

Décision n° 2011-172 QPC du 23 septembre 2011

Epoux L. et autres

(Accès aux propriétés privées pour l'étude des projets de travaux publics)

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 1^{er} juillet 2011 par le Conseil d'État (décision n° 348413) sur le fondement des dispositions de l'article 61-1 de la Constitution d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) posée par M. et Mme L. et quatre autres requérants concernant la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit des articles 1^{er}, 3 à 6, ainsi que des trois premiers alinéas de l'article 7 de la loi du 29 décembre 1892 relative aux dommages causés à la propriété privée par l'exécution de travaux publics.

Dans sa décision n° 2011-172 QPC du 23 septembre 2011, le Conseil constitutionnel a déclaré ces dispositions conformes à la Constitution.

I. – Les dispositions contestées

A. – Historique des dispositions contestées

La loi du 29 décembre 1892 sur les dommages causés à la propriété privée par l'exécution des travaux publics¹ a été adoptée sous le Gouvernement d'Alexandre Ribot, Sadi Carnot étant alors Président de la République. Marquée par son temps, elle présente quelques rédactions datées comme celle de son article 6 qui organise une publicité « *à son de caisse ou de trompe* ». Sa mise en cause sur le fondement d'une atteinte au droit de propriété aurait, à l'époque, sans doute été considérée comme paradoxale dans la mesure où elle a constitué alors un progrès dans la protection de la propriété privée face aux prérogatives de l'administration². Ainsi, l'article 1^{er} de la loi est rédigé sur un mode restrictif : « *Les agents de l'administration ou les personnes auxquelles elle délègue ses droits, ne peuvent pénétrer dans les propriétés privées pour y exécuter les opérations nécessaires à l'étude des projets de travaux publics, civils ou militaires, (...), qu'en vertu d'un arrêté préfectoral indiquant les*

¹ JORF, 30 décembre 1892, p. 6319.

² Comme en attestent les différents rapports ayant conduit à l'adoption de cette loi à la fin du XIX^e siècle et reproduits au *Recueil Duvergier* 1892, p. 415-423, et l'analyse plus récente de René Chapus, *Droit administratif général*, tome 2, Paris, Montchrestien, 2001, 15^e édition, p. 627.

communes sur le territoire desquelles des études doivent être faites » (c'est nous qui soulignons).

Si cette loi a fait l'objet, depuis lors, de plusieurs modifications, seul, parmi les dispositions déferées, l'article 1^{er} a été modifié, sous l'effet de la loi n° 2009-526 du 12 mai 2009 de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures, qui n'a pas été déferée au Conseil constitutionnel.

S'agissant de l'article 7 de la loi, le Conseil d'État n'a renvoyé au Conseil constitutionnel que ses trois premiers alinéas (alors que la question posée initialement par le requérant portait sur la totalité de l'article). Il a, en effet, jugé que le surplus de cet article, qui résulte de l'article 1^{er} du décret du 12 mars 1965³, a le caractère réglementaire en vertu du second alinéa de l'article 37 de la Constitution.

B. – L'objet des dispositions contestées

Les dispositions contestées ont pour objet de fixer le régime de la pénétration dans les propriétés privées et de l'occupation temporaire de terrains privés par les agents de l'administration ou des personnes qu'elle délègue, afin de réaliser « *les opérations nécessaires à l'étude des projets de travaux publics* ». Ainsi que le dispose l'article 9 de la loi, ces opérations ne peuvent excéder une durée de cinq années au-delà de laquelle une procédure d'expropriation est requise.

La pénétration dans les propriétés privées est autorisée par arrêté préfectoral désignant les communes concernées. L'arrêté est affiché en mairie au moins dix jours avant le commencement des travaux. S'agissant de la pénétration dans les propriétés closes, elle requiert une notification individuelle aux propriétaires. En tout état de cause, la pénétration dans les maisons d'habitation est interdite. La demande de réparation des éventuels dommages est portée devant la juridiction administrative.

L'occupation temporaire (qui peut impliquer la réalisation de ramassage, de fouilles ou d'extraction de matériaux ainsi que des dépôts de terre) fait l'objet d'une autorisation préfectorale qui vise précisément les parcelles concernées et donne lieu à une notification individuelle aux propriétaires, ainsi qu'à l'établissement d'un état des lieux contradictoire préalable.

³ Décret n° 65-201 du 12 mars 1965 portant modification de l'article 7 de la loi du 29 décembre 1982 sur les dommages causés à la propriété privée par l'exécution de travaux publics.

