

Décision n° 2016 - 540 QPC

**Article L. 145-3, second alinéa du I du code de
l'urbanisme**

**Servitude administrative grevant l'usage des chalets
d'alpage et des bâtiments d'estive**

Dossier documentaire

Source : services du Conseil constitutionnel © 2016

Sommaire

| | |
|---|-----------|
| I. Dispositions législatives..... | 4 |
| II. Constitutionnalité de la disposition contestée | 25 |

Table des matières

| | |
|--|-----------|
| I. Dispositions législatives..... | 4 |
| A. Dispositions contestées | 4 |
| 1. Code de l'urbanisme | 4 |
| - Article L. 122-11..... | 4 |
| - Article L. 145-3 [version en vigueur au moment du litige] | 4 |
| B. Évolution des dispositions contestées | 6 |
| 1. Loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne..... | 6 |
| - Article 72 | 6 |
| 2. Loi n° 94-112 du 9 février 1994 portant diverses dispositions en matière d'urbanisme et de construction | 6 |
| - Article 21 | 6 |
| 3. Loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire | 6 |
| - Article 5 | 6 |
| 4. Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains | 7 |
| - Article 16 | 7 |
| - Article 32 | 7 |
| 5. Loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003 urbanisme et habitat..... | 7 |
| - Article 31 | 7 |
| - Article 32 | 7 |
| - Article 33 | 7 |
| 6. Ordonnance n° 2004-637 du 1^{er} juillet 2004 relative à la simplification de la composition et du fonctionnement des commissions administratives et à la réduction de leur nombre | 8 |
| - Article 28 | 8 |
| 7. Loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux | 8 |
| - Article 189 | 8 |
| 8. Ordonnance n° 2010-638 du 10 juin 2010 portant suppression du régime des conservateurs des hypothèques | 9 |
| - Article 13 | 9 |
| 9. Loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt..... | 9 |
| - Article 25 | 9 |
| 10. Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové..... | 9 |
| - Article 171 | 9 |
| 11. Ordonnance n° 2015-1174 du 23 septembre 2015 relative à la partie législative du livre Ier du code de l'urbanisme | 9 |
| - Article 1 | 9 |
| C. Autres dispositions | 10 |
| 1. Loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne..... | 10 |
| - Article 1 | 10 |
| 2. Code de l'environnement | 10 |
| - Article L 362-1..... | 10 |

| | |
|--|-----------|
| 3. Code de l'urbanisme..... | 11 |
| - Article L 105-1..... | 11 |
| - Article L 111-11..... | 11 |
| D. Jurisprudence | 11 |
| 1. Jurisprudence administrative | 11 |
| - Conseil d'Etat, 3 novembre 1982, n° 30396 30419 30459 | 11 |
| - Conseil d'Etat, 3 juillet 1998, n° 158592..... | 12 |
| - Conseil d'Etat, 17 juin 2009, n° 321511..... | 13 |
| - Conseil d'Etat, 16 juillet 2010, n° 339342..... | 13 |
| - CAA Lyon, 19 mai 2011, n° 09LY01441 | 13 |
| E. Doctrine administrative | 15 |
| 1. Circulaire n° 96-66 du 19 juillet 1996 Relative à la restauration ou la reconstruction des anciens chalets d'alpage et à l'extension limitée des chalets d'alpage existants destinée à une activité professionnelle saisonnière (article L. 145-3 I du code de l'urbanisme)..... | 15 |
| II. Constitutionnalité de la disposition contestée | 25 |
| A. Normes de référence..... | 25 |
| 1. Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 | 25 |
| - Article 2 | 25 |
| - Article 4 | 25 |
| - Article 17 | 25 |
| B. Jurisprudence du Conseil constitutionnel..... | 25 |
| 1. Sur la méconnaissance des articles 2 et 17 de la déclaration de 1789..... | 25 |
| - Décision n° 85-198 DC du 13 décembre 1985 - Loi modifiant la loi n° 82-652 du 29 juillet 1982 et portant diverses dispositions relatives à la communication audiovisuelle..... | 25 |
| - Décision n° 2000-436 DC du 7 décembre 2000 - Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains | 27 |
| - Décision n° 2010-60 QPC du 12 novembre 2010 - M. Pierre B. [Mur mitoyen] | 28 |
| - Décision n° 2011-118 QPC du 8 avril 2011 - M. Lucien M. [Biens des sections de commune]..... | 28 |
| - 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]..... | 29 |
| - Décision n° 2011-141 QPC du 24 juin 2011 - Société Électricité de France [Police de l'eau : retrait ou modification d'une autorisation] | 29 |
| - Décision n° 2011-151 QPC du 13 juillet 2011 - M. Jean-Jacques C. [Attribution d'un bien à titre de prestation compensatoire]..... | 29 |
| - 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] | 30 |
| - 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] | 30 |
| - Décision n° 2011-207 QPC du 16 décembre 2011 - Société GRANDE BRASSERIE PATRIE SCHUTZENBERGER [Inscription au titre des monuments historiques] | 31 |
| - 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]..... | 32 |
| - Décision n° 2015-518 QPC du 2 février 2016 - Association Avenir Haute Durance et autres [Traversée des propriétés privées par les ouvrages de transport et de distribution d'électricité]..... | 32 |
| 2. Sur la méconnaissance de la liberté d'aller et venir..... | 33 |
| - Décision n° 99-411 DC du 16 juin 1999 - Loi portant diverses mesures relatives à la sécurité routière et aux infractions sur les agents des exploitants de réseau de transport public de voyageurs.. | 33 |
| - Décision n° 2003-467 DC du 13 mars 2003 - Loi pour la sécurité intérieure..... | 33 |
| - Décision n° 2008-562 DC du 21 février 2008 - Loi relative à la rétention de sûreté et à la déclaration d'irresponsabilité pénale pour cause de trouble mental..... | 33 |
| - Décision n° 2010-13 QPC du 9 juillet 2010 - M. Orient O. et autre [Gens du voyage] | 33 |
| - Décision n° 2011-625 DC du 10 mars 2011 - Loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure..... | 34 |

I. Dispositions législatives

A. Dispositions contestées

1. Code de l'urbanisme

Livre Ier : Réglementation de l'urbanisme

Titre II : Règles spécifiques à certaines parties du territoire

Chapitre II : Aménagement et protection de la montagne

Section 1 : Dispositions générales

Sous-section 3 : Préservation des espaces naturels, paysages et milieux caractéristiques

Paragraphe 2 : Préservation des terres nécessaires au maintien et au développement des activités agricoles, pastorales et forestières

- **Article L. 122-11**

Créé par ORDONNANCE n°2015-1174 du 23 septembre 2015 - art.

Peuvent être autorisés dans les espaces définis à l'article L. 122-10 :

1° Les constructions nécessaires aux activités agricoles, pastorales et forestières ;

2° Les équipements sportifs liés notamment à la pratique du ski et de la randonnée ;

3° La restauration ou la reconstruction d'anciens chalets d'alpage ou de bâtiments d'estive, ainsi que les extensions limitées de chalets d'alpage ou de bâtiments d'estive existants dans un objectif de protection et de mise en valeur du patrimoine montagnard et lorsque la destination est liée à une activité professionnelle saisonnière. L'autorisation est délivrée par l'autorité administrative compétente de l'Etat après avis de la commission départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers et de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites.

Lorsque des chalets d'alpage ou des bâtiments d'estive, existants ou anciens, ne sont pas desservis par les voies et réseaux, ou lorsqu'ils sont desservis par des voies qui ne sont pas utilisables en période hivernale, l'autorité compétente peut subordonner la réalisation des travaux faisant l'objet d'un permis de construire ou d'une déclaration préalable à l'institution d'une servitude administrative, publiée au fichier immobilier, interdisant l'utilisation du bâtiment en période hivernale ou limitant son usage pour tenir compte de l'absence de réseaux. Cette servitude précise que la commune est libérée de l'obligation d'assurer la desserte du bâtiment par les réseaux et équipements publics. Lorsque le terrain n'est pas desservi par une voie carrossable, la servitude rappelle l'interdiction de circulation des véhicules à moteur édictée par l'article L. 362-1 du code de l'environnement.

Livre Ier : Règles générales d'aménagement et d'urbanisme

Titre IV : Dispositions particulières à certaines parties du territoire

Chapitre V : Dispositions particulières aux zones de montagne.

Section 1 : Principes d'aménagement et de protection en zone de montagne.

- **Article L. 145-3 [version en vigueur au moment du litige]**

Modifié par Loi n°2003-590 du 2 juillet 2003 - art. 31 JORF 3 juillet 2003

Modifié par Loi n°2003-590 du 2 juillet 2003 - art. 32 JORF 3 juillet 2003

Modifié par Loi n°2003-590 du 2 juillet 2003 - art. 33 JORF 3 juillet 2003

I. - Les terres nécessaires au maintien et au développement des activités agricoles, pastorales et forestières sont préservées. La nécessité de préserver ces terres s'apprécie au regard de leur rôle et de leur place dans les systèmes d'exploitation locaux. Sont également pris en compte leur situation par rapport au siège de l'exploitation, leur relief, leur pente et leur exposition. Les constructions nécessaires à ces activités ainsi que les équipements sportifs liés notamment à la pratique du ski et de la randonnée peuvent y être autorisés. Peuvent être également autorisées, par arrêté préfectoral, après avis de la commission départementale des sites, dans un

objectif de protection et de mise en valeur du patrimoine montagnard, la restauration ou la reconstruction d'anciens chalets d'alpage ou de bâtiments d'estive, ainsi que les extensions limitées de chalets d'alpage ou de bâtiments d'estive existants lorsque la destination est liée à une activité professionnelle saisonnière.

Lorsque des chalets d'alpage ou des bâtiments d'estive, existants ou anciens, ne sont pas desservis par les voies et réseaux, ou lorsqu'ils sont desservis par des voies qui ne sont pas utilisables en période hivernale, l'autorité compétente peut subordonner la réalisation des travaux faisant l'objet d'un permis de construire ou d'une déclaration de travaux à l'institution d'une servitude administrative, publiée au bureau des hypothèques, interdisant l'utilisation du bâtiment en période hivernale ou limitant son usage pour tenir compte de l'absence de réseaux. Lorsque le terrain n'est pas desservi par une voie carrossable, la servitude rappelle l'interdiction de circulation des véhicules à moteur édictée par l'article L. 362-1 du code de l'environnement.

II. - Les documents et décisions relatifs à l'occupation des sols comportent les dispositions propres à préserver les espaces, paysages et milieux caractéristiques du patrimoine naturel et culturel montagnard.

III. - Sous réserve de l'adaptation, du changement de destination, de la réfection ou de l'extension limitée des constructions existantes et de la réalisation d'installations ou d'équipements publics incompatibles avec le voisinage des zones habitées, l'urbanisation doit se réaliser en continuité avec les bourgs, villages, hameaux, groupes de constructions traditionnelles ou d'habitations existants.

Lorsque la commune est dotée d'un plan local d'urbanisme ou d'une carte communale, ce document peut délimiter les hameaux et groupes de constructions traditionnelles ou d'habitations existants en continuité desquels il prévoit une extension de l'urbanisation, en prenant en compte les caractéristiques traditionnelles de l'habitat, les constructions implantées et l'existence de voies et réseaux.

Lorsque la commune n'est pas dotée d'un plan local d'urbanisme ou d'une carte communale, les notions de hameaux et de groupes de constructions traditionnelles ou d'habitations existants doivent être interprétées en prenant en compte les critères mentionnés à l'alinéa précédent.

Les dispositions du premier alinéa ne s'appliquent pas dans les cas suivants :

a) Lorsque le schéma de cohérence territoriale ou le plan local d'urbanisme comporte une étude justifiant, en fonction des spécificités locales, qu'une urbanisation qui n'est pas située en continuité de l'urbanisation existante est compatible avec le respect des objectifs de protection des terres agricoles, pastorales et forestières et avec la préservation des paysages et milieux caractéristiques du patrimoine naturel prévus aux I et II ainsi qu'avec la protection contre les risques naturels ; l'étude est soumise, avant l'arrêt du projet de schéma ou de plan, à la commission départementale des sites dont l'avis est joint au dossier de l'enquête publique ; le plan local d'urbanisme ou la carte communale délimite alors les zones à urbaniser dans le respect des conclusions de cette étude ;

b) En l'absence d'une telle étude, le plan local d'urbanisme ou la carte communale peut délimiter des hameaux et des groupes d'habitations nouveaux intégrés à l'environnement ou, à titre exceptionnel et après accord de la chambre d'agriculture et de la commission des sites, des zones d'urbanisation future de taille et de capacité d'accueil limitées, si le respect des dispositions prévues aux I et II ou la protection contre les risques naturels imposent une urbanisation qui n'est pas située en continuité de l'urbanisation existante ;

c) Dans les communes ou parties de commune qui ne sont pas couvertes par un plan local d'urbanisme ou une carte communale, des constructions qui ne sont pas situées en continuité avec les bourgs, villages, hameaux, groupes de constructions traditionnelles ou d'habitations existants peuvent être autorisées, dans les conditions définies au 4° de l'article L. 111-1-2, si la commune ne subit pas de pression foncière due au développement démographique ou à la construction de résidences secondaires et si la dérogation envisagée est compatible avec les objectifs de protection des terres agricoles, pastorales et forestières et avec la préservation des paysages et milieux caractéristiques du patrimoine naturel prévus aux I et II.

La capacité d'accueil des espaces destinés à l'urbanisation doit être compatible avec la préservation des espaces naturels et agricoles mentionnés aux I et II du présent article.

