

Décision n° 2014-411 QPC du 9 septembre 2014

Commune de Tarascon

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

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 10 juin 2014 par le Conseil d'État (décision n° 376807 du 6 juin 2014) d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) 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.

Dans sa décision n° 2014-411 QPC du 9 septembre 2014, le Conseil constitutionnel a déclaré les dispositions contestées conformes à la Constitution.

I. – Les dispositions contestées

A. – Historique et contexte des dispositions contestées

Les plans de prévention des risques naturels prévisibles (PPRNP) ont été institués par la loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement dite « loi Barnier ». Ils ont pour objectif la protection des personnes et des biens, en limitant l'extension de l'urbanisme dans les zones à risques afin de prévenir et limiter les dégâts humains et matériels provoqués par des catastrophes naturelles telles que les inondations, les mouvements de terrain, les avalanches, les incendies de forêt, les séismes, les éruptions volcaniques, les tempêtes ou les cyclones¹.

Les PPRNP comportent une note de présentation et des plans graphiques établis par l'autorité administrative. Ils délimitent des zones exposées à des risques naturels à l'intérieur desquelles s'appliquent des contraintes d'urbanisme importantes. Le PPRNP 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

¹ Un même plan peut concerner plusieurs risques. Par exemple, en zones littorales, des plans multirisques permettent de traiter simultanément le risque d'inondation, y compris par submersion marine, et le risque de mouvement de terrain, y compris par érosion côtière.

constructions ou de prescrire des mesures de réduction de la vulnérabilité. Dans un avis du 3 décembre 2001, le Conseil d'État a estimé 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* »².

En vertu de l'article L. 562-4 du code de l'environnement, le PPRNP approuvé vaut servitude d'utilité publique et doit être annexé au plan local d'urbanisme (PLU), conformément à l'article L. 126-1 du code de l'urbanisme. En vertu de cet article, le préfet est tenu de mettre le maire ou le président de l'établissement public compétent en demeure d'annexer au PLU les servitudes d'utilité publique affectant l'utilisation du sol. Si cette formalité n'a pas été effectuée dans le délai de trois mois, le préfet y procède d'office.

La loi Barnier a intégré des dispositions nouvelles au sein de 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. Les PPRNP se sont substitués aux plans d'exposition aux risques créés par la loi n° 82-600 du 13 juillet 1982 relative à l'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles, aux plans de surfaces submersibles, aux plans de zones sensibles aux incendies en forêt et aux périmètres de risques pris en application de l'ancien article R. 111-3 du code de l'urbanisme.

Ces nouvelles dispositions ont été codifiées aux articles L. 562-1 et suivants du code de l'environnement par l'ordonnance n° 2000-914 du 18 septembre 2000 relative à la partie législative du code de l'environnement (ratifiée par l'article 31 de la loi n° 2003-591 du 2 juillet 2003 habilitant le gouvernement à simplifier le droit).

À la suite de cette codification, les dispositions de l'article L. 562-2 du code de l'environnement étaient ainsi rédigées : « *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* ».

² CE, avis 3 décembre 2001, n° 236910, *SCI des 2 et 4 rue de la Poissonnerie et autres*.

L'article L. 562-2 permet ainsi au préfet de rendre immédiatement opposables certaines dispositions du projet de PPRNP sur le territoire d'une commune.

Les dispositions du plan qui peuvent être rendues opposables de manière anticipée en cas d'urgence 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 ;

« 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.

Ces dispositions sont celles qui sont applicables aux travaux décidés par les propriétaires. Le Conseil d'État rappelle ainsi 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 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 »⁴.*

Cette application anticipée en cas d'urgence a ainsi pour objet de faire obstacle au développement ou à la poursuite de l'urbanisation dans les zones reconnues à risques pendant le laps de temps restant à courir avant l'approbation du PPRNP, l'idée étant de « geler » au plus vite l'urbanisation.