II. – La constitutionnalité des dispositions contestées

A. – Les griefs

Les requérants considéraient que, dans la mesure où elles permettent des privations, fussent-elles temporaires, du droit de propriété sans que soient respectées les garanties énoncées à l'article 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 (constat de l'utilité publique, caractère évident de la nécessité publique et « *juste et préalable indemnité* »), les dispositions contestées portaient atteinte au droit de propriété constitutionnellement garanti.

B. – Analyse des griefs d'inconstitutionnalité

1. – Le grief tiré de la violation de l'article 17 de la Déclaration de 1789

La jurisprudence du Conseil constitutionnel en matière de respect de la protection constitutionnelle du droit de propriété distingue selon que les dispositions soumises à son examen procèdent, ou non, à une privation du droit de propriété : « *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* ».⁴

Le contrôle opéré par le Conseil en la matière se fait ainsi sur la base de deux normes de références : l'article 17 de la Déclaration de 1789 en cas de privation du droit de propriété et, en l'absence de dépossession, son article 2 en cas de trouble dans l'usage de ce droit.

Dans ses observations au soutien de la constitutionnalité de la loi contestée, le Premier ministre faisait valoir que les dispositions contestées n'ont pas pour objet d'emporter une privation du droit de propriété au sens de l'article 17 de la Déclaration de 1789, la privation de propriété ne se comprenant que comme définitive.

Cette analyse est conforme à la jurisprudence du Conseil constitutionnel qui a jugé que la réquisition de logements vacants ne constitue pas une privation de

⁴ Décision n° 2010-60 QPC du 12 novembre 2010, *M. Pierre B. (Mur mitoyen)*, cons. 3.

propriété : « *la mise en œuvre de la procédure de réquisition prévue par la disposition contestée n'emporte pas, par elle-même, contrairement à ce que soutiennent les requérants, privation du droit de propriété au sens de l'article 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen* ». ⁵ La pénétration dans une propriété privée et son occupation temporaire ne peuvent constituer une privation de propriété. Certes, les opérations d'étude peuvent donner lieu à des prélèvements de matériaux, mais il ne s'agit que de prélèvements aux fins d'études (carottages, ramassages, sondages), non de l'exploitation d'une mine ou d'une carrière. Le propriétaire ne subit pas de dépossession : il subit une gêne ou un trouble dans les conditions d'exercice de son droit de propriété.

Le grief tiré de la violation de l'article 17 de la Déclaration de 1789 était donc inopérant et, avec lui, l'ensemble de l'argumentation des requérants dénonçant l'absence de constat de la nécessité publique ou d'indemnisation préalable.

2. – Le contrôle de l'atteinte aux conditions d'exercice du droit de propriété

La jurisprudence précitée du Conseil constitutionnel impose que les restrictions apportées aux conditions d'exercice du droit de propriété soient justifiées par un motif d'intérêt général et proportionnées au but poursuivi.

La première condition, l'existence d'un but d'intérêt général, est remplie : la loi de 1892 subordonne la mise en œuvre de la procédure qu'elle prévoit à l'existence d'une opération de travaux publics, ou même d'entretien d'un ouvrage public ou la réalisation d'études qui y sont liées. Ce champ est plus large que celui des opérations soumises à déclaration d'intérêt public, mais la qualification de travaux publics est encore aujourd'hui subordonnée à l'existence d'un intérêt général⁶. Certes, il s'agit, dans le cadre des dispositions contestées, de réaliser non des travaux publics mais les études des projets de ces travaux, de sorte que l'intérêt général attaché à la réalisation des travaux eux-mêmes est encore incertain. Toutefois, l'objectif poursuivi est fondé sur un but d'intérêt général. D'ailleurs, y compris pour la loi de 1892, la qualification de travaux publics et, partant, l'existence d'un motif d'intérêt général, est contrôlée par le juge administratif.

La question de la constitutionnalité de la loi résidait donc dans l'appréciation de la proportionnalité des mesures prises au regard de l'objectif d'intérêt général poursuivi par la loi.

Comme le notait le Premier ministre dans ses observations, la loi – elle a d'ailleurs été conçue pour cela – entoure la pénétration (ponctuelle ou durable)

⁵ Décision n° 98-403 DC du 29 juillet 1998, *Loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions*, cons. 31.

