [les dispositions de l'article L. 480-14] portent atteinte aux droits et libertés garantis par la Constitution, notamment au 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, soulève une question présentant un caractère sérieux* ».

## **II. – L'examen de la constitutionnalité des dispositions contestées**

### **A. – Les griefs et la restriction du champ**

\* En premier lieu, le requérant soutenait que ces dispositions portaient une atteinte disproportionnée au droit de propriété consacré par les articles 2 et 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789. Selon lui, elles conféraient à une commune ou à un établissement public de coopération intercommunale la possibilité discrétionnaire de faire démolir une construction au seul motif qu'elle méconnaît une règle d'urbanisme, sans que soient pris en considération le lieu de l'implantation de la construction, la bonne foi de son propriétaire et les possibilités de régularisation. De plus, il faisait valoir que le délai de dix ans pendant lequel elles permettaient de demander cette démolition était excessif.

En second lieu, le requérant soutenait que ces dispositions portaient une atteinte disproportionnée au droit au respect de la vie privée et, plus particulièrement, à l'inviolabilité du domicile au motif, notamment, qu'elles pouvaient conduire à la destruction d'un ouvrage constituant un domicile.

\* Au regard de ces griefs, le Conseil constitutionnel a restreint le champ de la QPC aux mots « *la démolition* » figurant à la première phrase de l'article L. 480-14 du code de l'urbanisme (paragr. 3).

---

dans l'hypothèse d'une construction ancienne, à l'égard de laquelle aucune action pénale ou civile n'est plus possible, après avoir apprécié les différents intérêts publics et privés en présence au vu de cette demande, d'autoriser, parmi les travaux demandés, ceux qui sont nécessaires à sa préservation et au respect des normes, alors même que son édification ne pourrait plus être régularisée au regard des règles d'urbanisme applicables.

## **B. – Sur le grief tiré de la méconnaissance du droit de propriété**

### **1. – La jurisprudence du Conseil constitutionnel**

\* Le droit de propriété bénéficie d'une protection constitutionnelle fondée sur les articles 2 et 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789.

Le champ d'application de cette protection est large, le Conseil ayant adopté une conception extensive de la notion de propriété. En effet, le Conseil constitutionnel tient compte de l'évolution des conditions d'exercice de la propriété depuis 1789, caractérisée par « *une notable extension de son champ d'application à des domaines individuels nouveaux* »<sup>21</sup>. La protection constitutionnelle de la propriété concerne ainsi la propriété corporelle, mobilière comme immobilière, mais également les droits de propriété intellectuelle envisagés dans leur globalité<sup>22</sup>, ainsi que les créances<sup>23</sup>.

Au sein du champ d'application large de la protection constitutionnelle dont bénéficie le droit de propriété, le Conseil constitutionnel distingue la protection contre la privation de propriété de la protection contre les atteintes portées à l'exercice de cette propriété. La première relève de l'article 17 de la Déclaration de 1789 et n'autorise à priver un individu de sa propriété que si « *la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité* »<sup>24</sup>. La seconde relève de son article 2, sur le fondement duquel le Conseil procède à un contrôle de proportionnalité en vérifiant que les atteintes portées à l'exercice du droit de propriété sont justifiées par un motif d'intérêt général et « *proportionnées [...] à l'objectif poursuivi* »<sup>25</sup>.

*a. – Les conditions d'opérance du grief tiré de la méconnaissance du droit de propriété*

\* La protection du droit de propriété ne peut bénéficier qu'aux personnes qui sont légalement propriétaires des biens.

---

<sup>21</sup> Décision n° 81-132 DC du 16 janvier 1982, *Loi de nationalisation*, cons. 16.

<sup>22</sup> Décision n° 2009-580 DC du 10 juin 2009, *Loi favorisant la diffusion et la protection de la création sur internet*, cons. 13.

<sup>23</sup> Décision n° 2010-607 DC du 10 juin 2010, *Loi relative à l'entrepreneur individuel à responsabilité limitée*, cons. 9.