IV. - Le développement touristique et, en particulier, la création d'une unité touristique nouvelle doivent prendre en compte les communautés d'intérêt des collectivités locales concernées et contribuer à l'équilibre des activités économiques et de loisirs, notamment en favorisant l'utilisation rationnelle du patrimoine bâti existant et des formules de gestion locative pour les constructions nouvelles.

Leur localisation, leur conception et leur réalisation doivent respecter la qualité des sites et les grands équilibres naturels.

B. Évolution des dispositions contestées

1. Loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne

- Article 72

Il est inséré au titre IV du livre Ier du code de l'urbanisme, un chapitre V ainsi rédigé :

(...)

Section I Principes d'aménagement et de protection en zone de montagne

Article L. 145-3

I – Les terres nécessaires au maintien et au développement des activités agricoles, pastorales et forestières, sont préservées. La nécessité de préserver ces terres s'apprécie au regard de leur rôle et de leur place dans les systèmes d'exploitation locaux. Sont également pris en compte leur situation par rapport au siège de l'exploitation, leur relief, leur pente et leur exposition. Seules les constructions nécessaires à ces activités ainsi que les équipements sportifs liés notamment à la pratique du ski et de la randonnée peuvent y être autorisés.

II. Les documents et décisions relatifs à l'occupation des sols comportent les dispositions propres à préserver les espaces naturels, paysages et milieux caractéristiques du patrimoine naturel et culturel montagnard.

III. L'urbanisation doit se réaliser en continuité avec les bourgs et villages existants, sauf si le respect des dispositions prévues au I et II ci-dessus ou la protection contre les risques naturels imposent la délimitation de hameaux nouveaux intégrés à l'environnement.

La capacité d'accueil des espaces destinés à l'urbanisation doit être compatible avec la préservation des espaces naturels et agricoles mentionnés aux I et II du présent article.

IV. - Le développement touristique et, en particulier, la création d'une unité touristique nouvelle doivent prendre en compte les communautés d'intérêt des collectivités locales concernées et contribuer à l'équilibre des activités économiques et de loisirs, notamment en favorisant l'utilisation rationnelle du patrimoine bâti existant et des formules de gestion locative pour les constructions nouvelles.

Leur localisation, leur conception et leur réalisation doivent respecter la qualité des sites et les grands équilibres naturels

(...)

2. Loi n° 94-112 du 9 février 1994 portant diverses dispositions en matière d'urbanisme et de construction

- Article 21

I. - Le I de l'article L. 145-3 du code de l'urbanisme est complété par une phrase ainsi rédigée:

« Peuvent être également autorisées, par arrêté préfectoral, après avis de la commission départementale des sites, dans un objectif de protection et de mise en valeur du patrimoine montagnard, la restauration ou la reconstruction d'anciens chalets d'alpage, ainsi que les extensions limitées de chalets d'alpage existants lorsque la destination est liée à une activité professionnelle saisonnière. »

II. - En conséquence, au début de la troisième phrase du I de l'article L. 145-3, le mot: « seules » est supprimé.

3. Loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire

- Article 5

A. - Le code de l'urbanisme est ainsi modifié:

(...)

XV. - Au premier alinéa du III de l'article L. 145-3, les mots:

"L'urbanisation doit se réaliser en continuité avec les bourgs et villages existants," sont remplacés par les mots:
"Sous réserve de la réfection ou de l'extension limitée des constructions existantes et des installations ou équipements d'intérêt public incompatibles avec le voisinage des zones habitées, l'urbanisation doit se réaliser en continuité avec les bourgs, villages et hameaux existants,".

4. Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains

- **Article 16**

Le premier alinéa du III de l'article L. 145-3 du code de l'urbanisme est complété par les mots : « ou, à titre exceptionnel et après accord de la chambre d'agriculture et de la commission des sites, de zones d'urbanisation future de taille et de capacité d'accueil limitées ».

- **Article 32**

Le début du III de l'article L. 145-3 du code de l'urbanisme est ainsi rédigé : « Sous réserve de l'adaptation, de la réfection... (le reste sans changement). »

5. Loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003 urbanisme et habitat

- **Article 31**

La dernière phrase du I de l'article L. 145-3 du code de l'urbanisme est ainsi modifiée :

1° Après les mots : « d'anciens chalets d'alpage », sont insérés les mots : « ou de bâtiments d'estive » ;

2° Après les mots : « les extensions limitées de chalets d'alpage », sont insérés les mots : « ou de bâtiments d'estive ».

- **Article 32**

Le I de l'article L. 145-3 du code de l'urbanisme est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Lorsque des chalets d'alpage ou des bâtiments d'estive, existants ou anciens, ne sont pas desservis par les voies et réseaux, ou lorsqu'ils sont desservis par des voies qui ne sont pas utilisables en période hivernale, l'autorité compétente peut subordonner la réalisation des travaux faisant l'objet d'un permis de construire ou d'une déclaration de travaux à l'institution d'une servitude administrative, publiée au bureau des hypothèques, interdisant l'utilisation du bâtiment en période hivernale ou limitant son usage pour tenir compte de l'absence de réseaux. Lorsque le terrain n'est pas desservi par une voie carrossable, la servitude rappelle l'interdiction de circulation des véhicules à moteur édictée par l'article L. 362-1 du code de l'environnement. »

- **Article 33**

Le premier alinéa du III de l'article L. 145-3 du code de l'urbanisme est remplacé par sept alinéas ainsi rédigés :

« Sous réserve de l'adaptation, du changement de destination, de la réfection ou de l'extension limitée des constructions existantes et de la réalisation d'installations ou d'équipements publics incompatibles avec le voisinage des zones habitées, l'urbanisation doit se réaliser en continuité avec les bourgs, villages, hameaux, groupes de constructions traditionnelles ou d'habitations existants.

« Lorsque la commune est dotée d'un plan local d'urbanisme ou d'une carte communale, ce document peut délimiter les hameaux et groupes de constructions traditionnelles ou d'habitations existants en continuité desquels il prévoit une extension de l'urbanisation, en prenant en compte les caractéristiques traditionnelles de l'habitat, les constructions implantées et l'existence de voies et réseaux.

« Lorsque la commune n'est pas dotée d'un plan local d'urbanisme ou d'une carte communale, les notions de hameaux et de groupes de constructions traditionnelles ou d'habitations existants doivent être interprétées en prenant en compte les critères mentionnés à l'alinéa précédent.

« Les dispositions du premier alinéa ne s'appliquent pas dans les cas suivants :

« a) Lorsque le schéma de cohérence territoriale ou le plan local d'urbanisme comporte une étude justifiant, en fonction des spécificités locales, qu'une urbanisation qui n'est pas située en continuité de l'urbanisation existante est compatible avec le respect des objectifs de protection des terres agricoles, pastorales et forestières et avec la préservation des paysages et milieux caractéristiques du patrimoine naturel prévus aux I et II ainsi qu'avec la protection contre les risques naturels ; l'étude est soumise, avant l'arrêt du projet de schéma ou de plan, à la commission départementale des sites dont l'avis est joint au dossier de l'enquête publique ; le plan local d'urbanisme ou la carte communale délimite alors les zones à urbaniser dans le respect des conclusions de cette étude ;

« b) En l'absence d'une telle étude, le plan local d'urbanisme ou la carte communale peut délimiter des hameaux et des groupes d'habitations nouveaux intégrés à l'environnement ou, à titre exceptionnel et après accord de la chambre d'agriculture et de la commission des sites, des zones d'urbanisation future de taille et de capacité d'accueil limitées, si le respect des dispositions prévues aux I et II ou la protection contre les risques naturels imposent une urbanisation qui n'est pas située en continuité de l'urbanisation existante ;

« c) Dans les communes ou parties de commune qui ne sont pas couvertes par un plan local d'urbanisme ou une carte communale, des constructions qui ne sont pas situées en continuité avec les bourgs, villages, hameaux, groupes de constructions traditionnelles ou d'habitations existants peuvent être autorisées, dans les conditions définies au 4° de l'article L. 111-1-2, si la commune ne subit pas de pression foncière due au développement démographique ou à la construction de résidences secondaires et si la dérogation envisagée est compatible avec les objectifs de protection des terres agricoles, pastorales et forestières et avec la préservation des paysages et milieux caractéristiques du patrimoine naturel prévus aux I et II. »

6. Ordonnance n° 2004-637 du 1^{er} juillet 2004 relative à la simplification de la composition et du fonctionnement des commissions administratives et à la réduction de leur nombre

- Article 28

(...)

II. - Le code de l'urbanisme est ainsi modifié :

(...)

3° Au b du III de l'article L. 145-3 et au deuxième alinéa de l'article L. 146-6-1, les mots : « commission des sites » sont remplacés par les mots : « commission départementale compétente en matière de nature, de paysages et de sites ».

7. Loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux

- Article 189

Après la première phrase du second alinéa du I de l'article L. 145-3 du code de l'urbanisme, il est inséré une phrase ainsi rédigée :

« Cette servitude précise que la commune est libérée de l'obligation d'assurer la desserte du bâtiment par les réseaux et équipements publics. »

8. Ordonnance n° 2010-638 du 10 juin 2010 portant suppression du régime des conservateurs des hypothèques

- Article 13

(...)

XIII. — Le code de l'urbanisme est ainsi modifié :

(...)

2° Au second alinéa du I de l'article L. 145-3, les mots : « au bureau des hypothèques » sont remplacés par les mots : « au fichier immobilier ».

9. Loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt

- Article 25

VI.-Le code de l'urbanisme est ainsi modifié :

(...)

10° L'article L. 145-3 est ainsi modifié :

a) A la dernière phrase du premier alinéa du I, après le mot : « avis », sont insérés les mots : « de la commission départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers et » ;

b) Au c du III, après la référence : « 4° », sont insérées les références : « du I et au II »

10.Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové

- Article 171

Dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, le Gouvernement est autorisé à procéder, par voie d'ordonnance, à une nouvelle rédaction du livre Ier du code de l'urbanisme afin d'en clarifier la rédaction et le plan. Cette nouvelle codification est effectuée à droit constant après intégration des dispositions résultant de la présente loi et sous réserve des modifications qui seraient rendues nécessaires pour assurer le respect de la hiérarchie des normes et la cohérence rédactionnelle des textes, pour harmoniser l'état du droit et abroger les dispositions obsolètes ou devenues sans objet.

Cette ordonnance est prise dans un délai de dix-huit mois suivant la publication de la présente loi. Un projet de loi de ratification de cette ordonnance est déposé devant le Parlement dans un délai de trois mois à compter de sa publication.

11.Ordonnance n° 2015-1174 du 23 septembre 2015 relative à la partie législative du livre Ier du code de l'urbanisme

- Article 1

Les dispositions figurant en annexe à la présente ordonnance constituent le livre Ier de la partie législative du code de l'urbanisme.

C. Autres dispositions

1. Loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne

- Article 1

Modifié par Loi n°2005-157 du 23 février 2005 - art. 179 JORF 24 février 2005

La République française reconnaît la montagne comme un ensemble de territoires dont le développement équitable et durable constitue un objectif d'intérêt national en raison de leur rôle économique, social, environnemental, paysager, sanitaire et culturel. Le développement équitable et durable de la montagne s'entend comme une dynamique de progrès initiée, portée et maîtrisée par les populations de montagne et appuyée par la collectivité nationale, qui doit permettre à ces territoires d'accéder à des niveaux et conditions de vie comparables à ceux des autres régions et offrir à la société des services, produits, espaces, ressources naturelles de haute qualité. Elle doit permettre également à la société montagnarde d'évoluer sans rupture brutale avec son passé et ses traditions en conservant et en renouvelant sa culture et son identité.

L'Etat et les collectivités publiques apportent leur concours aux populations de montagne pour mettre en oeuvre ce processus de développement équitable et durable en encourageant notamment les évolutions suivantes :

- faciliter l'exercice de nouvelles responsabilités par les collectivités et les organisations montagnardes dans la définition et la mise en oeuvre de la politique de la montagne et des politiques de massifs ;
- engager l'économie de la montagne dans des politiques de qualité, de maîtrise de filière, de développement de la valeur ajoutée et rechercher toutes les possibilités de diversification ;
- participer à la protection des espaces naturels et des paysages et promouvoir le patrimoine culturel ainsi que la réhabilitation du bâti existant ;
- assurer une meilleure maîtrise de la gestion et de l'utilisation de l'espace montagnard par les populations et collectivités de montagne ;
- réévaluer le niveau des services en montagne, assurer leur pérennité et leur proximité par une généralisation de la contractualisation des obligations.

2. Code de l'environnement

Livre III : Espaces naturels

Titre VI : Accès à la nature

Chapitre II : Circulation motorisée

Section 1 : Restrictions à la circulation motorisée

- Article L 362-1

Modifié par Ordonnance n°2012-34 du 11 janvier 2012 - art. 9

En vue d'assurer la protection des espaces naturels, la circulation des véhicules à moteur est interdite en dehors des voies classées dans le domaine public routier de l'Etat, des départements et des communes, des chemins ruraux et des voies privées ouvertes à la circulation publique des véhicules à moteur.

La charte de chaque parc naturel régional ou la charte de chaque parc national comporte un article établissant les règles de circulation des véhicules à moteur sur les voies et chemins de chaque commune adhérente du parc naturel régional ou du parc national et des communes comprises en tout ou partie dans le cœur du parc national.