Le juge administratif a notamment reconnu l'urgence, s'agissant d'un plan concernant dix communes de l'île de Ré, afin de ne pas compromettre l'application du plan futur par l'aggravation des risques constatés ou par la création de risques nouveaux résultant de nombreuses demandes de permis de construire, dans la mesure où le territoire de l'île se trouve exposé à des risques

³ Article L. 562-1 du code de l'environnement, alinéas 3 et 4.

⁴ CE, 24 juillet 2006, *Communes d'Andresy-en-Yvelines et autres*, n° 283297.

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 digues⁵. De même, l'urgence est reconnue lorsque la sécurité publique n'est pas assurée eu égard aux risques d'inondation⁶.

Pour bénéficier d'une application anticipée, le projet de plan doit être suffisamment avancé, notamment en ce qui concerne la délimitation des zones exposées aux risques.

Dans ce cas, la procédure est fixée à l'article R. 562-6 du code de l'environnement. Conformément à l'article L. 562-2, ces dispositions précisent notamment les modalités de consultation des maires concernés : *« 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.- À 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'État 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 prévus 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 ».

La loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement a supprimé, dans le second alinéa de l'article contesté, l'hypothèse de cessation de l'opposabilité des dispositions du plan lorsqu'il n'est pas approuvé dans un délai de trois ans. Cette condition relève désormais du décret auquel renvoie l'article L. 562-7⁷.

⁵ CAA Bordeaux, 28 mai 2003, n° 02BX00088, *SCI Fier Les portes la grande jetée*.

⁶ CAA Versailles, 3 novembre 2005, n° 04VE03238, *Assoc. syndicale autorisée des propriétaires de l'île de Vaux-sur-Seine*.

⁷ « Un décret en Conseil d'État précise les conditions d'application des articles L. 562-1 à L. 562-6. Il définit notamment les éléments constitutifs et la procédure d'élaboration, de modification et de révision des plans de

C'est l'objet de la précision ajoutée au dernier alinéa de l'article R. 562-2 par le décret n° 2011-765 du 28 juin 2011 relatif à la procédure d'élaboration, de révision et de modification des PPRNP : *« 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 prorogéable 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 »*.

Toutefois, ce décret n'est applicable qu'aux plans prescrits à compter du 1^{er} août 2011⁸. Pour ceux prescrits entre le 14 juillet 2010 (entrée en vigueur de la loi n° 2010-788) et le 1^{er} août 2011, il n'y a pas d'encadrement dans le temps de l'application des dispositions rendues opposables par anticipation. Celles-ci cessent toutefois de l'être si elles ne sont pas reprises dans le plan approuvé. Pour les plans prescrits après le 1^{er} août 2011, l'encadrement dans le temps (délai de trois ans) n'est pas contenu dans la loi mais dans des dispositions réglementaires.

B. – Origine de la QPC et question posée

Après les inondations des quartiers nord de la ville d'Arles lors de la crue du Rhône de décembre 2003, l'État a confié au préfet coordonnateur de bassin la mise en place d'une stratégie globale de prévention des inondations du Rhône qui a pris la dénomination de « Plan Rhône ».

En 2006, le volet dit « Prévention » du plan a conduit l'État à définir une doctrine commune en vue de l'élaboration de l'ensemble des plans de prévention des risques d'inondation de la vallée du Rhône.

En conséquence, le préfet des Bouches-du-Rhône a prescrit l'élaboration d'un PPRNP sur le territoire de la commune de Tarascon en matière d'inondation (plan de prévention du risque inondation ou PPRI), sur le fondement des dispositions des articles L. 562-1 et suivants du code de l'environnement (arrêté du 27 octobre 2008).

Par arrêté du 22 février 2012, le préfet des Bouches-du-Rhône a rendu immédiatement opposables, sur le fondement de l'article L. 562-2 du code de

prévention des risques naturels prévisibles, ainsi que les conditions dans lesquelles sont prises les mesures prévues aux 3° et 4° du II de l'article L. 562-1 ».

⁸ En effet, en vertu de l'article 2 du décret n° 2011-765 du 28 juin 2011, ces dispositions sont applicables aux PPRNP dont l'établissement est prescrit par un arrêté pris postérieurement au dernier jour du premier mois suivant la publication du décret.

l'environnement, les dispositions contenues dans le dossier d'application anticipée du PPRI de la commune de Tarascon.