<sup>24</sup> Décision n° 81-132 DC du 16 janvier 1982, *Loi de nationalisation*, cons. 44 et 46 ; décision n° 2011-169 QPC du 30 septembre 2011, *Consorts M. et autres (Définition du droit de propriété)*, cons. 6.

<sup>25</sup> Décisions n°s 2010-60 QPC du 12 novembre 2010, *M. Pierre B. (Mur mitoyen)*, cons. 3 et 2011-151 QPC du 13 juillet 2011, *M. Jean-Jacques C. (Attribution d'un bien à titre de prestation compensatoire)*, cons. 3.



Ainsi, dans la décision n° 2011-126 QPC du 13 mai 2011, le Conseil juge inopérant le grief tiré de la méconnaissance de l'atteinte au droit de propriété dirigé contre des dispositions imposant le remboursement de sommes indues<sup>26</sup>. Comme l'indique le commentaire de cette décision, la protection du droit de propriété « *ne peut logiquement bénéficier qu'aux personnes qui sont légalement propriétaires des biens. Dès lors, une personne condamnée en justice à restituer des sommes indûment perçues ou à verser des dommages et intérêts à la suite de pratiques illicites ne saurait utilement invoquer la méconnaissance du droit de propriété pour récupérer ces montants* »<sup>27</sup>.

De même, dans sa décision n° 2010-96 QPC du 4 février 2011, le Conseil était saisi de dispositions prévoyant que des personnes disposant de titres sur des terrains situés dans la zone des cinquante pas géométriques dans les départements d'outre-mer et qui n'avaient pas pu faire valoir leur droit, pouvaient le faire devant une nouvelle commission de validation. Alors qu'était contestée l'interprétation de la Cour de cassation selon laquelle la commission ne pouvait valider que les titres de propriétés délivrés à l'origine par l'État, le Conseil a jugé : « *il ressort de l'édit de Saint-Germain-en-Laye de décembre 1674, du décret des 22 novembre et 1<sup>er</sup> décembre 1790, de l'ordonnance du 9 février 1827, ainsi que des décrets du 21 mars 1882 et du 4 juin 1887, susvisés, qu'à l'exception de "ventes particulières" faites antérieurement à l'édit de 1674 qui les a validées, les terrains situés dans la zone des cinquante pas géométriques en Guadeloupe et en Martinique n'ont pu être aliénés que par l'État ; qu'en conséquence, sous réserve des droits résultant d'une telle cession ou validation par l'État, aucun droit de propriété sur ces terrains n'a pu être valablement constitué au profit de tiers ; qu'il s'ensuit que doit être écarté le grief tiré de ce que la disposition contestée, en vertu de laquelle les seuls titres opposables à l'État antérieurs à l'entrée en vigueur du décret du 30 juin 1955 sont ceux délivrés ou validés par lui, serait contraire au droit de propriété garanti par les articles 2 et 17 de la Déclaration de 1789 ; qu'il en est de même des griefs tirés de la violation de la garantie des droits proclamée par son article 16 et du principe d'égalité devant la loi* »<sup>28</sup>.

Enfin, et sans examiner l'atteinte au droit de propriété, le Conseil, qui était saisi de dispositions prévoyant l'inaliénabilité et l'imprescriptibilité des biens appartenant au domaine public des personnes publiques, a jugé : « *qu'aucun droit de propriété sur un bien appartenant au domaine public ne peut être valablement constitué au profit*

---

<sup>26</sup> Décision n° 2011-126 QPC du 13 mai 2011, *Société Système U Centrale Nationale et autre (Action du ministre contre des pratiques restrictives de concurrence)*, cons. 12.

<sup>27</sup> Commentaire, p. 6-7.

<sup>28</sup> Décision n° 2010-96 QPC du 4 février 2011, *M. Jean-Louis de L. (Zone des 50 pas géométriques)*, cons. 8.