3. Code de l'urbanisme

Livre Ier : Réglementation de l'urbanisme

Titre préliminaire : Principes généraux

Chapitre V : Conditions d'indemnisation de certaines servitudes

- Article L 105-1

Créé par ORDONNANCE n°2015-1174 du 23 septembre 2015 - art.

N'ouvrent droit à aucune indemnité les servitudes instituées par application du présent code en matière de voirie, d'hygiène et d'esthétique ou pour d'autres objets et concernant, notamment, l'utilisation du sol, la hauteur des constructions, la proportion des surfaces bâties et non bâties dans chaque propriété, l'interdiction de construire dans certaines zones et en bordure de certaines voies, la répartition des immeubles entre diverses zones. Toutefois, une indemnité est due s'il résulte de ces servitudes une atteinte à des droits acquis ou une modification à l'état antérieur des lieux déterminant un dommage direct, matériel et certain. Cette indemnité, à défaut d'accord amiable, est fixée par le tribunal administratif, qui tient compte de la plus-value donnée aux immeubles par la réalisation du plan local d'urbanisme approuvé ou du document en tenant lieu.

Titre Ier : Règles applicables sur l'ensemble du territoire

Chapitre Ier : Règlement national d'urbanisme

Section 1 : Localisation, implantation et desserte des constructions et aménagements

Sous-section 2 : Desserte

- Article L 111-11

Créé par ORDONNANCE n°2015-1174 du 23 septembre 2015 - art.

Lorsque, compte tenu de la destination de la construction ou de l'aménagement projeté, des travaux portant sur les réseaux publics de distribution d'eau, d'assainissement ou de distribution d'électricité sont nécessaires pour assurer la desserte du projet, le permis de construire ou d'aménager ne peut être accordé si l'autorité compétente n'est pas en mesure d'indiquer dans quel délai et par quelle collectivité publique ou par quel concessionnaire de service public ces travaux doivent être exécutés.

Lorsqu'un projet fait l'objet d'une déclaration préalable, l'autorité compétente doit s'opposer à sa réalisation lorsque les conditions mentionnées au premier alinéa ne sont pas réunies.

Les deux premiers alinéas s'appliquent aux demandes d'autorisation concernant les terrains aménagés pour permettre l'installation de résidences démontables constituant l'habitat permanent de leurs utilisateurs.

Un décret en Conseil d'Etat définit pour ces projets les conditions dans lesquelles le demandeur s'engage, dans le dossier de demande d'autorisation, sur le respect des conditions d'hygiène et de sécurité ainsi que les conditions de satisfaction des besoins en eau, assainissement et électricité des habitants, le cas échéant, fixées par le plan local d'urbanisme.

D. Jurisprudence

1. Jurisprudence administrative

- Conseil d'Etat, 3 novembre 1982, n° 30396 30419 30459

Sur la légalité interne du plan d'occupation des sols : Cons. qu'il appartient aux auteurs d'un plan d'occupation des sols de déterminer le parti d'aménagement à retenir pour le territoire concerné par le plan, en tenant compte de la situation existante et des perspectives d'avenir, et de fixer en conséquence le zonage et les possibilités de construction ; que leur appréciation sur ces différents points ne peut être censurée par le juge administratif qu'au cas où elle serait entachée d'une erreur manifeste ou fondée sur des faits matériellement inexacts ;

Cons. que, si le plan attaqué privilégie la construction sur les parcelles proches du " bourg " de Bréhat et la rend plus difficile ou l'interdit complètement dans les autres secteurs de la commune, adoptant ainsi un parti

d'aménagement contraire aux tendances à la construction dispersée qui avaient prévalu jusqu'alors, cette option n'apparaît pas entachée d'erreur manifeste, compte tenu des particularités de cette commune insulaire inscrite à l'inventaire des monuments naturels et de l'intérêt de la protection de ses sites ; qu'une telle erreur n'apparaît davantage ni dans le souci de protéger les activités agricoles, alors même que celles-ci auraient été en déclin prononcé, ni dans la disposition qui permet la reconstruction de certains bâtiments en ruine sans modifier leur volume ni leur architecture, ni enfin dans celle qui autorise les installations hôtelières dans les zones " à protéger au titre de la nature et des cultures " ; que la fixation d'un coefficient d'occupation des sols de 0,015 pour toutes les parcelles constructibles situées hors des " dépendances du Bourg " n'a pas pour effet de rendre la construction impossible, compte-tenu notamment de la possibilité de transfert de droits de construire expressément prévue ; que l'attribution du même coefficient aux parcelles déclarées inconstructibles ne comporte aucune contradiction, compte-tenu de cette même possibilité ;

Cons. qu'il est de la nature de toute réglementation d'urbanisme de distinguer des zones où les possibilités de construire sont différentes, ainsi que des zones inconstructibles ; que, dès lors que cette délimitation ne repose pas, ainsi qu'il a été dit ci-dessus, sur une appréciation manifestement erronée, elle ne porte pas d'atteinte illégale au principe d'égalité des citoyens devant la loi ;

Cons., enfin qu'il ne résulte pas des pièces versées au dossier que le classement comme non constructible de la parcelles n° 1431 appartenant à M. Y... résulte d'une erreur manifeste d'appréciation ; ... intervention de Mme Z... admise ; rejet des requêtes .

- **Conseil d'Etat, 3 juillet 1998, n° 158592**

Considérant qu'aux termes de l'article L. 160-5 du code de l'urbanisme, "N'ouvrent droit à aucune indemnité les servitudes instituées par application du présent code ... et concernant, notamment, l'utilisation du sol, la hauteur des constructions, la proportion des surfaces bâties et non bâties dans chaque propriété, l'interdiction de construire dans certaines zones et en bordure de certaines voies, la répartition des immeubles entre diverses zones. Toutefois, une indemnité est due s'il résulte de ces servitudes une atteinte aux droits acquis ou une modification à l'état antérieur des lieux déterminant un dommage matériel, direct et certain ..." ;

Considérant que M. X... critique l'arrêt attaqué pour n'avoir pas écarté ces prescriptions législatives au motif qu'elles seraient incompatibles avec l'article 1er du Protocole additionnel à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, qui stipule : "Toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et dans les conditions prévues par la loi et les principes généraux du droit international. - Les dispositions précédentes ne portent pas atteinte au droit que possèdent les Etats de mettre en vigueur les lois qu'ils jugent nécessaires pour réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général ..." ;

Considérant que si les stipulations ci-dessus reproduites ont pour objet d'assurer un juste équilibre entre l'intérêt général et les impératifs de sauvegarde du droit de propriété, elles laissent au législateur une marge d'appréciation étendue, en particulier pour mener une politique d'urbanisme, tant pour choisir les modalités de mise en oeuvre d'une telle politique que pour juger si leurs conséquences se trouvent légitimées, dans l'intérêt général, par le souci d'atteindre les objectifs poursuivis par la loi ;

Considérant que, d'une part, l'article L. 160-5 du code de l'urbanisme subordonne le principe qu'il édicte de non-indemnisation des servitudes d'urbanisme à la condition que celles-ci aient été instituées légalement, aux fins de mener une politique d'urbanisme conforme à l'intérêt général et dans le respect des règles de compétence, de procédure et de forme prévues par la loi ; que, d'autre part, cet article ne pose pas un principe général et absolu, mais l'assortit expressément de deux exceptions touchant aux droits acquis par les propriétaires et à la modification de l'état antérieur des lieux ; qu'enfin, cet article ne fait pas obstacle à ce que le propriétaire dont le bien est frappé d'une servitude prétende à une indemnisation dans le cas exceptionnel où il résulte de l'ensemble des conditions et circonstances dans lesquelles la servitude a été instituée et mise en oeuvre, ainsi que de son contenu, que ce propriétaire supporte une charge spéciale et exorbitante, hors de proportion avec l'objectif d'intérêt général poursuivi ; que, dans ces conditions, le requérant n'est pas fondé à soutenir que l'article L. 160-5 du code de l'urbanisme serait incompatible avec les stipulations de l'article 1er du protocole additionnel à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;

Considérant qu'il ne ressort pas du dossier soumis aux juges du fond que ni par son contenu ni par les conditions dans lesquelles il est intervenu le classement des terrains de M. X... en zone inconstructible par le plan d'occupation des sols de la commune de Béthemont-la-Forêt ait fait peser sur le requérant une charge spéciale et exorbitante, hors de proportion avec les justifications d'intérêt général sur lesquelles reposait ce document

d'urbanisme ; que c'est, par suite, par une exacte qualification des faits de la cause, contrairement à ce que soutient le requérant, que la cour administrative d'appel a considéré que M. X... n'avait pas droit à indemnité ;
Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que M. X... n'est pas fondé à demander l'annulation de l'arrêt du 17 mars 1994 de la cour administrative d'appel de Paris ;

- **Conseil d'Etat, 17 juin 2009, n° 321511**

Considérant, en premier lieu, que si la loi du 11 juillet 1979 impose la motivation de certaines décisions individuelles, l'arrêté pris en application des dispositions de l'article L. 152-1 du code rural et grevant de servitudes certaines parcelles ne saurait être regardé comme une décision individuelle pour l'application de ladite loi ; que, par suite, en jugeant qu'il n'avait pas à être motivé, la cour administrative d'appel n'a pas commis d'erreur de droit ;

Considérant, en deuxième lieu, que M. et Mme A n'ont pas contesté, devant le juge du fond, l'utilité publique de la canalisation d'eau potable en litige, mais seulement le tracé de celle-ci au regard de la configuration de leur propriété ; que, par suite, la cour administrative d'appel, qui s'est prononcée sur le caractère dommageable de ce tracé, a pu, sans erreur de droit, vérifier la conformité de l'arrêté litigieux aux dispositions de l'article L. 152-1 du code rural sans procéder à la comparaison des avantages et des inconvénients susceptibles de naître de cette opération ;

Considérant, en dernier lieu, qu'en relevant que les parcelles en cause étaient classées en zone ND par le plan d'occupation des sols et qu'elles ne seraient susceptibles d'être urbanisées qu'à long terme, pour en déduire, compte tenu de leur utilisation présente et future, que le préfet de la Haute-Loire n'avait pas méconnu les dispositions de l'article L. 152-1 du code rural, la cour administrative d'appel n'a pas dénaturé les faits de l'espèce ;

- **Conseil d'Etat, 16 juillet 2010, n° 339342**

Considérant que la SCA DE CHATEAU L'ARC et la SCI DES HAMEAUX DU CHATEAU DE L'ARC soutiennent que l'article L. 160-5 du code de l'urbanisme est contraire au droit de propriété énoncé aux articles 2 et 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 et au principe constitutionnel d'égalité devant les charges publiques ; que, toutefois, d'une part, le Conseil constitutionnel a eu l'occasion de faire à plusieurs reprises application de ces dispositions à valeur constitutionnelle ; que, d'autre part, l'article L. 160-5 du code de l'urbanisme, qui ne pose pas un principe général de non indemnisation des servitudes d'urbanisme mais l'assortit expressément de deux exceptions touchant aux droits acquis par les propriétaires et à la modification de l'état antérieur des lieux et qui ne saurait avoir ni pour objet ni pour effet, ainsi que l'a jugé le Conseil d'Etat statuant au contentieux dans la décision du 3 juillet 1998, n° 158592A, de faire obstacle à ce que le propriétaire dont le bien est frappé d'une servitude prétende à une indemnisation dans le cas exceptionnel où il résulte de l'ensemble des conditions et circonstances dans lesquelles la servitude a été instituée et mise en oeuvre, ainsi que de son contenu, que ce propriétaire supporte une charge spéciale et exorbitante, hors de proportion avec l'objectif d'intérêt général poursuivi, n'a par conséquent, pour effet ni de priver le propriétaire, dont le bien serait frappé d'une telle servitude, de la propriété de son bien, ni de porter à cette propriété une atteinte d'une gravité telle que le sens et la portée de ce droit s'en trouvent dénaturés, ni d'exclure tout droit à réparation du préjudice résultant d'une telle servitude ; que par suite, la question soulevée n'est pas nouvelle et ne présente pas un caractère sérieux ; qu'ainsi, sans qu'il soit besoin de renvoyer au Conseil constitutionnel la question prioritaire de constitutionnalité invoquée, le moyen tiré de ce que l'article L. 160-5 du code de l'urbanisme porte atteinte aux droits et libertés garantis par la Constitution doit être écarté ;

- **CAA Lyon, 19 mai 2011, n° 09LY01441**

Sur la régularité de l'ordonnance attaquée :

Considérant qu'aux termes de l'article L. 145-3 du code de l'urbanisme : I. - Les terres nécessaires au maintien et au développement des activités agricoles, pastorales et forestières sont préservées (...) Les constructions

nécessaires à ces activités ainsi que les équipements sportifs liés notamment à la pratique du ski et de la randonnée peuvent y être autorisés. Peuvent être également autorisées, par arrêté préfectoral, après avis de la commission départementale compétente en matière de nature, de paysages et de sites, dans un objectif de protection et de mise en valeur du patrimoine montagnard, la restauration ou la reconstruction d'anciens chalets d'alpage ou de bâtiments d'estive, ainsi que les extensions limitées de chalets d'alpage ou de bâtiments d'estive existants lorsque la destination est liée à une activité professionnelle saisonnière. / Lorsque des chalets d'alpage ou des bâtiments d'estive, existants ou anciens, ne sont pas desservis par les voies et réseaux, ou lorsqu'ils sont desservis par des voies qui ne sont pas utilisables en période hivernale, l'autorité compétente peut subordonner la réalisation des travaux faisant l'objet d'un permis de construire ou d'une déclaration de travaux à l'institution d'une servitude administrative, publiée au bureau des hypothèques, interdisant l'utilisation du bâtiment en période hivernale ou limitant son usage pour tenir compte de l'absence de réseaux. Cette servitude précise que la commune est libérée de l'obligation d'assurer la desserte du bâtiment par les réseaux et équipements publics (...);