⁶ Voir, par exemple, Tribunal des conflits, 5 juillet 1999, *Commune de Stetten*, n° 03098.

dans des propriétés privées, pour la réalisation d'études ou de travaux liés à des activités d'intérêt général, de garanties de fond et procédurales précises que le législateur énumère

Le requérant mettait en cause le champ large de l'arrêté, le principe d'un affichage collectif en mairie et les faibles délais entre affichage ou notification individuelle et autorisation d'entrer dans les propriétés privées.

Le Conseil a toutefois relevé l'ensemble des garanties qui entourent ce dispositif et qui ressortent du texte même : le législateur a proportionné les garanties à la nature des atteintes portées à l'exercice du droit de propriété, en particulier lorsqu'il s'agit de pénétrer dans les propriétés closes ou d'occuper les terrains. Il a, en outre, édicté certaines prohibitions (notamment l'interdiction de pénétrer dans les maisons d'habitation).

La mise en œuvre de ce dispositif est en outre placée sous le contrôle du juge administratif dont la jurisprudence se montre rigoureuse en la matière. Une jurisprudence abondante depuis la fin du XIX^e siècle offre des garanties aux citoyens sur les conditions d'application de la loi⁷.

Le juge administratif est ainsi conduit à contrôler tant la nature des travaux justifiant l'occupation, notamment la qualification de travaux publics et donc l'existence ou non d'un motif d'intérêt général⁸, que l'objet de la construction temporaire, la justification de la pénétration dans la propriété privée ou encore sa durée. Le non-respect des conditions posées par la loi fait encourir la qualification de voie de fait à l'occupation et, donc, la compétence du juge judiciaire pour la sanctionner.

De même, le juge contrôle que les réalisations effectuées dans la cadre de l'occupation temporaire n'ont pas de caractère permanent (interdiction, par exemple, d'implanter un pylône d'électricité sous couvert d'une occupation temporaire⁹), ou encore le caractère permanent ou non d'un ouvrage construit dans le cadre de l'occupation¹⁰.

Le juge administratif est également conduit à s'assurer que les conditions formelles posées par la loi de 1892 sont respectées et peut censurer, le cas

⁷ Pour un panorama établi à la fin des années cinquante par un juriste d'EDF, entreprise ayant souvent eu recours à cette loi, voir G. Advenier, « Des modalités d'application de la loi du 29 décembre 1892 sur l'occupation temporaire en matière de travaux publics », *Cahiers juridiques de l'électricité et du gaz*, 1957, p. 71-77.

⁸ Conseil d'État, 24 avril 1974, *Sieur Foulquier et dame Bosc-Foulquier*, *Rec.*, p. 251 à propos de la construction d'une passerelle entre deux communes.

⁹ Conseil d'État, 2 novembre 1927, *Charbonneaux*, *Rec.*, p. 990.

¹⁰ Conseil d'État, 18 décembre 1981, *Pelaz et autres*, *Rec.*, p. 480.

échéant, des vices de forme ou de procédure qui entacheraient la légalité externe d'un arrêté pris sur le fondement des dispositions de la loi de 1892.

Cette jurisprudence, dont le Conseil constitutionnel a tenu compte comme il l'avait fait pour le contrôle des dispositions permettant le transfert des voies privées ouvertes au public¹¹ ou en matière d'expropriation des immeubles insalubres¹², conforte un régime qui lui est apparu en définitive suffisamment protecteur.

Le Conseil constitutionnel a donc retenu les arguments suivants :

- la présence d'un motif d'intérêt général conditionnant la prise d'un arrêté sur le fondement de la loi ;
- l'existence d'un dispositif qui prévoit des garanties d'autant plus importantes que l'atteinte aux conditions d'exercice du droit de propriété se fait plus grande (propriétés closes ou occupation des terrains) ;
- la possibilité d'obtenir une indemnité représentant la valeur des divers dommages consécutifs à l'occupation ;
- l'organisation d'un contrôle du respect de ces prescriptions par le juge administratif ;

Pour ces motifs, le Conseil constitutionnel a jugé les dispositions contestées de la loi du 29 décembre 1892 conformes à la Constitution.

¹¹ Décision n° 2010-43 QPC du 6 octobre 2010, *Époux A. (Transfert de propriété des voies privées)*, cons. 4.

¹² Décision n° 2010-26 QPC du 17 septembre 2010, *SARL l'Office central d'accession au logement (Immeubles insalubres)*, cons. 9.