*de tiers et, d'autre part, qu'un tel bien ne peut faire l'objet d'une prescription acquisitive en application de l'article 2276 du code civil au profit de ses possesseurs successifs, même de bonne foi. Dès lors, les dispositions contestées ne portent pas atteinte à des situations légalement acquises, ni ne remettent en cause les effets qui pourraient légitimement être attendus de telles situations. Elles ne portent pas davantage atteinte aux conventions légalement conclues »<sup>29</sup>.*

\* En outre, le Conseil juge que le grief tiré d'une atteinte au droit de propriété est inopérant lorsque la mesure en cause, bien que privative de propriété, est mise en œuvre à titre répressif. Dans cette hypothèse, seul l'article 8 s'applique et c'est au regard des exigences qu'il consacre concernant le prononcé de peines que le Conseil examine les dispositions contestées<sup>30</sup>.

Ainsi, par exemple, le Conseil constitutionnel a jugé dans sa décision n° 2015-493 QPC que la fermeture d'un débit de boissons prononcée par le juge à titre de peine complémentaire obligatoire devait être considérée comme une sanction ayant le caractère d'une punition au sens de l'article 8 de la Déclaration de 1789 et que « *que, par suite, le grief tiré de la méconnaissance du droit de propriété est inopérant* »<sup>31</sup>.

*b. – La distinction entre la privation de propriété et l'atteinte à l'exercice du droit de propriété*

Au regard de la différence de contrôle opéré par le Conseil selon qu'il a affaire à une privation du droit de propriété ou simplement à une atteinte à son exercice, la qualification de la mesure est essentielle.

Pour procéder à cette qualification, le Conseil examine tant la nature de la mesure (est-elle, par elle-même, une privation de propriété ?) que son objet et ses effets (a-t-elle pour objet la privation de propriété ou dénature-t-elle ce droit ?).

Ainsi, par exemple, la procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique a pour objet une privation de propriété et relève donc de l'article 17 de la Déclaration de 1789<sup>32</sup>, contrairement à l'accès aux propriétés privées pour l'étude des projets de

---

<sup>29</sup> Décision n° 2018-743 QPC du 26 octobre 2018, *Société Brimo de Laroussilhe (Inaliénabilité et imprescriptibilité des biens du domaine public)*, paragr. 7.

<sup>30</sup> Décision n° 2010-66 QPC du 26 novembre 2010, *M. Thibaut G (confiscation de véhicules)*.

<sup>31</sup> Décision n° 2015-493 QPC du 16 octobre 2015, *M. Abdullah N. (Peine complémentaire obligatoire de fermeture de débit de boissons)*, cons. 10.

<sup>32</sup> Voir notamment décision n° 2010-26 QPC du 17 septembre 2010, *SARL l'Office central d'accession au logement (Immeubles insalubres)*, cons. 6.

travaux publics et à l'occupation temporaire de ces terrains pour la réalisation de ces opérations, qui constituent seulement des restrictions à l'exercice du droit de propriété<sup>33</sup>.

De même, dans sa décision n° 2011-203 QPC du 2 décembre 2011, le Conseil a jugé que les dispositions qui « *permettent l'aliénation, en cours de procédure, par l'administration des douanes, sur autorisation d'un juge, des véhicules et objets périssables saisis [...] entraîne une privation de liberté au sens de l'article 17* »<sup>34</sup>. Le contrôle du Conseil s'est ainsi opéré au regard des garanties constitutionnelles de l'article 17 de la Déclaration de 1789. Le commentaire éclaire la décision en précisant « *que l'article 389 du code des douanes transfère à l'administration douanière le pouvoir de disposition du propriétaire. Une telle aliénation forcée ne peut s'analyser comme une simple atteinte à l'exercice, par le propriétaire, de son droit de propriété : priver le propriétaire du pouvoir consubstantiel à son droit – le pouvoir de disposition- revient somme toute, à le priver du droit lui-même* »<sup>35</sup>.

Cependant, le Conseil constitutionnel ne se borne pas à constater matériellement une privation de propriété pour considérer que celle-ci relève du régime de protection de l'article 17.