Le préfet des Bouches-du-Rhône ayant rejeté le recours gracieux de la commune tendant au retrait de l'acte (décision du 29 juin 2012), la commune a demandé au tribunal administratif de Marseille (requête du 31 août 2012) d'annuler cette décision de rejet et a déposé à cette occasion une QPC portant sur l'article L. 562-2 du code de l'environnement.

Le président du tribunal administratif de Marseille a refusé de transmettre cette QPC, l'estimant dépourvue de caractère sérieux en ce qu'elle était relative aux articles 72 de la Constitution et 7 de la Charte de l'environnement.

En revanche, il a sursis à statuer sur la requête de la commune jusqu'à ce que le Conseil d'État (ou le Conseil constitutionnel) se prononce sur une QPC visant ces mêmes dispositions posée, dans le cadre d'un autre litige, par l'Association de Prévention des Incendies de Forêt du VAR (APIFOVAR) ainsi que des requérants personnes physiques, fondée sur la méconnaissance des articles 2, 13 et 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, et transmise au Conseil d'État par une ordonnance n° 1201777 du 28 janvier 2013 du président du tribunal administratif de Toulon.

Dans sa décision du 26 avril 2013⁹, le Conseil d'État a décidé qu'il n'y avait pas lieu de renvoyer au Conseil constitutionnel cette QPC au regard de la formulation du moyen dont il était saisi. Le Conseil d'État a jugé que les dispositions en cause respectent le droit de propriété, notamment du fait du caractère nécessairement provisoire de l'application anticipée des dispositions encore à l'état de projet, puisque cette application anticipée prend fin avec l'approbation du plan ou l'abandon de la procédure.

À la suite de cette décision du Conseil d'État, le tribunal administratif de Marseille a donc rejeté la requête de la commune de Tarascon par un jugement du 12 septembre 2013¹⁰. C'est à l'occasion de l'appel contre ce jugement devant la cour administrative d'appel que la présente QPC a été transmise au Conseil d'État puis au Conseil constitutionnel.

La commune de Tarascon soutenait que les dispositions contestées étaient contraires au 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, au principe de libre administration des collectivités territoriales posé par l'article 72 de la Constitution, ainsi qu'au droit de propriété

⁹ CE, 26 avril 2013, n° 365646.

¹⁰ TA Marseille, 12 septembre 2013, n° 1205883.

garanti par l'article 2 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789.

L'association « France Nature Environnement » est intervenue dans cette procédure pour faire valoir l'inconstitutionnalité des dispositions contestées avant le 1^{er} janvier 2013 et pour faire juger que ces dispositions sont conformes à la Constitution à compter de cette date (qui correspond à la date d'entrée en vigueur de la nouvelle rédaction de l'article L. 120-1 du code de l'environnement comportant des dispositions particulières relatives aux décisions prises en urgence).

Dans le même temps, l'APIFOVAR et les personnes physiques co-requérantes qui avaient formé un recours contre un arrêté préfectoral pris en application des dispositions contestées, ont vu ce recours rejeté par le tribunal administratif de Toulon. Leur affaire est en cause d'appel devant la Cour administrative d'appel (CAA) de Marseille et ils ont également adressé une demande en intervention au Conseil constitutionnel. Leur argumentation était fondée sur le caractère excessif de l'atteinte au droit de propriété.

II. – Examen de la constitutionnalité des dispositions contestées

A. – Le grief tiré de la violation de l'article 7 de la Charte de l'environnement

1. – La jurisprudence constitutionnelle

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.* »

Dans le cadre des QPC, le Conseil a déjà statué à de nombreuses reprises sur le principe de participation du public reconnu par l'article 7 de la Charte de l'environnement.

Dans sa décision n° 2011-183/184 QPC du 14 octobre 2011, le Conseil constitutionnel a, d'une part, jugé que les dispositions de l'article 7 de la Charte de l'environnement figuraient au nombre des droits et libertés que la Constitution garantit et qu'il incombait 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 ; d'autre part, le Conseil a censuré des dispositions relatives à la publication des projets

de décret de nomenclature pour les installations autorisées ou déclarées qui n'assuraient pas la mise en œuvre du principe de participation du public¹¹.