Considérant qu'il peut être dérogé au principe général d'interdiction de modifier la structure des chalets d'alpage afin de permettre la réalisation d'une opération de réhabilitation ayant pour objet de maintenir la destination agro-pastorale d'un chalet d'alpage ou de l'affecter à une autre activité professionnelle saisonnière ; qu'en vertu du premier alinéa du I précité de l'article L. 145-3 du code de l'urbanisme, ces aménagements, appréciés en fonction de leur intérêt patrimonial et de leur impact sur l'espace montagnard, doivent avoir été autorisés par le préfet ; que sur le fondement et dans les limites de cette autorisation de principe, l'autorité compétente en matière d'urbanisme statue sur la demande d'autorisation individuelle de construire et peut, en vertu du second alinéa du I précité de l'article L. 145-3 du code de l'urbanisme, instituer une servitude interdisant ou limitant l'utilisation du bâtiment ; que cette limitation générale au droit d'utiliser le bien a, comme toute servitude administrative, une portée réglementaire alors que l'autorisation d'urbanisme a une portée individuelle ; que son entrée en vigueur dépend, non de la notification et de l'affichage spécifique de l'autorisation de construire organisé par l'article R. 424-15 du code de l'urbanisme, mais de son inscription au fichier des hypothèques et, comme toute décision réglementaire, de sa publication ; qu'une fois publiée, elle demeurerait en vigueur et ne serait pas affectée par la délivrance d'autorisations d'urbanisme ultérieures sur le même bâtiment ; qu'en revanche et sans égard à la délivrance d'une nouvelle autorisation d'urbanisme, elle devrait être atténuée ou supprimée si les conditions de desserte du chalet évoluaient ;

Considérant qu'il suit de là que la servitude instituée sur le chalet de Mme A ne saurait s'analyser comme une prescription de l'autorisation d'urbanisme délivrée le 6 septembre 2007 mais constitue une décision administrative distincte, susceptible de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir ; que, dès lors, le président de la cinquième chambre du Tribunal administratif de Grenoble n'a pu sans entacher l'ordonnance attaquée d'irrégularité, rejeter la demande comme irrecevable ;

Considérant que l'ordonnance n° 0705130 du 28 avril 2009 doit être annulée ; qu'il y a lieu, pour la Cour, d'évoquer et de statuer immédiatement sur la demande présentée devant le Tribunal administratif de Grenoble par Mme et M. A ;

Sur la demande d'annulation de la servitude instituée par arrêté du 9 août 2007 :

Considérant, en premier lieu, qu'ainsi qu'il vient d'être dit, le représentant de l'Etat dans le département se prononce, en vertu du premier alinéa du I précité de l'article L. 145-3 du code de l'urbanisme, sur le principe de la réhabilitation des chalets d'alpage et de leur affectation ; qu'en revanche, la servitude limitant l'usage de ces constructions en période hivernale, une fois l'autorisation préfectorale délivrée, relève, en vertu du second alinéa du I précité du même article, de l'autorité compétente saisie de la demande d'autorisation d'urbanisme ; qu'en vertu des articles L. 123-19 et L. 422-1 combinés du code de l'urbanisme, l'autorité compétente pour statuer sur les demandes de permis de construire et les déclarations de travaux qui ne relèvent pas des exceptions énumérées par l'article L. 422-2 du code, est le maire d'Aussois, commune dotée d'un document d'urbanisme opposable tenant lieu de plan local d'urbanisme ; que le maire, exerçant cette compétence sans le concours du conseil municipal, était, par voie de conséquence, compétent pour décider d'instituer une servitude limitant l'usage de la construction qui faisait l'objet de l'autorisation d'urbanisme ; que, par suite, le moyen tiré de l'incompétence de l'auteur de l'arrêté litigieux n'est pas fondé ;

Considérant, en deuxième lieu, que la servitude instituée sur le chalet de Mme A étant générale et impersonnelle, a le caractère d'une décision de portée réglementaire ; qu'elle n'entre pas dans le champ d'application de la loi susvisée du 11 juillet 1979 que l'article 1er limite à certaines catégories de décisions administratives individuelles défavorables ; qu'il suit de là que le moyen tiré du défaut de motivation de l'arrêté litigieux doit être écarté comme inopérant ;

Considérant, en troisième lieu, qu'en soutenant que la servitude limitant l'utilisation du chalet d'alpage porte atteinte aux principes de valeur constitutionnelle du respect du droit de propriété et d'égalité des citoyens devant la loi, Mme et M. A entendent nécessairement se prévaloir de l'inconstitutionnalité du second alinéa du I précité de l'article L. 145-3 du code de l'urbanisme sur le fondement duquel a été pris l'arrêté du 9 août 2007 ; que,

toutefois, le moyen tiré de l'inconstitutionnalité de ces dispositions, qui n'a pas été présenté par un mémoire distinct ainsi qu'en dispose l'article 23-1 de l'ordonnance susvisée du 7 novembre 1958, est irrecevable ;

Considérant, en quatrième lieu, que la condition exigée par le second alinéa du I précité de l'article L. 145-3 du code de l'urbanisme pour restreindre l'utilisation d'un chalet d'alpage en période hivernale est l'absence de desserte en voirie ou en réseaux divers due à l'enneigement ; qu'il est constant que le chalet d'alpage que Mme A possède au lieudit l'Hortet est desservi par des voies impraticables en hiver ; que, par suite, les circonstances que la commune d'Aussois regarderait, à tort, l'une de ces voies comme un chemin rural, que l'absence de viabilité hivernale sur l'itinéraire d'accès ne saurait engager la responsabilité de la commune et que les évolutions de la législation de l'urbanisme permettraient la reconversion des bâtiments à usage agricole en chambres d'hôtes sont sans incidence sur la légalité de l'arrêté contesté ;

Considérant, en cinquième lieu, que le détournement de pouvoir n'est pas établi ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que la demande d'annulation présentée par Mme et M. A devant le Tribunal administratif de Grenoble doit être rejetée ;

E. Doctrine administrative

1. Circulaire n° 96-66 du 19 juillet 1996 Relative à la restauration ou la reconstruction des anciens chalets d'alpage et à l'extension limitée des chalets d'alpage existants destinée à une activité professionnelle saisonnière (article L. 145-3 I du code de l'urbanisme).

La montagne, et la haute montagne en particulier, constituent une partie importante de notre patrimoine national. Il convient donc qu'il en soit fait une utilisation compatible avec la rareté et la fragilité des milieux urbains et naturels concernés.

Expression singulière de ces espaces et des activités pastorales ou forestières qui s'y sont exercées et s'y exercent encore, les chalets d'alpage sont un élément majeur de ce patrimoine montagnard. Leur protection et leur mise en valeur, conformément aux principes énoncés à l'article 1er de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne impliquent "un effort particulier de recherche et d'innovation et l'adaptation, au niveau national comme à celui des régions et des massifs, des dispositions législatives ou réglementaires et des autres mesures de portée générale lorsque les particularités de la montagne le justifient".

En définissant dans la loi n° 94-112 du 9 février 1994 un régime juridique particulier relatif à la protection et à la mise en valeur des chalets d'alpage, le législateur s'inscrit parfaitement dans le cadre de ces principes.

Ce régime particulier s'inscrit dans une démarche globale associant :

- l'élaboration pour chaque massif, ou partie de massif, d'objectifs adaptés aux espaces pastoraux et forestiers en matière de protection et de mise en valeur au sein du patrimoine montagnard, du patrimoine bâti original qu'en constituent les chalets d'alpage, quelle que soit leur dénomination selon ces massifs ; ces objectifs pourront notamment s'appuyer sur les recensements et les analyses des chalets d'alpage existants déjà effectuées par les services de l'Etat ou des organismes tels que les parcs naturels régionaux, les conseils d'architecture, d'urbanisme et d'aménagement (C.A.U.E.) ou les commissions départementales des sites ainsi qu'à l'occasion des enquêtes pastorales initiées par les services de l'agriculture et des forêts. Là où de tels documents n'existent pas encore, des échanges d'information avec les services qui en disposent d'ores et déjà sont à encourager ; on citera notamment les travaux effectués par le parc naturel régional du Queyras et la D.D.E. des Hautes-Alpes et ceux de la D.D.E. de Savoie (Granier-sur-Aime). La constitution d'une telle doctrine de références pourra s'opérer au fur et à mesure du traitement des dossiers d'autorisation, et notamment en mettant à disposition de la commission des sites tous les éléments d'information émanant du pétitionnaire, des différents services de l'Etat (patrimoine, agriculture, équipement, environnement) ainsi que, le cas échéant, des sources documentaires publiques ou privées existantes ;

- la définition d'un régime d'autorisation spécifique en matière de restauration ou de reconstruction d'anciens chalets d'alpage ou d'extension limitée des chalets d'alpage existants lorsque leur destination est liée à une activité professionnelle saisonnière ; cette autorisation relève de votre responsabilité, après avis de la commission départementale des sites. Cet avis devra permettre d'assurer, que ces travaux de restauration ou de reconstruction des anciens chalets d'alpage ou d'extension limitée des chalets d'alpage existants pour les activités

traditionnelles qui y sont exercées de façon saisonnière, contribuent effectivement à l'objectif de protection et de mise en valeur du patrimoine montagnard, dont ces constructions constituent un témoignage irremplaçable ;

- enfin, la cohérence nécessaire entre le régime d'autorisation spécifique aux chalets d'alpage et les régimes du permis de construire ou de la déclaration de travaux applicables, conformément à l'article L. 421-1 du code de l'urbanisme, dès lors qu'il y a réalisation de travaux. L'indépendance des régimes relatifs aux chalets d'alpage et à la réalisation de constructions ou de travaux ne doit pas aller à l'encontre des objectifs voulus par le législateur. Elles doit permettre une bonne information des bénéficiaires de ces autorisations ou des utilisateurs des chalets d'alpage s'agissant autant des exigences liées aux travaux, dont peuvent faire l'objet ces constructions que des conditions de leur occupation.

Compte tenu de ces observations préalables, la note technique ci-jointe décrit par le détail l'ensemble de ces nouvelles dispositions et vous apporte les recommandations et interprétations nécessaires à une mise en oeuvre efficace. Son contenu à vocation à :

1. Présenter les modifications récentes apportées par le législateur à l'article L. 145-3 du code de l'urbanisme en distinguant les nouvelles mesures introduites par la loi n° 94-112 du 9 février 1994 et de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 : il faut en effet préciser les principaux types d'espaces concernés dans les communes de montagne ainsi que les différents types de constructions concernés au titre de la première ou de la seconde ;
2. Définir la spécificité de l'autorisation "chalet d'alpage" par rapport au permis de construire, c'est-à-dire préciser son champ d'application, l'autorité compétente et les effets de cette autorisation ;
3. Enoncer les règles de fond applicables respectivement à la restauration, la reconstruction ou l'extension limitée de ces chalets d'alpage à travers l'autorisation préfectorale et le permis de construire ou la déclaration de travaux dont les travaux de restauration, de reconstruction ou d'extension doivent faire l'objet ;
4. Clarifier les règles de procédure et en particulier les différentes phases préalables à la réalisation de travaux de restauration, de reconstruction ou d'extension limitée des chalets d'alpage ; à savoir : dossier de demande d'autorisation préfectorale, avis de la commission départementale des sites, autorisation préfectorale, permis de construire ou déclaration de travaux, selon le cas.

Je tiens à souligner l'intérêt d'une politique affirmant la valeur patrimoniale des chalets d'alpage au regard de l'animation du secteur économique local, notamment sur la promotion et le développement de filières locales artisanales pour assurer des restaurations de qualité.

Vous veillerez également, parallèlement à l'octroi des autorisations, à la mise en place d'un suivi local pour éviter les travaux réalisés sans demande ou sans respect des prescriptions auxquelles est soumise l'autorisation préfectorale. A ce titre, je vous demande de vous assurer une collaboration privilégiée à côté de l'architecte et du paysagiste-conseil mis à votre disposition et bien sûr, de la commission départementale des sites, des C.A.U.E. et des organismes des parcs naturels, lorsqu'ils existent, pour qualifier de la façon la plus explicite l'autorisation que vous émettez sur la valeur patrimoniale de ces chalets d'alpage, la qualité des travaux envisagés et définir une doctrine adaptée à votre département.

Telles sont les grandes lignes de la réforme souhaitée par le législateur à la réussite de laquelle votre contribution sera déterminante. Vous voudrez bien me saisir, sous le timbre DAU/JC, de toutes difficultés que vous pourriez rencontrer dans sa mise en oeuvre ou son application.