Ainsi, dans sa décision n° 2011-151 QPC du 13 juillet 2011, saisi de dispositions prévoyant que le juge aux affaires familiales peut décider que la prestation compensatoire en capital s'exécutera par l'attribution d'un bien, le Conseil juge que « *la prestation compensatoire est "destinée à compenser, autant qu'il est possible, la disparité que la rupture du mariage crée dans les conditions de vie respectives" ; que l'article 271 prévoit que cette prestation est fixée par le juge selon les besoins de l'époux à qui elle est versée et les ressources de l'autre ; que l'attribution, décidée par le juge du divorce, d'un bien dont un époux est propriétaire a pour objet d'assurer le paiement de la dette dont il est débiteur au profit de son conjoint au titre de la prestation compensatoire ; qu'elle constitue une modalité de paiement d'une obligation judiciairement constatée ; qu'il en résulte que, si l'attribution forcée d'un bien à titre de prestation compensatoire conduit à ce que l'époux débiteur soit privé*

---

<sup>33</sup> 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)*, cons. 9 et 10.

<sup>34</sup> Décision n° 2011-203 QPC du 2 décembre 2011, *M. Wathik M. (Vente des biens saisis par l'administration douanière)*, cons. 4. Dans cette affaire, le propriétaire dont les biens sont saisis puis aliénés dans les conditions prévues par l'article 389 du code des douanes ne fait l'objet d'aucune condamnation et l'article 8 de la Déclaration de 1789 est donc inopérant.

<sup>35</sup> Commentaire, p. 5.

*de la propriété de ce bien, elle n'entre pas dans le champ d'application de l'article 17 de la Déclaration de 1789 »<sup>36</sup>.*

De même, dans sa décision n° 2011-206 QPC du 16 décembre 2011, le Conseil était saisi de dispositions prévoyant que, dans le cadre d'une saisie immobilière, la mise à prix initiale est fixée par le créancier poursuivant qui, à défaut d'enchère, est déclaré adjudicataire au montant qu'il a fixé. Le Conseil a jugé que « *la saisie immobilière est une procédure d'exécution forcée sur l'immeuble du débiteur en vue de la distribution de son prix ; qu'elle constitue une modalité de paiement d'une créance exécutoire ; qu'il en résulte que, si l'adjudication conduit à ce que le débiteur soit privé de la propriété de ce bien, cette procédure n'entre pas dans le champ d'application de l'article 17 de la Déclaration de 1789 »<sup>37</sup>. Le Conseil a ensuite contrôlé les dispositions au regard de l'article 2 de la Déclaration.*

Enfin, dans sa décision n° 2011-209 QPC du 17 janvier 2012, le Conseil était saisi de dispositions qui permettaient à l'autorité administrative, pour des raisons d'ordre public ou de sécurité des personnes, d'ordonner à tout détenteur d'une arme soumise au régime de l'autorisation ou de la déclaration de s'en dessaisir sans indemnisation. Le Conseil a jugé : « *Considérant, d'une part, que la détention de certaines armes et munitions est soumise à un régime administratif de déclaration ou d'autorisation en raison du risque d'atteintes à l'ordre public ou à la sécurité des personnes ; qu'afin de prévenir de telles atteintes, les dispositions contestées instituent une procédure de "dessaisissement" obligatoire consistant pour le détenteur, soit à vendre son arme dans les conditions légales, soit à la remettre à l'État, soit à la neutraliser ; qu'à défaut d'un tel "dessaisissement", les dispositions contestées prévoient une procédure de saisie ; que, dès lors, cette remise volontaire ou cette saisie n'entre pas dans le champ de l'article 17 de la Déclaration de 1789 ; que le grief tiré de la méconnaissance de cet article doit être écarté »<sup>38</sup>.*

Le commentaire précise que : « *La procédure de dessaisissement pour des raisons d'ordre public ou de sauvegarde de la sécurité des personnes s'analyse comme une modalité d'application du régime de l'autorisation ou de la déclaration [...]. Si le propriétaire de l'arme, que celle-ci soit soumise à autorisation ou à déclaration, ne saurait être considéré comme étant un propriétaire de mauvaise foi lorsque la procédure de dessaisissement est engagée, il ne peut pas pour autant se plaindre d'une privation du droit de propriété qui violerait l'article 17 de la Déclaration de*

---

<sup>36</sup> Décision n° 2011-151 QPC du 13 juillet 2011 précitée, cons. 5

<sup>37</sup> Décision n° 2011-206 QPC du 16 décembre 2011, *M. Noël C. (Saisie immobilière, montant de la mise à prix)*, cons. 5.