Selon un raisonnement identique, le Conseil constitutionnel a successivement censuré des dispositions législatives :

– qui prévoyaient 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 technologiques¹² ;

– relatives à la délivrance des dérogations aux interdictions de toute atteinte aux espèces animales non domestiques ou végétales non cultivées et de toute destruction, altération ou dégradation de leur milieu. Dans cette décision, il a considéré que le principe de participation du public pouvait s'appliquer à des décisions individuelles et non uniquement des décisions réglementaires¹³ ;

– qui permettaient au règlement de déterminer les conditions dans lesquelles l'autorité administrative peut délimiter des zones où il est nécessaire d'assurer la protection des aires d'alimentation des captages d'eau potable ainsi que des zones d'érosion et d'y établir des programmes d'actions¹⁴ ;

– relatives au classement et au déclassement de monuments naturels ou de sites¹⁵. En outre, par cette décision, le Conseil constitutionnel a considéré que l'article 7 de la Charte était applicable à des dispositions législatives antérieures à la révision constitutionnelle du 1^{er} mars 2005 ;

– relatives aux modalités générales de participation du public qui limitent celle-ci aux seules décisions réglementaires de l'État et de ses établissements publics, alors que des « *décisions non réglementaires peuvent avoir une incidence directe et significative sur l'environnement* »¹⁶ ;

¹¹ Décision n° 2011-183/184 QPC du 14 octobre 2011, *Association France Nature Environnement (Projets de nomenclature et de prescriptions générales relatives aux installations classées pour la protection de l'environnement)*, cons. 6 à 9.

¹² Décision n° 2012-262 QPC du 13 juillet 2012, *Association France Nature Environnement (Projets de règles et prescriptions techniques applicables aux installations classées pour la protection de l'environnement soumises à autorisation)*, cons. 7 et 8.

¹³ Décision n° 2012-269 QPC du 27 juillet 2012, *Union départementale pour la Sauvegarde de la Vie, de la Nature et de l'Environnement et autres (Dérogations aux mesures de préservation du patrimoine biologique et principe de participation du public)*, cons. 5 et 6.

¹⁴ Décision n° 2012-270 QPC du 27 juillet 2012, *Fédération départementale des syndicats d'exploitants agricoles du Finistère (Délimitation des zones de protection d'aires d'alimentation des captages d'eau potable et principe de participation du public)*, cons. 5 et 7.

¹⁵ Décision n° 2012-283 QPC du 23 novembre 2012, *M. Antoine de M. (Classement et déclassement de sites)*, cons. 25 à 27.

¹⁶ 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)*, cons. 14 à 18.

– relatives aux consultations préalables à l'élaboration des schémas régionaux du climat de l'air et de l'énergie ainsi que des schémas régionaux éoliens annexés à ceux-ci¹⁷.

Le Conseil a également confronté à l'article 7 les dispositions qui prévoyaient 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 migrateurs¹⁸.

À l'inverse, le Conseil constitutionnel a jugé que les exigences de l'article 7 de la Charte de l'environnement n'étaient pas applicables à des dispositions législatives relatives :

– à l'autorisation d'installation de bâches publicitaires et autres dispositifs de publicité¹⁹ ;

– à l'autorisation préalable à l'installation des dispositifs de publicité lumineuse. Il a en effet considéré que chaque décision d'autorisation d'installation de ces enseignes n'avait pas, en elle-même, une incidence significative sur l'environnement²⁰ ;

– aux autorisations préalables aux travaux de recherches minières pour le nickel, le chrome et le cobalt en Nouvelle-Calédonie²¹. Le Conseil a précisé que sa décision était prise « *en l'état des techniques mises en œuvre* », ce qui renvoie à certains procédés actuels de forage ou de recherche, et « *compte tenu de la nature des substances minérales recherchées* » ;

– au renvoi à un décret en Conseil d'État pour fixer les conditions dans lesquelles certaines constructions nouvelles doivent comporter une quantité minimale de matériaux en bois²².