ANNEXE

MINISTERE DE L'EQUIPEMENT, DU LOGEMENT, DES TRANSPORTS ET DU TOURISME

Direction de l'architecture et de l'urbanisme

Note technique relative à la restauration ou la reconstruction des anciens chalets d'alpage et à l'extension limitée des chalets d'alpage existants destinée à une activité professionnelle saisonnière (art. L. 145-3 I du code de l'urbanisme)

Annexée à la circulaire n° 96-66 du 19 juillet 1996

1. Les modifications récentes apportées à l'article L. 145-3 du code de l'urbanisme

L'article L. 145-3 du code de l'urbanisme relatif aux principes d'aménagement et de protection en zone de montagne introduit par la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne a fait l'objet récemment de deux modifications successives :

- la première modification résulte de l'article 21 de la loi n° 94-112 du 9 février 1994 portant diverses dispositions en matière d'urbanisme et de construction et concerne le I de cet article L. 145-3 qui pose le principe de la préservation des nécessaires au maintien et au développement des activités agricoles, pastorales et forestières mais autorise, sur ces terres, les constructions nécessaires aux activités précitées ainsi que les équipements sportifs liés notamment à la pratique du ski et de la randonnée, l'article 21 de la loi du 9 février 1994 permet d'autoriser, en outre, certains travaux concernant les chalets d'alpage anciens ou existants ;
- la seconde modification résulte de l'article 5 XV de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire et concerne le III de l'article L. 145-3 qui pose, sous réserve de certaines exceptions, le principe de l'urbanisation en continuité des bourgs, villages et désormais des hameaux en zone de montagne.

Ces deux modifications de L. 145-3 du code de l'urbanisme, même si elles s'appliquent aux mêmes territoires communaux des zones de montagne, ne doivent pas être confondues. Elles correspondent à :

- deux objectifs différents, ainsi qu'en témoignent les travaux parlementaires ;
- deux types d'espaces différents que l'on rencontre généralement dans les communes de montagne ;
- deux catégories ou destinations de constructions différentes.

1.1. Les objectifs

Ainsi qu'il est précisé dans la circulaire n° 94-38 du 22 avril 1994 portant sur les modalités d'application des dispositions en matière d'urbanisme de la loi n° 94-112 du 9 février 1994, en complétant l'article L. 145-3-I du code de l'urbanisme, le législateur a poursuivi deux objectifs :

- préserver les anciens chalets d'alpage, témoins architecturaux d'une civilisation agro-pastorale propres à certains massifs, en permettant la restauration ou la reconstruction de ces constructions traditionnelles d'exploitation agricole ;
- permettre la poursuite d'activités professionnelles saisonnières que l'on rencontre dans certains massifs, et en particulier dans leurs espaces pastoraux, en admettant l'extension limitée des chalets d'alpage existants afin que ces activités soient notamment compatibles avec les normes européennes.

La restauration ou la reconstruction d'anciens chalets d'alpage et l'extension limitée des chalets d'alpage existants liée à une activité professionnelle saisonnière doivent correspondre à un objectif de protection et de mise en valeur du patrimoine montagnard.

En modifiant l'article L. 145-3-III du code de l'urbanisme, le législateur, à l'occasion de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, a souhaité étendre aux zones de montagne le bénéfice de dispositions qui profitaient à l'ensemble des communes rurales et qui avaient été introduites par le législateur en 1983 en ce qui concerne les exceptions à la règle de la constructibilité limitée édictée à l'article L. 111-1-2 du code de l'urbanisme.

1.2. Les espaces concernés

Ces deux modifications correspondent globalement à deux types d'espaces différents :

- la première relative à l'article L. 145-3-I concerne en particulier les alpages, c'est-à-dire les terres de parcours d'été des troupeaux et prairie de fauche situées en montagne au-dessus des espaces de culture et de l'habitat permanent ; même si pour chaque département, voire secteur de département, cette définition peut connaître des nuances, généralement l'alpage ou l'estive se situe au-dessus de l'habitat permanent, à la frontière entre la prairie et la forêt à une altitude souvent supérieure à 1 500 mètres et se caractérise par un usage saisonnier ;
- la seconde relative à l'article L. 145-3-III concerne, outre les bourgs, les villages et désormais les hameaux dont l'urbanisation ne peut être admise qu'en continuité¹, les espaces en discontinuité de l'urbanisation ; ces espaces pouvant refléter une réalité existante : celle d'une urbanisation diffuse et légère. Sans que le caractère naturel des espaces concernés ait été sensiblement atteint, le caractère urbain n'y est pas encore marqué, malgré les constructions qui peuvent y exister. Ces espaces en discontinuité peuvent également concerner des espaces agricoles, pastoraux ou forestiers plus ou moins éloignés de l'urbanisation.

1.3. Les catégories de constructions concernées

Ces deux modifications correspondent enfin à deux catégories ou destinations de constructions différentes :

¹ Sur une approche méthodologique de cette disposition, cf. "L'urbanisation en continuité en zone de montagne", ministère de l'équipement, direction de l'architecture et de l'urbanisme, septembre 1995.

- la première est relative spécifiquement aux chalets d'alpage, c'est-à-dire aux constructions en alpage traditionnellement utilisée de façon saisonnière pour l'habitat et les besoins professionnels des éleveurs et des agriculteurs occupés à la fauche ; les chalets d'alpage pouvant d'ailleurs avoir des dénominations différentes selon les massifs ou secteur de massifs ;
- la seconde ne vise pas une catégorie de constructions déterminée ; elle concerne "les constructions existantes", quelle que soit leur destination (résidences principales ou secondaires, constructions à usage agricole, restaurants, etc.), pour lesquelles il sera possible d'admettre leur réfection ou leur extension limitée ainsi que les équipements d'intérêt public qui, en raison des nuisances ou des risques qu'ils peuvent générer, sont incompatibles avec le voisinage des zones habitées, ainsi par exemple : station d'épuration, usine d'incinération des ordures ménagères, déchetterie, etc.

2. La spécificité de l'autorisation chalet d'alpage par rapport au permis de construire

En complétant l'article L. 145-3-I du code de l'urbanisme, le législateur a institué un régime singulier. Il a à la fois :

- fixé en règle de fond la protection et la mise en valeur du patrimoine montagnard caractéristique à un certain type d'espaces en zone de montagne ;
- défini une règle de procédure l'autorisation préfectorale délivrée après avis de la commission départementale des sites, autorisation nécessaire aussi bien à la restauration ou à la reconstruction d'anciens chalets d'alpage qu'à l'extension limitée des chalets d'alpage existants lorsque leur destination est liée à une activité professionnelle saisonnière.

Cette autorisation préfectorale et le permis de construire ou, le cas échéant, la déclaration de travaux s'agissant des constructions, travaux et ouvrages exemptés du permis de construire (cf. art. L. 422-1 et R. 422-1 du code de l'urbanisme). qu'il est indispensable d'obtenir en cas de construction ou de réalisation de travaux, sont nécessaires à la restauration ou à la reconstruction d'anciens chalets d'alpage ainsi qu'à l'extension limitée des chalets d'alpage existants. L'autorisation préfectorale ne vaut pas permis de construire ou déclarations de travaux et réciproquement. Bien que s'agissant de régimes juridiques distincts, quant à leur champ d'application, les autorités compétentes pour les délivrer et leurs effets, ils sont en l'espèce cumulatifs, voire complémentaires.

2.1. Le champ d'application de l'autorisation préfectorale

L'autorisation préfectorale prévue à l'article L. 145-3-I du code de l'urbanisme ne concerne qu'un champ d'application extrêmement limité par rapport au champ d'application général du permis de construire ou de la déclaration de travaux tel qu'il est défini à l'article L. 421-1 du code de l'urbanisme. Il s'agit seulement :

- d'une part, de la restauration ou la reconstruction d'anciens chalets d'alpage ;
- d'autre part, de l'extension limitée des chalets d'alpage existants lorsque leur destination est liée à une activité professionnelle saisonnière.

2.1.1. Une autorisation limitée aux chalets d'alpage.

L'autorisation préfectorale ne concerne que les constructions qui peuvent être qualifiées de chalets d'alpage.

Dès lors qu'une construction ne peut être qualifiée de chalet d'alpage ou a perdu cette qualification, du fait de travaux ayant modifié de façon substantielle son identité et donc sa valeur patrimoniale, des travaux de restauration, de reconstruction ou d'extension limitée sur cette construction devraient être instruits selon le droit commun, c'est-à-dire qu'ils ne seraient pas soumis à autorisation préfectorale, mais simplement, selon le cas, à permis de construire ou à déclaration de travaux.

La reconnaissance ou non du caractère ou de la qualité patrimoniale de la construction sur laquelle sont envisagés les travaux de restauration, de reconstruction ou d'extension limitée, et ainsi sa qualification ou non de chalet d'alpage, ainsi que la finalité des travaux projetés au regard de la protection et de la mise en valeur du patrimoine montagnard constituent donc des éléments déterminants sur le champ d'application de l'autorisation préfectorale.

Même si les travaux envisagés ne s'inscrivent pas dans le régime de l'autorisation préfectorale, cela ne signifie pas bien évidemment que n'importe quels travaux peuvent être autorisés. Ils restent soumis au droit commun et doivent respecter non seulement les dispositions de la loi montagne définies aux articles L. 145-1 et suivants du code de l'urbanisme applicables directement aux demandes d'autorisation et aux déclarations d'occuper ou d'utiliser le sol, mais également, soit les règles générales d'urbanisme et la règle de constructibilité limitée fixée à l'article L. 111-1-2 du code de l'urbanisme, en l'absence de P.O.S. opposables aux tiers, soit les règles locales

définies par le P.O.S. ainsi que les articles d'ordre public mentionnées à l'article R. 111-1 du code de l'urbanisme.

On rappellera, en outre, qu'à ces règles générales ou locales, peuvent s'ajouter également les servitudes d'utilité publique affectant l'utilisation du sol : servitudes relatives aux forêts dites de protection, réserves naturelles, parcs nationaux, sites inscrits ou classés, etc. auxquelles le permis de construire ou la déclaration doivent être conformes. Par le biais de l'ensemble de ces règles et servitudes, peuvent être pris en compte un certain nombre de préoccupations liées par exemple à la préservation des paysages, la prévention des risques naturels, les équipements et services publics, l'aspect architectural des constructions, etc.

L'autorisation préfectorale prévue à l'article L. 145-3-I du code de l'urbanisme ne concerne que les constructions qui peuvent être qualifiées de chalets d'alpage. Elle ne concerne également que certains types de travaux.

2.1.2. Les travaux de restauration ou de reconstruction d'anciens chalets d'alpage.

L'autorisation préfectorale concerne en premier lieu les travaux de restauration ou de reconstruction d'anciens chalets d'alpage.

Ces travaux impliquent d'apprécier si, en raison de leur vétusté pouvant aller jusqu'à l'état de ruine, ces anciens chalets d'alpage, présentent encore un caractère patrimonial ou, au contraire, ils doivent être considérés comme de simples ruines irréparables et non réutilisables. Le Conseil d'Etat a considéré que la construction d'un chalet entièrement détruit, dont il ne reste que des vestiges, ne saurait s'assimiler à la simple restauration d'une construction existante (C.E., 11 mai 1994, M. Jacques Midali, req. n° 129592). Une ruine, surtout si elle est isolée, ne paraît pas pouvoir être qualifiée de construction et encore moins de patrimoine et ne pourrait donc, dès lors qu'elle se ramène à un tas de pierre, faire l'objet d'une reconstruction.

La restauration ou la reconstruction d'un ancien chalet d'alpage implique donc au minimum la connaissance du volume initial de la construction ainsi que sa destination. Il y a lieu de préciser à ce sujet qu'une grange, une fuste, une bergerie, etc. n'ayant jamais hébergé agriculteur ou pâtre ne saurait être assimilée à un chalet d'alpage.

En règle générale, il conviendra que l'ancien chalet d'alpage fasse l'objet d'un volume et d'une affectation suffisamment lisibles. Le minimum paraît être les quatre murs (percés d'ouvertures, visiblement destinés à un habitat humain) et des éléments de charpente. Très exceptionnellement, pourrait être admise la reconstruction de ruines constituées au moins de fondations lisibles si des documents anciens (photos, gravures, éléments d'archive) permettent de reconstituer ce volume et la destination de la construction ou si des traces sur le terrain permettent cette reconstitution : cas de constructions attenantes dont une partie est effondrée.

2.1.3. L'extension limitée des chalets d'alpage existants pour un usage professionnel saisonnier.

L'autorisation préfectorale concerne en second lieu l'extension limitée des chalets d'alpage existants pour un usage professionnel saisonnier. Ces travaux qui visent en particulier des chalets dans lesquels s'exercent des activités (par exemple la fabrication de fromages) et la mise aux normes communautaires de ces activités, doivent avoir pour objectif la mise en valeur d'un aspect du patrimoine économique montagnard. Ils ne peuvent être autorisés que sous réserve du respect des trois conditions cumulatives suivantes. Ils doivent :

- concerner des chalets d'alpage existants ;
- être destinés à assurer la continuité d'un usage professionnel saisonnier ;
- être limités, cette limitation devant être appréciée en fonction de la dimension de la construction déjà existante, de la sensibilité du site et des paysages, etc.

A titre d'exemples, on rappellera que, selon le Conseil d'Etat, la réhabilitation et l'extension d'un bâtiment de 65,87 mètres carrés à 111 mètres carrés ne sauraient être regardées comme une extension mesurée (C.E., 31 mars 1993, commune de Gaigne, req. n° 94 686) ; de même que l'adjonction à une construction d'une extension représentant un accroissement de 55 p. 100 de la surface de cette construction (C.E., 30 mars 1994, M. Daguet et autres, req. n° 134 550, 134 553). La jurisprudence paraît interpréter cette notion d'extension limitée avec rigueur.