<sup>38</sup> Décision n° 2011-209 QPC du 17 janvier 2012, *M. Jean-Claude G. (Procédure de dessaisissement d'armes)*, cons. 5.

*1789 après qu'il a refusé de se soumettre à l'ordre de l'autorité administrative lui enjoignant soit de s'en défaire, soit de la neutraliser. En effet, la possession de l'arme, qu'elle soit autorisée ou déclarée, est soumise à un régime d'encadrement très strict, tenant à la nature particulière de ce bien et aux éventuelles conséquences que son usage serait susceptible d'avoir sur la sécurité des personnes. La procédure de "dessaisissement" n'est qu'une des modalités particulières de mise en œuvre de ce régime d'encadrement »<sup>39</sup>.*

Il ressort de cet exposé jurisprudentiel que la distinction entre une privation de propriété relevant de l'article 17 de la Déclaration de 1789 et l'atteinte portée à l'exercice du droit de propriété soumise à son article 2 ne résulte pas du seul examen matériel de l'effet produit par la disposition litigieuse, mais qu'il s'agit en réalité d'une qualification juridique prenant en compte non seulement l'effet produit par la disposition mais également son objet et le cadre juridique dans lequel elle intervient.

*c. – Le régime juridique applicable aux privations de propriété et aux atteintes à l'exercice du droit de propriété*

\* Le régime juridique applicable aux privations de propriété résultant de la loi est tout entier défini à l'article 17 de la Déclaration de 1789.

Le premier élément est celui de la nécessité publique légalement constatée : le Conseil s'assure que l'expropriation est bien justifiée par l'utilité publique de l'opération qu'elle permettra de réaliser<sup>40</sup>. Il a ainsi pu déclarer contraire à l'article 17 le pouvoir conféré à l'État de retenir les objets présentant un intérêt national historique ou artistique lorsqu'il a refusé de leur délivrer une autorisation d'exportation. Le Conseil a en effet considéré que : « *En prévoyant l'acquisition forcée de ces biens par une personne publique, alors que leur sortie du territoire national a déjà été refusée, le législateur a instauré une privation de propriété sans fixer les critères établissant une nécessité publique* »<sup>41</sup>.

Le second est l'allocation d'une juste et préalable indemnité, couvrant l'intégralité du préjudice direct, matériel et certain causé par la privation de propriété<sup>42</sup>.

---

<sup>39</sup> Commentaire p. 6.

<sup>40</sup> Décision n° 89-256 DC du 25 juillet 1989, *Loi portant dispositions diverses en matière d'urbanisme et d'agglomérations nouvelles*, cons. 19.

<sup>41</sup> Décision n° 2014-426 QPC du 14 novembre 2014, *M. Alain L. (Droit de retenir des œuvres d'art proposées à l'exportation)*, cons. 6.

<sup>42</sup> Décision n° 2014-451 QPC du 13 février 2015, *Société Ferme Larrea EARL (Conditions de prise de possession d'un bien ayant fait l'objet d'une expropriation pour cause d'utilité publique II)*, cons. 5.

\* Le contrôle du Conseil sur les atteintes portées à l'exercice du droit de propriété est triple.

D'une part, le Conseil veille à ce que l'atteinte soit bien justifiée par un motif d'intérêt général. Il a ainsi pu juger contraire aux exigences de l'article 2 de la Déclaration de 1789 l'interdiction faite aux gens du voyage, sans aucun motif tiré notamment d'une atteinte à l'ordre public, de stationner sur des terrains dont ils sont propriétaires<sup>43</sup>.