¹⁷ 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)*, cons. 6 à 11.

¹⁸ 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)*.

¹⁹ Décision n° 2012-282 QPC du 23 novembre 2012 précitée, cons. 19 à 21.

²⁰ *Ibid.* cons. 22.

²¹ Décision n° 2013-308 QPC du 26 avril 2013, *Association « Ensemble pour la planète » (Nouvelle-Calédonie - Autorisations de travaux de recherches minières)*, cons. 11.

²² 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)*, cons. 6 et 7.

Ainsi, le Conseil constitutionnel inclut dans le champ d'application de l'article 7 non seulement les décisions dont il peut résulter une atteinte à l'environnement, mais aussi celles ayant une incidence favorable sur la protection de l'environnement. Dans la décision n° 2012-270 QPC précitée, le Conseil a jugé que les dispositions contestées permettaient « *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* »²³.

2. – L'application à l'espèce

La commune requérante soutenait que les dispositions de l'article L. 562-2 du code de l'environnement qui obligent, comme seul préalable à l'opposabilité immédiate des dispositions d'un projet de PPRNP, la consultation des maires des communes concernées, ne sont pas conformes aux dispositions de l'article 7 de la Charte de l'environnement qui imposent l'association du public à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement.

Le Conseil constitutionnel devait donc en premier lieu se prononcer sur la question de savoir si la décision de rendre immédiatement applicables celles des mesures d'interdiction comprises dans les PPRNP opposables aux travaux décidés par les propriétaires entrant dans la catégorie des « *décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement* » au sens de l'article 7 de la Charte.

Bien qu'adoptés en vue de la sécurité des personnes et des biens, les PPRNP ont des incidences sur l'environnement, qualifiées de « notables » par le Conseil d'État dans une décision du 29 janvier 2014²⁴.

Toutefois, il ne s'agissait pas ici d'apprécier si ces plans ont le caractère de décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement. D'une part, ce point n'était pas discuté ; d'autre part, l'élaboration des plans fait l'objet de dispositions législatives qui, conformément aux exigences de l'article 7, précisent les conditions de participation du public, avec l'organisation d'une enquête publique.

²³ Décision n° 2012-270 du 27 juillet 2012 précitée, cons. 5

²⁴ CE, 29 janvier 2014, n° 356085, *M. et Mme Massin*.

La présente QPC mettait en cause l'absence de participation du public pour la décision de rendre applicable immédiatement certaines dispositions du projet de plan, non du plan lui-même.

Dans sa décision du 9 septembre 2014, le Conseil constitutionnel a pris en compte trois éléments :

– Premièrement, la décision du préfet a pour objet la protection des personnes contre certains risques naturels. S'il peut y avoir un effet environnemental (ce qui est le critère pour l'application de l'article 7 de la Charte), il est indirect.

– Deuxièmement, l'effet est interdictif : il s'agit de ne pas permettre la construction ou l'exploitation dans certaines zones, de « geler » les constructions dans leur état existant. Jusqu'à présent, le Conseil constitutionnel a reconnu que des décisions ayant un effet interdictif pouvaient constituer des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement, mais il s'agissait de décisions ayant un objet environnemental (classement ou délimitations de zones à l'intérieur desquelles certaines opérations sont interdites).

– Troisièmement, la décision en cause ne peut être prise que si l'urgence le justifie et elle a un effet provisoire et conservatoire.

En définitive, le Conseil constitutionnel a jugé que la décision en cause ne constitue pas une décision publique ayant une incidence sur l'environnement au sens de l'article 7 de la Charte de l'environnement :

« 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 » (cons. 7).

Le Conseil a donc jugé inopérant le grief tiré de la méconnaissance de l'article 7 de la Charte de l'environnement.

B. – Le grief tiré de la violation du principe de libre administration des collectivités territoriales

1. – La jurisprudence constitutionnelle

D'après une jurisprudence constante du Conseil constitutionnel, la libre administration des collectivités territoriales, qui découle de l'article 72 de la Constitution, est un droit que la Constitution garantit et sa violation peut être invoquée à l'appui d'une question prioritaire de constitutionnalité²⁵.

