

Décision n° 2014-411 QPC  
du 9 septembre 2014

(Commune de Tarascon)

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 10 juin 2014 par le Conseil d'État (décision n° 376807 du 6 juin 2014), dans les conditions prévues à l'article 61-1 de la Constitution, d'une question prioritaire de constitutionnalité posée par la commune de Tarascon, relative à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit de l'article L. 562-2 du code de l'environnement.

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL,

Vu la Constitution ;

Vu l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 modifiée portant loi organique sur le Conseil constitutionnel ;

Vu le code de l'environnement ;

Vu l'ordonnance n° 2000-914 du 18 septembre 2000 relative à la partie législative du code de l'environnement ;

Vu la loi n° 2003-591 du 2 juillet 2003 habilitant le gouvernement à simplifier le droit, notamment son article 31 ;

Vu la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement ;

Vu le règlement du 4 février 2010 sur la procédure suivie devant le Conseil constitutionnel pour les questions prioritaires de constitutionnalité ;

Vu les observations en intervention produites pour l'Association de Prévention des Incendies de Forêt du Var (APIFOVAR) ainsi que MM. René DEGUINE, Jean WEBER et Claude DEGAND par Me Jean-Jacques Israël, avocat au barreau de Paris, enregistrées le 30 juin 2014 ;

Vu les observations en intervention produites par l'association France Nature Environnement, enregistrées le 1<sup>er</sup> juillet 2014 ;

Vu les observations produites pour la commune requérante par Me René-Pierre Clauzade, avocat au barreau de Marseille, enregistrées le 1<sup>er</sup> juillet 2014 ;

Vu les observations produites par le Premier ministre, enregistrées le 1er juillet 2014 ;

Vu les pièces produites et jointes au dossier ;

Me Israël, pour l'APIFOVAR et autres, Me Cécile Grignon, avocat au barreau de Paris, pour l'association France Nature Environnement et M. Xavier Pottier, désigné par le Premier ministre, ayant été entendus à l'audience publique du 17 juillet 2014 ;

Le rapporteur ayant été entendu ;

1. Considérant qu'aux termes de l'article L. 562-2 du code de l'environnement, dans sa rédaction postérieure à la loi du 12 juillet 2010 susvisée : « Lorsqu'un projet de plan de prévention des risques naturels prévisibles contient certaines des dispositions mentionnées au 1<sup>o</sup> et au 2<sup>o</sup> 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 » ;

2. Considérant que, selon la commune requérante, ces dispositions méconnaissent le principe de participation du public à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement, prévu à l'article 7 de la Charte de l'environnement, le principe de libre administration des collectivités territoriales ainsi que le droit de propriété garanti par l'article 2 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 ;

#### – SUR LE GRIEF TIRÉ DE LA VIOLATION DE L'ARTICLE 7 DE LA CHARTE DE L'ENVIRONNEMENT :

3. Considérant que, selon la commune requérante, les dispositions de l'article L. 562-2 du code de l'environnement qui prévoient la seule consultation des maires des communes intéressées avant que le préfet décide de rendre immédiatement opposables certaines des dispositions d'un projet de plan de prévention des risques naturels prévisibles, ne sont pas conformes aux dispositions de l'article 7 de la

Charte de l'environnement qui imposent la participation du public à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur 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 qu'en vertu du paragraphe I de l'article L. 562-1 du code de l'environnement, « L'État 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 » ; que les dispositions contestées de l'article L. 562-2 permettent au préfet de rendre immédiatement opposables certaines dispositions du projet de plan de prévention des risques naturels prévisibles sur le territoire d'une commune, lorsque l'urgence le justifie et après consultation du maire ; que les dispositions qui peuvent ainsi être rendues opposables par anticipation sont celles qui ont pour objet : « 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 » et « 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° » ;

7. Considérant que la décision de rendre opposables par anticipation certaines dispositions du projet de plan a pour objet d'assurer la sécurité des personnes et des biens à l'égard des risques naturels prévisibles ; qu'elle ne peut être adoptée que si « l'urgence le justifie » ; qu'elle a pour seul effet d'interdire ou de restreindre, à titre provisoire et conservatoire, des constructions, ouvrages, aménagements ou exploitations ; que, par suite, elle ne constitue pas une décision publique 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 cet article est donc inopérant ;

– SUR LE GRIEF TIRÉ DE LA VIOLATION DU PRINCIPE DE LIBRE ADMINISTRATION DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES :

8. Considérant que, selon la commune requérante, l'opposabilité immédiate de certaines dispositions d'un projet de plan de prévention des risques naturels prévisibles prive les communes de la possibilité d'exercer pleinement leurs compétences en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire conformément aux documents qu'elles ont élaborés et approuvés en faisant usage des compétences dont elles disposent ; qu'en outre, la seule obligation pour le préfet de consulter le maire au préalable serait insuffisante eu égard aux conséquences qu'emporte l'entrée en vigueur anticipée d'une telle servitude dont l'application n'est en réalité pas limitée dans le temps par la loi ;

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

10. Considérant qu'en vertu de l'article L. 562-1 du code de l'environnement, l'élaboration du plan de prévention des risques naturels

prévisibles relève de la compétence de l'État ; qu'ainsi, la décision du préfet de rendre opposables par anticipation certaines dispositions de ce projet de plan ne prive pas les communes des compétences qui leur sont dévolues par la loi ; que les communes ne sont pas davantage dessaisies de leurs compétences en matière d'urbanisme, celles-ci étant seulement soumises à l'obligation de respecter les dispositions rendues opposables par anticipation du projet de plan de prévention des risques naturels prévisibles ; que, par suite, les dispositions contestées ne portent aucune atteinte à la libre administration des collectivités territoriales ;

– SUR LE GRIEF TIRÉ DE L'ATTEINTE AUX CONDITIONS D'EXERCICE DU DROIT DE PROPRIÉTÉ :

11. Considérant que, selon la commune requérante, l'article L. 562-2 du code de l'environnement porte atteinte aux conditions d'exercice du droit de propriété protégées par l'article 2 de la Déclaration de 1789 dès lors qu'il permet au préfet de prescrire des interdictions de construire ou de reconstruire pour des biens situés dans des zones qu'il délimite comme exposées à un risque naturel prévisible ;

12. 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'en l'absence de privation du droit de propriété au sens de l'article 17, 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 ;

13. Considérant qu'en vertu de l'article L. 562-4 du code de l'environnement, le plan de prévention des risques naturels prévisibles approuvé vaut servitude d'utilité publique ; que les plans de prévention des risques naturels prévisibles délimitent des zones exposées à des risques naturels dans lesquelles s'appliquent des contraintes d'urbanisme ; que le plan a ainsi pour effet, dans les zones exposées aux risques et dans 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, d'interdire ou de restreindre les constructions ou de prescrire des mesures tendant à réduire la vulnérabilité ; que ces contraintes s'imposent directement aux personnes publiques ainsi qu'aux personnes privées et peuvent notamment fonder le refus d'une autorisation d'occupation ou d'utilisation du sol ou les conditions restrictives qui en assortissent l'octroi ;

14. Considérant que l'opposabilité anticipée des dispositions du projet de plan de prévention des risques naturels prévisibles répond à un objectif de sécurité publique ; que ces dispositions cessent d'être opposables si elles ne sont pas reprises dans le plan approuvé et sont donc provisoires ; qu'elles ont uniquement pour effet d'interdire ou de restreindre, dans l'attente de la publication du plan, des constructions, ouvrages, aménagements ou exploitations ; que la décision du préfet prise en application des dispositions soumises au Conseil constitutionnel et justifiée par l'urgence peut être contestée devant la juridiction compétente ; que le législateur n'a pas exclu toute indemnisation dans le cas exceptionnel où le propriétaire d'un bien supporterait une charge spéciale et exorbitante, hors de proportion avec l'objectif d'intérêt général poursuivi ; qu'ainsi, les pouvoirs conférés au préfet en application des dispositions contestées ne portent pas aux conditions d'exercice du droit de propriété une atteinte disproportionnée au regard de l'objectif poursuivi ; que cette atteinte ne méconnaît donc pas l'article 2 de la Déclaration de 1789 ;

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

#### D É C I D E :

Article 1<sup>er</sup>.– L'article L. 562-2 du code de l'environnement est conforme à la Constitution.

Article 2.– La présente décision sera publiée au *Journal officiel* de la République française et notifiée dans les conditions prévues à l'article 23-11 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 susvisée.

Délibéré par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 9 septembre 2014, où siégeaient : M. Jean-Louis DEBRÉ, Président, M. Jacques BARROT, Mme Nicole BELLOUBET, MM. Guy CANIVET, Michel CHARASSE, Renaud DENOIX de SAINT MARC, Hubert HAENEL et Mme Nicole MAESTRACCI.