D'autre part, il s'attache à ce que les limites apportées à l'exercice du droit de propriété soient bien proportionnées à l'objectif poursuivi. Il a ainsi censuré le pouvoir de préemption des sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER), qui pouvait s'exercer sur des parts d'une société détentrice d'un terrain agricole. L'objet de ce droit de préemption était, en effet, la rétrocession des biens préemptés en vue de l'installation d'un agriculteur. Or, le fait que la préemption puisse s'exercer sur une partie seulement de ces parts ne garantissait pas que le terrain détenu par la société en cause pourrait ensuite être mis à disposition d'un agriculteur pour son installation. En outre, la durée de détention de parts était susceptible d'affecter sensiblement leur valorisation. Le législateur n'avait pas non plus fixé de délai au-delà duquel les SAFER devaient rétrocéder les biens préemptés. Enfin, la liste des personnes protégées de l'exercice de ce droit de préemption était réduite<sup>44</sup>.

L'absence de proportionnalité peut également découler de ce que le législateur n'a prévu aucune garantie ni fixé aucune règle encadrant l'atteinte portée à l'exercice du droit de propriété<sup>45</sup>.

Enfin, le Conseil s'assure également que les limitations apportées à l'exercice du droit de propriété n'aboutissent pas à en dénaturer le sens et la portée. Le Conseil a ainsi censuré sur ce fondement une disposition législative permettant de contraindre un créancier poursuivant à devenir propriétaire d'un bien immobilier détenu par son débiteur, en le déclarant, sous certaines conditions, adjudicataire de l'immeuble ainsi mis aux enchères<sup>46</sup>.

#### *d. – La jurisprudence en matière d'urbanisme*

---

<sup>43</sup> Décision n° 2019-805 QPC du 27 septembre 2019, *Union de défense active des forains et autres (Obligation d'accueil des gens du voyage et interdiction du stationnement des résidences mobiles)*, paragr. 27 à 30.

<sup>44</sup> Décision n° 2017-748 DC du 16 mars 2017, *Loi relative à la lutte contre l'accaparement des terres agricoles et au développement du biocontrôle*, paragr. 5 à 10.

<sup>45</sup> Décision n° 2017-695 QPC du 29 mars 2018, *M. Rouchdi B. et autre (Mesures administratives de lutte contre le terrorisme)*, paragr. 67 à 70.

<sup>46</sup> Décision n° 98-403 DC du 29 juillet 1998, *Loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions*, cons. 38 à 40.

Hors dispositions de préemption ou d'expropriation, le Conseil n'a que peu fréquemment été saisi de réglementations d'urbanisme et des contraintes qu'elles font peser sur le droit de propriété.

Dans sa décision n° 2000-436 DC du 7 décembre 2000, le Conseil a été saisi de dispositions relatives au contenu des plans locaux d'urbanisme auxquelles il était fait grief d'imposer des contraintes particulièrement sévères. À cette occasion, le Conseil a jugé 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 »*<sup>47</sup>.

Dans cette même décision, étaient contestées des dispositions autorisant un plan local d'urbanisme à instituer des servitudes consistant à interdire de construire. Le Conseil a jugé : *« 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*

---

<sup>47</sup> Décision n° 2000-436 DC du 7 décembre 2000, *Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains*, cons. 15.

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* »<sup>48</sup>.

Dans sa décision n° 2011-182 QPC du 14 octobre 2011, le Conseil était saisi de dispositions permettant à l'État d'établir une servitude de passage et d'aménagement pour assurer la continuité des voies de défense contre l'incendie. Le Conseil a jugé 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 ; / 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 ; / 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 ; / 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* »<sup>49</sup>.

Enfin, il peut être noté que, dans sa décision n° 2014-394 QPC du 7 mai 2014, le Conseil a été saisi de dispositions établissant une servitude légale de voisinage interdisant aux propriétaires de fonds voisins d'avoir des arbres, arbrisseaux et arbustes près de la limite de la propriété voisine à une distance inférieure à celle prescrite par des règlements particuliers. Ces dispositions permettaient au voisin,

---

<sup>48</sup> *Ibid.* cons. 18.