Le juge constitutionnel procède à un contrôle restreint et ne censure que les atteintes disproportionnées. Les décisions constatant l'absence de violation du principe de libre administration sont ainsi beaucoup plus nombreuses que celles constatant une violation de ce principe. Ces dernières portent sur des dispositions consistant à imposer des contraintes ou des sujétions ayant pour effet de restreindre la libre appréciation de la collectivité.

Le Conseil a ainsi considéré que le législateur a restreint la libre administration d'une collectivité territoriale au point de méconnaître les dispositions de l'article 72 de la Constitution :

- 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 fonctionnement²⁶ ;
- en autorisant le haut-commissaire de la République en Polynésie française à déclarer, à toute époque, nuls de droit les arrêtés des maires²⁷ ;
- en interdisant 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 cause²⁸ ;
- en imposant à des communes d'être rattachées à un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, même si elles souhaitent

²⁵ Décision n° 2010-12 QPC du 2 juillet 2010, *Commune de Dunkerque (Fusion de communes)*

²⁶ 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*, cons. 26.

²⁷ 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)*, cons. 6.

²⁸ Décision n° 2011-146 QPC du 8 juillet 2011, *Département des Landes (Aides publiques en matière d'eau potable ou d'assainissement)*, cons. 3 à 6.

appartenir à un autre établissement, et ce sans aucune garantie notamment de consultation préalable²⁹.

Le Conseil a, en revanche, jugé à plusieurs reprises que l'instauration d'un pouvoir de substitution du préfet n'était pas contraire à la libre administration des collectivités territoriales en cas de blocage des organes décisionnels locaux. Il en a été ainsi dans la décision n° 82-149 DC du 28 décembre 1982 à propos des conseils municipaux de Paris, Lyon et Marseille³⁰, dans la décision n° 87-241 DC du 19 janvier 1988 pour la Nouvelle-Calédonie³¹ et dans la décision n° 2007-559 DC du 6 décembre 2007 pour la Polynésie française³².

Dans la décision n° 2013-309 QPC du 26 avril 2013, le Conseil constitutionnel a ainsi considéré *« 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 »*. Aussi, il a jugé *« 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 »*³³.

Ainsi, dans tous les cas, *« si le législateur peut, sur le fondement des articles 34 et 72 de la Constitution, assujettir les collectivités territoriales ou leurs*

²⁹ 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)*.

³⁰ 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*, cons. 11 à 13.

³¹ Décision n° 87-241 DC du 19 janvier 1988, *Loi portant statut du territoire de la Nouvelle-Calédonie*, cons. ; 7.

³² 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*, cons. 17 à 19.

³³ 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)*, cons. 3 et 5.

groupements à des obligations, c'est à la condition notamment que celles-ci concourent à des fins d'intérêt général »³⁴.

2. – L'application à l'espèce

La commune requérante soutenait que l'opposabilité immédiate des dispositions d'un projet de PPRNP 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 dans le cadre des compétences qui leur ont été transférées.

En outre, la simple obligation pour le représentant de l'État de consulter préalablement les maires concernés serait insuffisante eu égard aux conséquences qu'emporte l'entrée en vigueur anticipée d'une telle servitude dont l'application, qui se veut provisoire, n'est en réalité pas limitée dans le temps par la loi.

Toutefois, la mise en place anticipée du PPRNP ne prive pas les communes d'une compétence qui leur serait dévolue par la loi, car l'élaboration du plan relève de la compétence de l'État (article L. 562-1 du code de l'environnement). En outre, les dispositions qui encadrent les compétences d'urbanisme des collectivités locales ne peuvent pas être considérées comme contraires à la libre administration des collectivités territoriales, celle-ci s'exerçant dans le cadre fixé par la loi. En l'espèce, les communes ne sont pas dessaisies de leur compétence en matière d'urbanisme, elles sont seulement tenues de respecter le PPRNP. À titre de comparaison, le Conseil d'État juge par exemple que *« les dispositions des articles L. 341-2, L. 341-7 et L. 341-10 du code de l'environnement [sur le classement des monuments naturels] 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 »³⁵.*

Le Conseil constitutionnel a considéré que 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. Les communes ne sont pas davantage dessaisies de leurs compétences en matière

³⁴ Décision n° 2006-543 DC du 30 novembre 2006, *Loi relative au secteur de l'énergie*, cons. 29.