2.2. L'autorité compétente en matière de chalets d'alpage

Contrairement au permis de construire ou à la déclaration de travaux, l'autorisation soit de restauration ou reconstruction d'anciens chalets d'alpage, soit d'extension limitée de chalets d'alpage existants est une compétence du préfet de département. Que la commune dispose ou non d'un P.O.S. approuvé, le préfet est seul compétent pour délivrer cette autorisation. Cette dernière est indépendante du régime du permis de construire ou de la déclaration de travaux qui peut être, soit de la compétence du maire au nom de la commune ou du président de l'établissement public de coopération intercommunale au nom de cet établissement si la commune

dispose depuis plus de six mois d'un P.O.S. approuvé, soit de la compétence du maire agissant au nom de l'Etat ou du préfet dans les cas prévus à l'article R. 421-36 du code de l'urbanisme, en l'absence de P.O.S. approuvé.

2.3. Les effets de l'autorisation préfectorale

S'appuyant sur la reconnaissance d'une caractéristique propre de l'identité patrimoniale du chalet d'alpage et, contrairement au permis de construire ou à la déclaration de travaux, l'autorisation préfectorale ne fait pas l'objet d'un délai de péremption.

Si les travaux de restauration, de reconstruction ou d'extension envisagés ne peuvent être entrepris que dans le délai de validité du permis de construire ou de la déclaration de travaux, une nouvelle autorisation préfectorale n'est donc pas nécessaire dans l'hypothèse où ces travaux n'ont pas été entrepris dans le délai de validité du permis ou de la déclaration et si les travaux autorisés par le préfet n'ont pas été modifiés.

En revanche, si les travaux de restauration, de reconstruction ou d'extension doivent faire l'objet de modifications durant le délai de validité du permis de construire ou de la déclaration de travaux ou à l'expiration de ce délai, une nouvelle autorisation préfectorale devra être demandée, ainsi que, selon les cas, un nouveau permis de construire ou un permis modificatif ou une nouvelle déclaration ou une modification à la déclaration initiale. En effet, il y aura lieu de s'assurer que les prescriptions contenues dans l'autorisation préfectorale ne sont pas remises en cause par les modifications envisagées et qu'en particulier ces dernières ne vont pas à l'encontre de l'objectif de protection et de mise en valeur du patrimoine montagnard auquel doit concourir la restauration, la reconstruction ou l'extension limitée des chalets d'alpage. Dans une telle hypothèse, l'autorisation préfectorale devra être précédée de l'avis de la commission départementale des sites.

2.4. L'information des tiers

L'autorisation préfectorale s'analyse comme une décision administrative concernant des immeubles déterminés et encadrant l'exercice du droit de propriété. C'est sur le fondement de cette autorisation que doivent être notamment édictées de façon permanente des restrictions au droit d'usage des immeubles concernés, restrictions qui correspondent à la destination même des chalets d'alpage utilisés traditionnellement de façon saisonnière.

A ce titre et dans un objectif de complète information des usagers (bénéficiaires des travaux, occupants, acquéreurs successifs, etc.), notamment en cas de transmission ou vente des chalets d'alpage concernés, l'autorisation préfectorale devra, conformément à l'article 73 du décret n° 55-1350 du 14 octobre 1955 pris par l'application du décret du 4 janvier 1955 portant réforme de la publicité foncière, être publiée au fichier immobilier.

Cette publicité est assurée par le dépôt, au bureau des hypothèques de la situation des immeubles intéressés, de deux ampliations ou copies certifiées conformes de l'arrêté préfectoral, dont l'une est obligatoirement établie sur formule réglementaire pour être conservée et doit mentionner la mention de certification de l'identité des parties.

3. Les règles de fond applicables à la restauration, la reconstruction et l'extension des chalets d'alpage

On entend par règles de fond les règles qui édictent une norme et habilite l'autorité compétente à prononcer un refus ou une prescription en matière d'autorisation ou de déclaration d'occuper ou d'utiliser le sol. Ces règles ont leur fondement dans le code de l'urbanisme et peuvent avoir un caractère général : les règles générales d'urbanisme. Elles peuvent également avoir un caractère local et résulter des documents d'urbanisme, P.O.S. notamment. Elles peuvent également enfin avoir leur fondement dans des législations extérieures au code de l'urbanisme : les servitudes d'utilité publique affectant l'utilisation du sol.

Le respect de ces règles doit être assuré par l'autorisation préfectorale prévue à l'article L. 145-3-I du code de l'urbanisme ainsi que, selon les cas, par le permis de construire ou la déclaration de travaux. En toute hypothèse, cette autorisation préfectorale et le permis de construire ou la déclaration de travaux sont nécessaires à la restauration, la reconstruction ou l'extension des chalets d'alpage.

3.1. Les règles de fond applicables à l'autorisation préfectorale

Ainsi qu'il a été précisé précédemment, l'objectif traduit par la loi en instituant cette autorisation préfectorale est de préserver des témoins d'une civilisation agropastorale propres à certains massifs montagneux, en l'occurrence la préservation du patrimoine bâti constitué par des chalets souvent isolés dans les alpages, en permettant une réhabilitation conforme à leurs caractéristiques traditionnelles. La notion de patrimoine se rattache à une volonté collective de protection et de mise en valeur qui est de conserver fidèlement des témoins de la vie alpestre pour transmettre aux générations futures des informations sur les paysages et les modes de vie propres à certains territoires, patrimoine commun de la nation, ainsi qu'il est rappelé à l'article L. 110 du code de l'urbanisme.

Cet objectif de protection et de mise en valeur du patrimoine montagnard trouve sa traduction dans les articles L. 145-3-I du code de l'urbanisme, complété par la loi du 9 février 1994. et L. 145-3-II qui précise que "les documents et décisions relatifs à l'occupation des sols comportent les dispositions propres à préserver les espaces, paysages et milieux caractéristiques du patrimoine naturel et culturel montagnard".

C'est sur le fondement de ces règles de fond ainsi que sur les servitudes d'utilité publique relatives à la conservation du patrimoine naturel ou culturel susceptibles d'être également applicables (réserves naturelles, parcs nationaux, sites classés ou inscrits, etc.) que doivent être autorisées à titre saisonnier, avec ou sans prescriptions particulières relatives par exemple à la hauteur, au volume, à l'aspect extérieur (matériaux, sens du faitage, ouvertures, etc.), soit refusées la restauration, la reconstruction ou l'extension limitée des chalets d'alpage envisagées.

3.2. Les règles de fond applicables au permis de construire ou à la déclaration de travaux

Dans les communes sans P.O.S., sont applicables les règles générales d'urbanisme (art. R. 111-1 et suivants du code de l'urbanisme), la règle de constructibilité limitée (art. L. 111-1-2) ainsi que les dispositions des lois d'aménagement et d'urbanisme et en particulier de la loi montagne (art. L. 145-1 et suivants). Nonobstant les dispositions de l'article L. 111-1-2, l'article L. 145-3-I du code de l'urbanisme habilite l'autorité compétente en matière de permis de construire à autoriser la restauration, la reconstruction ou l'extension limitée des chalets d'alpage en dehors des parties actuellement urbanisées des communes.

Dans les communes disposant d'un P.O.S. opposable aux tiers, sont applicables les règles d'urbanisme définies dans ce document. L'affectation dominante des espaces concernés par les chalets d'alpage doit conduire à un classement de ces espaces en zones N.C. ou N.D., c'est-à-dire en zone de richesse naturelle notamment en raison de la richesse agricole des terres ou en zone à protéger en raison de la qualité des sites, des milieux naturels ou des paysages. L'absence d'équipements publics existants ou envisagés doit conduire à exclure tout classement de ces espaces en zone urbaine ou d'urbanisation future qu'il s'agisse de chalets d'alpage isolés ou groupés. Le règlement des zones N.C. ou N.D. doit être rédigé de façon à ce que soient autorisées, sous condition de protection et de mise en valeur du patrimoine montagnard, la restauration ou la reconstruction d'anciens chalets d'alpage ainsi que les extensions limitées des chalets d'alpage existants lorsque leur destination est liée à une activité professionnelle saisonnière. Le rapport de présentation du P.O.S. doit justifier de la compatibilité de ces dispositions avec l'article L. 145-3-I du code de l'urbanisme. Il doit en particulier mentionner l'histoire du patrimoine bâti que représentent ces chalets et indiquer la volonté de préserver les éléments de qualité de "paysage de mémoire" qu'ils constituent.

Sont également applicables dans les communes disposant d'un P.O.S. les dispositions des articles L. 145-1 et suivants du code de l'urbanisme, c'est-à-dire les dispositions de la loi montagne valant loi d'aménagement et d'urbanisme ainsi que les articles d'ordre public du règlement national d'urbanisme (cf. art. R. 111-1 du code de l'urbanisme). L'application directe des articles L. 145-1 et suivants du code de l'urbanisme aux demandes de permis de construire ou aux déclarations de travaux permet d'admettre la restauration, la reconstruction ou l'extension des chalets d'alpage, alors que les P.O.S. n'auraient pas été mis en compatibilité avec la loi montagne et ne seraient donc pas applicables.

Cependant, j'attire votre attention sur le fait que la problématique des chalets d'alpage n'a pas pour but et ne doit pas conduire à organiser le mitage du paysage ou le développement de nouvelles capacités d'urbanisation. A ce titre, il y a lieu de préciser les spécificités du régime singulier des chalets d'alpage.

- le droit de construire et l'octroi d'un permis de construire ne donne pas droit à son bénéficiaire à tous les équipements publics ; il est clair que la destination des chalets d'alpage n'implique pas la réalisation de travaux de desserte ou de travaux portant sur les réseaux publics de distribution d'eau, d'assainissement ou de distribution d'électricité ; la non-réalisation de tels travaux ne doit pas conduire l'autorité compétente, conformément à l'article L. 421-5 du code de l'urbanisme, à refuser le permis de construire. Ainsi qu'il résulte des termes mêmes de cet article, ce n'est que lorsque, compte tenu de la destination de la construction projetée, des travaux portant sur les réseaux publics de distribution d'eau, d'assainissement ou de distribution d'électricité sont nécessaires pour assurer la desserte de ladite construction, que le permis de construire ne peut être accordé si l'autorité qui le délivre n'est pas en mesure d'indiquer dans quel délai et par quelle collectivité publique ou par quel concessionnaire de service public lesdits travaux doivent être exécutés. En l'occurrence, du fait de la destination même des chalets d'alpage, de leur utilisation traditionnelle et du caractère naturel et patrimonial des espaces dans lequel ils se situent, de tels travaux de desserte doivent être exclus ;

- le droit de construire et en particulier le permis de construire n'est pas une assurance tout risque. A ce sujet, il convient d'analyser les risques naturels susceptibles d'affecter un chalet d'alpage au regard de sa spécificité d'usage et notamment du calendrier particulier de son utilisation. En effet, si le chalet d'alpage est situé sur des terrains exposés à un risque susceptible d'intervenir durant sa période d'occupation, tel que : inondation, érosion,

affaissement, éboulement, etc., le permis de construire ou la déclaration de travaux devra être refusé sur le fondement des dispositions du P.O.S. ou de l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme applicable dans les communes dotées d'un P.O.S. opposable aux tiers. En revanche, les risques relatifs à la période hivernale, tels que les avalanches, doivent être regardés de manière particulière car, situés au-dessus de l'habitat permanent et utilisés traditionnellement de façon saisonnière pour l'habitat, les chalets d'alpage n'étaient jamais utilisés de façon permanente et particulièrement durant les périodes enneigées.

4. Les règles de procédure applicables à la restauration, la reconstruction et l'extension des chalets d'alpage

L'article L. 145-3-I ne définit pas de procédure spécifique de délivrance de l'autorisation préfectorale, si ce n'est la consultation préalable de la commission départementale des sites. Les instructions de la demande d'autorisation préfectorale et de la demande de permis de construire ou de la déclaration de travaux, pouvant relever par ailleurs d'autorités différentes, sont indépendantes l'une de l'autre. La seule obligation qui s'impose à la restauration, la reconstruction ou l'extension des chalets d'alpage est l'octroi préalable de l'autorisation préfectorale et du permis de construire ou de la déclaration de travaux.

4.1. Les règles de procédure relatives à l'autorisation préfectorale

Ainsi qu'il a été dit précédemment, ces règles de procédure concernent successivement la demande d'autorisation préfectorale, l'avis de la commission départementale des sites, l'autorisation préfectorale, et enfin, selon les cas, le permis de construire ou la déclaration de travaux.

4.1.1. La demande d'autorisation préfectorale

Cette demande présentée soit par le propriétaire du terrain ou son mandataire, soit par une personne justifiant d'un titre l'habilitant à réaliser les travaux, doit indiquer l'identité du demandeur, l'identité et la qualité de l'auteur du projet, la situation et la superficie du terrain, l'identité de son propriétaire au cas où celui-ci n'est pas l'auteur de la demande et la nature des travaux envisagés.

Cette demande doit être accompagnée d'un dossier comprenant au minimum :

- le plan de situation du terrain (carte au 1/25 000 et extrait cadastral) ;
- le plan de masse des constructions à édifier ou à modifier coté dans les trois dimensions ainsi que, le cas échéant, les travaux extérieurs à celles-ci ;
- les plans des façades ;
- une ou des vues en coupe précisant l'implantation de la construction par rapport au terrain naturel à la date du dépôt de la demande de permis de construire et indiquant le traitement des espaces extérieurs ;
- deux documents photographiques au moins permettant de situer le terrain respectivement dans le paysage proche et lointain et d'apprécier la place qu'il y occupe ; les points et les angles de vue étant reportés sur le plan de situation et le plan de masse ;
- un document graphique au moins permettant d'apprécier l'insertion du projet de construction dans l'environnement, son impact visuel et sa situation à l'achèvement des travaux ;
- une notice descriptive permettant d'apprécier l'impact visuel du projet, définissant le paysage et l'environnement existants et exposant et justifiant les dispositions prévues pour assurer l'insertion dans le paysage de la construction.