<sup>49</sup> 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)*, cons. 5 à 8.



sans avoir à justifier d'un préjudice ou à invoquer un motif particulier, d'exiger l'arrachage ou la réduction des arbres. Le Conseil a jugé : « *Considérant, en premier lieu, que la servitude établie par les dispositions contestées n'entraîne pas une privation de propriété au sens de l'article 17 de la Déclaration de 1789 / Considérant, en second lieu, que, d'une part, en imposant le respect de certaines distances pour les plantations en limite de la propriété voisine, le législateur a entendu assurer des relations de bon voisinage et prévenir les litiges ; que les dispositions contestées poursuivent donc un but d'intérêt général ; Considérant que, d'autre part, les dispositions contestées ne s'appliquent qu'aux plantations situées en limite de la propriété voisine ; qu'en présence d'un mur séparatif, des arbres, arbrisseaux et arbustes de toute espèce peuvent être plantés en espalier "sans que l'on soit tenu d'observer aucune distance" ; que l'option entre l'arrachage et la réduction appartient au propriétaire ; que celui-ci a en outre le droit de s'y opposer en invoquant l'existence d'un titre, "la destination du père de famille" ou la prescription trentenaire ; que l'atteinte portée par les dispositions contestées à l'exercice du droit de propriété ne revêt donc pas un caractère disproportionné au regard du but poursuivi ; que, par suite, les griefs tirés de l'atteinte au droit de propriété doivent être écartés* »<sup>50</sup>.

## **2. – L'application à l'espèce**

\* Le Conseil a tout d'abord rappelé la formule de principe relative à la protection constitutionnelle du droit de propriété, dont résulte une distinction entre, d'une part, le régime applicable aux privations de propriété au sens de l'article 17 de la Déclaration de 1789 et, d'autre part, celui dont relèvent les atteintes portées à ce droit, fondé sur l'article 2 de la même déclaration.

Afin de déterminer le fondement et les conditions de son contrôle, le Conseil devait déterminer si le grief tiré d'une méconnaissance du droit de propriété était opérant et, le cas échéant, apprécier si l'action en démolition dont bénéficient les communes et les établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière de plan local d'urbanisme à l'encontre des ouvrages édifiés ou installés en méconnaissance des règles d'urbanisme constituait une privation de propriété au sens de l'article 17 de la Déclaration de 1789 ou une atteinte à ce droit.

Sur le premier point, le Conseil a jugé le grief opérant en considérant implicitement que la circonstance qu'un ouvrage a été irrégulièrement édifié ou installé est sans conséquence sur le droit de propriété qui s'attache à celui-ci. En effet, les règles

---

<sup>50</sup> Décision n° 2014-394 QPC du 7 mai 2014, *Société Casuca (Plantations en limite de propriétés privées)*, cons. 12 à 14.

d'urbanisme n'ont ni pour objet ni pour effet de déterminer la propriété d'un bien.

Sur le second point, le Conseil a jugé que : « *l'action en démolition prévue par les dispositions contestées ne constitue qu'une conséquence des restrictions apportées aux conditions d'exercice du droit de propriété par les règles d'urbanisme. Elle n'a pour objet que de rétablir les lieux dans leur situation antérieure à l'édification irrégulière de la construction concernée. Il en résulte que, si la démolition d'un tel ouvrage a pour effet de priver son propriétaire de la propriété de ce bien irrégulièrement bâti, elle n'entre pas dans le champ d'application de l'article 17 de la Déclaration de 1789* » (paragr. 7).

Ce faisant, le Conseil a confirmé que, pour déterminer si une mesure portant atteinte au droit de propriété entre dans le champ d'application de l'article 17, il ne s'attache pas uniquement à son effet concret mais prend en compte son objet et le cadre dans lequel elle s'insère.