³⁵ CE, 11 juin 2012, n° 357452, *Communes de Hiers-Brouage et autres*.

d'urbanisme, celles-ci étant seulement soumises à l'obligation de respecter les dispositions rendues opposables par anticipation du projet de PPRNP. Par suite, les dispositions contestées ne portent aucune atteinte à la libre administration des collectivités territoriales (cons. 10).

C. – Le grief tiré de la violation du droit de propriété

La jurisprudence du Conseil constitutionnel distingue la privation du droit de propriété, au sens de l'article 17 de la Déclaration de 1789, et l'atteinte aux conditions d'exercice de ce droit, qui s'apprécie au regard de la protection reconnue par son article 2. Dans le premier cas, la privation ne peut intervenir que « *lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité* ». Dans le second cas, le Conseil examine principalement si l'atteinte portée aux conditions d'exercice du droit de propriété est proportionnée aux buts d'intérêt général poursuivis³⁶. À cette occasion, le Conseil constitutionnel peut être conduit à constater que les atteintes au droit de propriété en dénaturent le sens et la portée à raison de leur gravité.

Lorsque, comme en l'espèce, il ne s'agit pas d'une privation de propriété, le juge constitutionnel s'assure que les atteintes portées aux conditions d'exercice du droit de propriété sont justifiées par un motif d'intérêt général et proportionnées à l'objectif poursuivi.

La commune requérante soutenait que l'article L. 562-2 du code de l'environnement porte atteinte au droit de propriété dès lors qu'il permet au représentant de l'État de prescrire des interdictions de construire ou de reconstruire des biens situés dans des zones qu'il délimite comme exposées à un risque naturel prévisible.

Dans sa décision du 9 septembre 2014, le Conseil constitutionnel a considéré que la prévention des risques naturels est un objectif d'intérêt général suffisant et que l'atteinte à la propriété est proportionnée à l'objectif poursuivi.

Certes, l'application des dispositions en urgence n'est plus limitée à trois ans à la suite de la modification intervenue en 2010 (sans que, pour les plans approuvés avant le 1^{er} août 2011, une autre durée prévue par voie réglementaire limite l'effet temporel de ces dispositions), mais elle reste provisoire car ces dispositions doivent être reprises dans le plan approuvé.

³⁶ Décision n° 90-287 DC du 16 janvier 1991, *Loi portant dispositions relatives à la santé publique et aux assurances sociales*, cons. 22.

Selon le Conseil d'État, les servitudes instaurées par le plan n'ayant pas pour fondement le code de l'urbanisme, elles ne peuvent faire l'objet d'une indemnisation au titre de l'article L. 160-5³⁷. Il résulte, en effet, des termes de la loi du 2 février 1995, éclairée par ses travaux préparatoires, que le législateur a entendu faire supporter par le propriétaire l'intégralité du préjudice résultant de l'inconstructibilité de son terrain nu résultant des risques naturels et menaçants. Toutefois, toute indemnisation n'est pas exclue, notamment dans le cas où le propriétaire supporterait une charge spéciale et exorbitante hors de proportion avec l'objectif d'intérêt général poursuivi³⁸.

Le Conseil constitutionnel a considéré « que l'opposabilité anticipée des dispositions du projet de plan de prévention des risques naturels 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 » (cons. 14).

Par suite, les dispositions contestées n'étant contraires à aucun droit ou liberté que la Constitution garantit, le Conseil constitutionnel les a déclarées conformes à la Constitution.

³⁷ CE, 29 décembre 2004, n° 257804, *Société d'aménagement des coteaux de Saint-Blaine*.

³⁸ CAA Nancy, 10 avril 2003, n° 97NC02711, *Sté Le Nid*.