Ces éléments, qui constituent quasiment les éléments d'un dossier de demande de permis de construire, sont indispensables pour que la commission départementale des sites puisse formuler son avis et pour que le préfet puisse prendre sa décision.

4.1.2. L'avis de la commission départementale des sites.

La commission départementale des sites doit avoir pour rôle non seulement d'émettre un avis sur chacun des projets qui lui sont présentés mais également, d'une façon plus générale, de définir une doctrine et d'émettre des recommandations sur la restauration, la reconstruction et l'extension limitée des chalets d'alpage, ainsi par exemple : le réalisation d'inventaires communaux des chalets d'alpage, l'organisation dans les communes concernées d'une consultance architecturale ou paysagère, etc.

La commission départementale des sites doit apprécier la valeur patrimoniale du chalet d'alpage et son intérêt à le restaurer, le reconstruire ou à l'étendre. Chaque dossier doit faire l'objet d'une instruction détaillée par le service chargé de le rapporter devant la commission, le cas échéant, après une visite sur place par ce service.

L'avis de la commission départementale des sites doit porter, d'une part, sur la reconnaissance de la qualité patrimoniale du chalet d'alpage et d'autre part, sur la description et l'appréciation des travaux et matériaux nécessaires à la restauration, la reconstruction ou l'extension envisagée. Il doit être fondé sur :

- la valeur patrimoniale du bâtiment : son caractère spécifique (volume, composition, percements), les matériaux, leur mise en oeuvre initiale ;
- la capacité du projet à préserver cette valeur, dans le respect le plus strict du bâtiment, du système constructif, des volumes, des dimensions et des matériaux traditionnels locaux ; les procédés d'imitation ou de pastiche doivent être proscrits et si la réalisation du chalet d'alpage nécessite quelques aménagements de confort, ceux-ci doivent rester discrets et ne pas porter irrémédiablement atteinte au bâtiment ;
- la prise en compte des annexes et les conséquences de la restauration : accès, terrassements, stationnements, clôtures doivent être examinés comme des éléments aussi importants pour conserver son caractère à l'insertion paysagère du bâtiment ; il en va de même pour les modalités de déroulement du chantier.

L'avis de la commission départementale des sites pourra être soit un avis favorable, soit un avis favorable avec réserves ; ces réserves pouvant être reprises dans le cadre de la décision de permis de construire ou lors de l'instruction de la déclaration de travaux, soit un avis défavorable motivé, soit par la non-reconnaissance de la qualité patrimoniale, soit par l'impertinence des travaux envisagés.

4.1.3. La décision préfectorale.

Le préfet n'est pas lié par l'avis de la commission départementale des sites, cet avis étant un avis simple. Sa décision peut donc être soit une autorisation non assortie de conditions, soit une autorisation assortie des réserves émises par la commission départementale des sites ou d'autres réserves, soit un refus.

En toute hypothèse, conformément à la loi n° 79-587 du 11 juillet 1979 relative à la motivation des actes administratifs et à l'amélioration des relations entre l'administration et le public, ces réserves ou refus doivent être motivés compte tenu des circonstances de fait et de droit applicables à chaque cas d'espèce. Il n'existe aucune possibilité de surseoir à statuer et il y a lieu de considérer que l'absence de réponse dans un délai de quatre mois vaut décision implicite de rejet de la demande d'autorisation.

Il est souhaitable que cette décision prenne la forme d'un arrêté préfectoral comprenant, comme tout arrêté, des visas rappelant la demande présentée par le pétitionnaire, les dispositions de l'article 1. 145-3-I du code de l'urbanisme, l'avis de la commission départementale des sites, des considérants constituant l'exposé des motifs de la décision et un dispositif déterminant le sens de la décision.

Cette décision doit être notifiée directement au demandeur par lettre recommandée avec demande d'avis de réception postal. Elle doit être publiée au recueil des actes administratifs du département et en cas d'octroi assorti ou non de conditions, publiée au fichier immobilier, ainsi qu'il a été précisé précédemment.

4.2. Les règles de procédure relatives au permis de construire ou à déclaration de travaux.

4.2.1. L'instruction de la demande de permis de construire ou de la déclaration de travaux.

Cette instruction, conduite par l'autorité compétente, obéit aux règles de droit commun. Elle peut être préalable ou concomitante à l'instruction de la demande d'autorisation préfectorale. Cependant, l'intérêt pratique de la procédure, pour les pétitionnaires eux-mêmes, les autorités compétentes en matière de permis de construire et les services instructeurs, conduit à faire en sorte que l'autorisation préfectorale soit préalable à la décision en matière de permis de construire ou de déclaration de travaux. Les maires des communes concernées doivent être informés en ce sens.

Chaque dispense comporte la liste de l'ensemble des entreprises de transport sous-traitantes (entreprises correspondantes de l'entreprise principale).

En cas de nouvelles entreprises demandant à bénéficier de la dispense, il pourra être établi un avenant à la dispense initiale pour y intégrer les nouvelles entreprises.

En revanche, en cas de retrait d'entreprises du dispositif, une nouvelle dispense devra être établie.

En tout état de cause, compte tenu de la portée de cette réforme, il sera nécessaire de limiter, dans un premier temps, à un an la durée de validité de ces dispenses.

L'utilisation d'une dispense caduque est proscrite : une entreprise ne peut plus s'en prévaloir et les véhicules utilisés ne sont plus dispensés de récépissés timbrés et de bordereaux récapitulatifs de chargement.

L'annexe à l'arrêté du 22 août 1996 (qui sera publiée au bulletin officiel du ministère de l'équipement, du logement, des transports et du tourisme) présente le modèle de dispense à utiliser par les services dans les conditions prévues par la circulaire du 1er juin 1989 et le modèle du document complémentaire à utiliser en tant que de besoin.

Ce modèle est à reproduire recto verso par les directions régionales de l'équipement.

Un exemplaire de la dispense accordée à l'entreprise principale continuera d'être adressé à la direction des services fiscaux compétente.

Toute difficulté d'application de la présente circulaire devra m'être signalée sous le présent timbre.

S'il est souhaitable que l'autorisation préfectorale précède la délivrance du permis de construire ou l'absence d'opposition à une déclaration de travaux, l'absence de cette autorisation ne saurait être cependant un motif de refus de permis de construire ou d'opposition à la déclaration de travaux. Toutefois, l'absence d'autorisation préfectorale préalablement à l'octroi du permis de construire ou à l'absence d'opposition en matière de déclaration de travaux ferait obstacle à tout commencement de réalisation des travaux de restauration, reconstruction ou d'extension limitée de chalets d'alpage. Tout commencement de travaux, en l'absence d'autorisation préfectorale, serait constitutif d'une infraction, conformément aux dispositions de l'article L. 160-1, deuxième alinéa, du code de l'urbanisme.

4.2.2. La décision en matière de permis de construire ou de déclaration de travaux

Dès lors que l'autorisation préfectorale sera délivrée préalablement à l'octroi du permis de construire ou à la déclaration de travaux, la décision de permis de construire ou la décision prise en matière de déclaration comportera utilement :

- d'une part, dans ses visas les règles d'urbanisme applicables dans la commune et en particulier l'article L. 145-3-I du code de l'urbanisme ainsi que la décision préfectorale prise sur le fondement de cet article ;
- d'autre part, dans ses considérants, le rappel du ou des considérants de l'autorisation préfectorale concernant en particulier l'occupation saisonnière des chalets d'alpage et les conditions relatives aux travaux de restauration, de reconstruction ou d'extension envisagés.

4.3. L'absence de régularisation des situations existantes.

Les dispositions de l'article L. 145-3-I introduites par le législateur et relatives aux chalets d'alpage ne sauraient avoir pour objet de régulariser la restauration, la reconstruction ou l'extension de chalets d'alpage réalisées avant l'entrée en vigueur de la loi et encore moins la transformation d'anciens chalets d'alpage ou de chalets d'alpage existants en résidence principale ou secondaire.

Si de tels travaux ont été réalisés sans autorisation et en particulier sans permis de construire ou déclaration de travaux, ils constituent des infractions qui doivent faire systématiquement l'objet de procès-verbaux. Ces infractions sont passibles de condamnation devant le juge correctionnel et peuvent aller jusqu'à l'obligation de démolition sous astreinte.

II. Constitutionnalité de la disposition contestée

A. Normes de référence

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

- Article 2

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

- Article 4

La liberté consiste à pouvoir faire tout ce qui ne nuit pas à autrui : ainsi, l'exercice des droits naturels de chaque homme n'a de bornes que celles qui assurent aux autres membres de la société la jouissance de ces mêmes droits. Ces bornes ne peuvent être déterminées que par la loi.

- 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.

B. Jurisprudence du Conseil constitutionnel

1. Sur la méconnaissance des articles 2 et 17 de la déclaration de 1789

- Décision n° 85-198 DC du 13 décembre 1985 - Loi modifiant la loi n° 82-652 du 29 juillet 1982 et portant diverses dispositions relatives à la communication audiovisuelle

. En ce qui concerne l'institution de la servitude :

7. Considérant que, sans contester que "l'institution par le législateur d'une servitude administrative... n'est pas en soi contraire aux principes constitutionnels", les auteurs de la saisine soutiennent que, contrairement à divers précédents législatifs en des matières comparables, l'article 3-II de la loi n'impose aucune appréciation de l'utilité publique des servitudes qu'il institue, aucune procédure permettant de garantir que leur importance n'excède pas les exigences du service, aucune procédure d'enquête ou d'information, ni même aucune notification aux propriétaires concernés ; que, donnant à l'établissement public le droit de procéder à n'importe quel équipement sur n'importe quel immeuble sans avoir à fournir le moindre "fondement à un contrôle du juge", cette disposition lui confère des prérogatives exorbitantes de puissance publique entraînant une restriction injustifiée et virtuellement illimitée du droit de propriété ; que, selon les auteurs de la saisine, ces prérogatives sont d'autant moins admissibles qu'elles peuvent être exercées dans le domaine de la radiodiffusion sonore dans lequel l'établissement public, ne jouissant d'aucun monopole, se trouve en concurrence avec des émetteurs privés ; qu'enfin, l'article 3-II de la loi permet de priver les propriétaires de la possibilité de louer les toits, terrasses ou superstructures de leurs immeubles pour l'installation d'émetteurs privés portant ainsi une atteinte injustifiée au droit de propriété qui pourrait "se doubler d'une atteinte également injustifiée à la liberté du commerce et de l'industrie" ;

8. Considérant que l'article 17 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 est ainsi conçu : "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" ;

9. Considérant que le droit accordé à l'établissement public par l'article 3-II de la loi de procéder à certaines installations sur la partie supérieure des propriétés bâties, dans la mesure où il n'impose qu'une gêne supportable, ne constitue pas une privation de propriété au sens de l'article 17 de ladite Déclaration mais une servitude d'intérêt public grevant l'immeuble en raison de son emplacement ou de son élévation ; qu'il en serait autrement si la sujétion ainsi imposée devait aboutir à vider de son contenu le droit de propriété ou que, affectant non seulement l'immeuble mais la personne de ses occupants, elle devait constituer une entrave à l'exercice de droits et libertés constitutionnellement garantis ;

10. Considérant, d'une part, qu'en permettant l'installation et l'exploitation sur les propriétés bâties de moyens de diffusion par voie hertzienne et la pose des équipements nécessaires à leur fonctionnement en vue d'améliorer la communication audiovisuelle, l'article 3-II de la loi poursuit un objectif d'intérêt général qu'il appartient au législateur d'apprécier ;

11. Considérant, d'autre part, que l'article 3-II permet à l'établissement public de diffusion de procéder à des travaux et installations d'importance non précisée sur des propriétés bâties publiques ou privées et prévoit que les agents de l'établissement public peuvent être autorisés à pénétrer à l'intérieur de ces propriétés, y compris dans les locaux d'habitation, notamment pour l'exploitation des équipements installés ; que ces installations et le droit de visite qu'elles impliquent pourraient faute de précisions suffisantes entraîner une atteinte à des droits et libertés constitutionnellement garantis qu'il appartient à la loi de sauvegarder ;

12. Considérant que, si la mise en œuvre d'une telle sauvegarde relève d'un décret d'application, il revenait au législateur de déterminer lui-même la nature des garanties nécessaires ; qu'en tout état de cause il devait poser la règle que la servitude doit être établie non par l'établissement public mais par une autorité de l'État et prévoir le principe d'une procédure destinée à permettre aux intéressés, d'une part, d'être informés des motifs rendant nécessaire l'établissement de la servitude, d'autre part, de faire connaître leurs observations ; que, faute d'avoir institué une procédure d'information et de réclamation assortie de délais raisonnables ou tout autre moyen destiné à écarter le risque d'arbitraire dans la détermination des immeubles désignés pour supporter la servitude, les dispositions de l'article 3-II relatives à son institution doivent être déclarées non conformes à la Constitution ;

. En ce qui concerne l'indemnisation du préjudice :

13. Considérant que les auteurs de la saisine reprochent d'abord à l'article 3-II de la loi de ne pas prévoir l'indemnisation du préjudice résultant de l'existence même de la servitude, alors que celle-ci peut entraîner la diminution ou la privation de jouissance, en tout cas la dépréciation de l'immeuble, l'impossibilité de l'utiliser normalement, la privation des revenus pouvant provenir de la location ou de l'exploitation de l'emplacement faisant l'objet de l'emprise et l'obligation de supporter le passage des agents de l'établissement public ; qu'il est, en outre, fait grief à cette disposition de ne pas confier à l'autorité judiciaire l'évaluation et la réparation de ce dommage alors que, compte tenu de l'importance de l'atteinte portée à l'exercice du droit de propriété, il paraît plus conforme aux principes généraux du droit de confier l'indemnisation du dommage au juge de l'expropriation ;