En l'espèce, les dispositions contestées avaient pour objet d'assurer le respect de la réglementation d'urbanisme dont elles ne constituaient qu'une mesure d'exécution et un prolongement. Or, la réglementation d'urbanisme a pour objet d'encadrer et de restreindre l'exercice du droit de propriété d'une personne sur son terrain pour qu'il soit conforme à l'intérêt général. La démolition d'un ouvrage irrégulièrement installé ou édifié ne constitue donc pas une privation de propriété au sens de l'article 17 de la Déclaration de 1789 et doit être contrôlée sur le fondement de l'article 2 de la même déclaration. Une solution inverse aurait d'ailleurs eu pour conséquence paradoxale d'exiger que le propriétaire d'un bâtiment irrégulièrement construit ou installé perçoive, avant sa démolition, une juste indemnité.

\* Le Conseil devait en conséquence s'assurer que l'atteinte portée à l'exercice du droit de propriété par les dispositions contestées était justifiée par un objectif d'intérêt général et proportionnée à celui-ci.

En ce qui concerne l'objectif poursuivi par le législateur, le Conseil a considéré que l'action en démolition en cause était « *justifiée par l'intérêt général qui s'attache au respect des règles d'urbanisme, lesquelles permettent la maîtrise, par les collectivités publiques, de l'occupation des sols et du développement urbain* » (paragr. 8). L'intérêt général attaché à une telle maîtrise avait déjà été reconnu par le Conseil dans sa décision n° 2000-436 DC du 7 décembre 2000 précitée<sup>51</sup>, mais la décision commentée élargit logiquement la portée d'une telle reconnaissance au

---

<sup>51</sup> Décision n° 2000-436 DC du 7 décembre 2000 précitée, cons. 15.

respect des règles qui permettent cette maîtrise.

En ce qui concerne la proportionnalité de l'atteinte à l'exercice du droit de propriété, le Conseil a d'abord mentionné les garanties entourant la mise en œuvre de l'action en démolition contestée en relevant, d'une part, que « *cette action en démolition ne peut être introduite que par les autorités compétentes en matière de plan local d'urbanisme et dans un délai de dix ans qui commence à courir dès l'achèvement des travaux* » et, d'autre part, que « *la démolition ne peut être prononcée que par le juge judiciaire et à l'encontre d'un ouvrage édifié ou installé sans permis de construire ou d'aménager, ou sans déclaration préalable, en méconnaissance de ce permis ou en violation des règles de fond dont le respect s'impose sur le fondement de l'article L. 421-8 du code de l'urbanisme* » (paragr. 9).

Cependant, les termes des dispositions contestées n'interdisaient pas explicitement de demander et d'obtenir la démolition d'un ouvrage alors que sa simple mise en conformité, donc une mesure moins attentatoire au droit de propriété, était envisageable. Or, dans de telles circonstances, l'exigence de proportionnalité impose que, lorsqu'elle est acceptée par le propriétaire, seule cette dernière mesure puisse être prononcée.

Le Conseil a dès lors émis une réserve propre à donner aux dispositions contestées une interprétation conforme à l'article 2 de la Déclaration de 1789 en considérant que ces dispositions « *ne sauraient, sans porter une atteinte excessive au droit de propriété, être interprétées comme autorisant la démolition d'un tel ouvrage lorsque le juge peut, en application de l'article L. 480-14, ordonner à la place sa mise en conformité et que celle-ci est acceptée par le propriétaire* » (même paragr.).

Au regard de ces éléments, il a jugé que « *les limitations apportées par les dispositions contestées à l'exercice du droit de propriété résultant de l'article 2 de la Déclaration de 1789 sont justifiées par un motif d'intérêt général et, sous la réserve énoncée au paragraphe précédent, proportionnées à cet objectif* » et a écarté, sous cette réserve, le grief tiré de la méconnaissance de cet article (paragr. 10).

Enfin, le Conseil a précisé que les dispositions contestées « *ne méconnaissent pas non plus le droit au respect de la vie privée ni aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit* » et les a déclarées conformes à la Constitution sous la réserve précédemment évoquée (paragr. 11).