14. Considérant qu'aux termes de l'article 3-II, alinéa 4, de la loi "il n'est dû au propriétaire d'autre indemnité que celle correspondant au préjudice résultant des travaux d'installation, de pose ou d'entretien des moyens de diffusion par voie hertzienne ou des équipements nécessaires à leur fonctionnement" ;

15. Considérant qu'aucun principe de valeur constitutionnelle n'impose que, en l'absence de dépossession, l'indemnisation des préjudices causés par les travaux ou l'ouvrage public dont l'installation est prévue par l'article 3-II relève de la compétence du juge judiciaire ;

16. Considérant que l'alinéa 4 de l'article 3-II, conçu en termes restrictifs, limite impérativement l'indemnité au seul "préjudice résultant des travaux d'installation, de pose ou d'entretien des moyens de diffusion par voie hertzienne ou des équipements nécessaires à leur fonctionnement" ; que cette rédaction écarte la réparation de tous préjudices autres que ceux strictement précisés ; que cependant le principe d'égalité devant les charges publiques ne saurait permettre d'exclure du droit à réparation un élément quelconque de préjudice indemnisable résultant des travaux ou de l'ouvrage public ; qu'en outre, en faisant partir le délai de prescription, non du jour de la naissance du préjudice mais "du jour où les travaux ont pris fin", la dernière phrase de cette disposition interdit la réparation de préjudices pouvant se révéler tardivement et méconnaît ainsi le principe d'égalité devant les charges publiques ;

17. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que l'article 3-II de la loi doit être déclaré non conforme à la Constitution ;

- **Décision n° 2000-436 DC du 7 décembre 2000 - Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains**

15. Considérant que les restrictions apportées par les dispositions critiquées aux conditions d'exercice du droit de propriété sont justifiées par l'intérêt général qui s'attache à la maîtrise, par les collectivités publiques, de l'occupation des sols et du développement urbain ; que, d'ailleurs, les règles relatives aux plans locaux d'urbanisme résultant de la loi déferée ne diffèrent pas sensiblement des règles jusqu'alors applicables aux plans d'occupation des sols ; que ces restrictions sont accompagnées, sous le contrôle du juge de l'excès de pouvoir, de garanties de fond et de procédure ; qu'en particulier, le projet de plan local d'urbanisme arrêté par le conseil municipal ou soumis à modification ou à révision est, en application des articles L. 123-10 et L. 123-13 nouveaux du code de l'urbanisme, soumis à enquête publique ; qu'ainsi, contrairement à ce qu'affirment les requérants, les intéressés sont informés du contenu de ce plan et mis à même de formuler leurs observations auprès du commissaire-enquêteur ou du président de la commission d'enquête ; que, dans ces conditions, les dispositions de la loi déferée relatives au contenu des plans locaux d'urbanisme ne portent pas au droit de propriété une atteinte contraire à la Constitution ;

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

17. Considérant, en quatrième lieu, que les dispositions de l'article L. 123-2 nouveau du code de l'urbanisme prévoient que, dans les zones urbaines, le plan local d'urbanisme peut instituer des servitudes consistant à "interdire, sous réserve d'une justification particulière, dans un périmètre qu'il délimite et pour une durée au plus de cinq ans dans l'attente de l'approbation par la commune d'un projet d'aménagement global, les constructions ou installations d'une superficie supérieure à un seuil défini par le règlement..." ou à "réserver des emplacements en vue de la réalisation, dans le respect des objectifs de mixité sociale, de programmes de logements qu'il définit" ; que les députés requérants soutiennent que ces dispositions portent gravement atteinte au principe d'égalité et au droit de propriété dans la mesure où les servitudes ainsi instituées ne seraient entourées d'"aucune garantie évitant l'arbitraire" et ne seraient assorties d'aucune possibilité d'indemnisation ;

18. Considérant que l'interdiction de construire à l'intérieur du périmètre d'un projet global d'aménagement, dans l'attente de l'approbation de ce projet par la commune, est justifiée par la nécessité de ne pas compromettre ou de ne pas rendre plus onéreuse la réalisation dudit projet ; que cette interdiction est limitée à une période de cinq ans, ne vise que les constructions d'une superficie supérieure à un seuil déterminé et ne s'applique pas aux travaux d'adaptation, de réfection ou d'extension limitée des constructions existantes ; que vise également un objectif d'intérêt général la constitution de réserves foncières en vue de la réalisation de logements répondant à une préoccupation de mixité sociale ; qu'en outre, lorsque l'une ou l'autre de ces servitudes est instituée, les propriétaires concernés peuvent, en application du deuxième alinéa de l'article L. 123-17 nouveau du code de l'urbanisme, "mettre en demeure la commune de procéder à l'acquisition de leur terrain, dans les conditions et délais mentionnés aux articles L. 230-1 et suivants" ; que, par suite, les limitations apportées aux conditions d'exercice du droit de propriété par les servitudes critiquées ne revêtent pas un caractère de gravité tel que le sens et la portée de ce droit s'en trouvent dénaturés ; que le législateur n'a pas davantage créé de rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques ;

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

20. Considérant que le souci d'assurer "la sauvegarde de la diversité commerciale des quartiers" répond à un objectif d'intérêt général ; que, toutefois, en soumettant à une autorisation administrative tout changement de destination d'un local commercial ou artisanal entraînant une modification de la nature de l'activité, le législateur a apporté, en l'espèce, tant au droit de propriété qu'à la liberté d'entreprendre qui découle de l'article 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, une atteinte disproportionnée à l'objectif poursuivi ; que doit être par suite déclaré non conforme à la Constitution le huitième alinéa (3°) de l'article L. 123-1 du code de l'urbanisme dans sa rédaction issue de l'article 4 de la loi déferée ;

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

3. 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. Considérant qu'il appartient au législateur, compétent en application de l'article 34 de la Constitution pour fixer les principes fondamentaux de la propriété et des droits réels, de définir les modalités selon lesquelles les droits des propriétaires de fonds voisins doivent être conciliés ; que la mitoyenneté des murs séparatifs est au nombre des mesures qui tendent à assurer cette conciliation ;
5. Considérant, en premier lieu, que si, en application de l'article 661 du code civil, le propriétaire d'un mur séparatif peut être tenu de le rendre mitoyen en tout ou partie à la demande du propriétaire du fonds qui le joint, cette disposition n'a pour effet que de rendre indivis le droit exclusif du maître du mur qui, dans les limites de l'usage en commun fixées par les articles 653 et suivants du code civil, continue à exercer sur son bien tous les attributs du droit de propriété ; que, dès lors, en l'absence de privation de ce droit, l'accès à la mitoyenneté autorisé par le texte en cause n'entre pas dans le champ d'application de l'article 17 de la Déclaration de 1789 ;
6. Considérant, en second lieu, que le régime de la mitoyenneté des murs servant de séparation détermine un mode économique de clôture et de construction des immeubles ainsi que d'utilisation rationnelle de l'espace, tout en répartissant les droits des voisins sur les limites de leurs fonds ; que l'accès forcé à la mitoyenneté prévu par la loi constitue un élément nécessaire de ce régime et répond ainsi à un motif d'intérêt général ; qu'il est proportionné à l'objectif visé par le législateur ; qu'il est réservé au propriétaire du fonds joignant le mur et subordonné au remboursement à son propriétaire initial de la moitié de la dépense qu'a coûté le mur ou la portion qu'il veut rendre mitoyenne et la moitié de la valeur du sol sur lequel le mur est bâti ; qu'à défaut d'accord des parties, ces conditions de fond doivent être constatées par la juridiction judiciaire qui fixe le montant du remboursement ; que, compte tenu de ces garanties de fond et de procédure, la restriction portée au droit de propriété par la disposition en cause n'a pas un caractère de gravité tel qu'elle dénature le sens et la portée de ce droit ;
7. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que l'atteinte portée aux conditions d'exercice du droit de propriété par l'article 661 du code civil ne méconnaît pas l'article 2 de la Déclaration de 1789 ;

- **Décision n° 2011-118 QPC du 8 avril 2011 - M. Lucien M. [Biens des sections de commune]**

- SUR LE DROIT DE PROPRIÉTÉ :

2. Considérant que le requérant fait valoir que ces dispositions ne prévoient aucune indemnisation des membres de la section de commune en cas de transfert de propriété de ses biens ou droits à la commune ; qu'ainsi, elles porteraient atteinte au droit de propriété garanti par les articles 2 et 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 ;
3. Considérant, en premier lieu, 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. Considérant que, selon l'article L. 2411-1 du code général des collectivités territoriales, une section de commune est une personne morale de droit public possédant à titre permanent et exclusif des biens ou des droits distincts de ceux de la commune ; qu'en vertu de l'article L. 2411-10 du même code, les membres de la section ont, dans les conditions résultant soit des décisions des autorités municipales, soit des usages locaux, la jouissance de ceux des biens de la section dont les fruits sont perçus en nature ; qu'ainsi, ils ne sont pas titulaires d'un droit de propriété sur ces biens ou droits ; que, par suite, doit être rejeté comme inopérant le grief tiré de ce que le transfert des biens d'une section de commune porterait atteinte au droit de propriété de ses membres ;
5. Considérant, en second lieu, que le principe d'égalité devant la loi et les charges publiques ainsi que la protection du droit de propriété, qui ne concerne pas seulement la propriété privée des particuliers mais aussi la propriété de l'État et des autres personnes publiques, résultent, d'une part, des articles 6 et 13 de la Déclaration de 1789 et, d'autre part, de ses articles 2 et 17 ; que le droit au respect des biens garanti par ces dispositions ne

s'oppose pas à ce que le législateur, poursuivant un objectif d'intérêt général, autorise le transfert gratuit de biens entre personnes publiques ;

6. Considérant que les dispositions contestées ont pour objet de permettre le transfert des biens ou droits de la section à la commune afin de mettre un terme soit au blocage de ce transfert en raison de l'abstention d'au moins deux tiers des électeurs soit au dysfonctionnement administratif ou financier de la section ; que, dès lors, elles ne méconnaissent pas les exigences constitutionnelles en matière de propriété des personnes publiques ;

- **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]**

- SUR LE DROIT DE PROPRIÉTÉ :

10. Considérant que les requérants font valoir que les dispositions contestées ne permettent pas aux partenaires commerciaux d'obtenir de la part de l'autorité publique la restitution des sommes indûment versées ; qu'ainsi, ces dispositions méconnaîtraient tant le droit de propriété de l'entreprise condamnée à répéter l'indu que celui de l'entreprise ayant indûment payé ces sommes ;

11. 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 ;

12. Considérant, d'une part, que les condamnations à restitution et, le cas échéant, à paiement de dommages et intérêts sont prononcées par jugement en conséquence de l'annulation des clauses illicites ; que, par suite, doit être rejeté comme inopérant le grief tiré de l'atteinte au droit de propriété de la personne condamnée ;

13. Considérant, d'autre part, qu'en application des dispositions contestées, les sommes indûment perçues et les indemnités sont versées au partenaire lésé ou tenues à sa disposition ; que, dès lors, il n'est porté aucune atteinte au droit de propriété de ce dernier ;

- **Décision n° 2011-141 QPC du 24 juin 2011 - Société Électricité de France [Police de l'eau : retrait ou modification d'une autorisation]**

- SUR LE DROIT DE PROPRIÉTÉ :

3. 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 ;

- **Décision n° 2011-151 QPC du 13 juillet 2011 - M. Jean-Jacques C. [Attribution d'un bien à titre de prestation compensatoire]**

3. 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 au sens de cet article, 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 ;

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

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

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

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

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

- **Décision n° 2011-177 QPC du 7 octobre 2011 - M. Éric A. [Définition du lotissement]**

2. Considérant que, selon le requérant, ces dispositions, en permettant à un terrain d'être rétroactivement inclus dans un lotissement, portent atteinte au droit de propriété garanti par les articles 2 et 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 ainsi qu'au principe de la liberté contractuelle qui découle de son article 4 ;

3. Considérant, en premier lieu, 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 au sens de cet article, 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. Considérant, d'une part, qu'en permettant d'inclure dans un lotissement une parcelle détachée d'une propriété, les dispositions contestées n'ont ni pour objet ni pour effet d'entraîner la privation du droit de propriété ; que, dès lors, elles n'entrent pas dans le champ d'application de l'article 17 de la Déclaration de 1789 ;

5. Considérant, d'autre part, que les règles applicables aux lotissements tendent à assurer la maîtrise de l'occupation des sols ; qu'en permettant d'inclure dans un lotissement, à titre rétroactif, une parcelle qui a été antérieurement détachée d'une propriété, les dispositions contestées ont pour objet d'éviter que les divisions successives de parcelles n'échappent à ces règles ; qu'en elle-même l'inclusion d'un terrain dans un lotissement n'apporte pas à l'exercice du droit de propriété des limitations disproportionnées à l'objectif poursuivi ;

- **Décision n° 2011-182 QPC du 14 octobre 2011 - M. Pierre T. [Servitude administrative de passage et d'aménagement en matière de lutte contre l'incendie]**

4. Considérant que la propriété figure au nombre des droits de l'homme consacrés par les articles 2 et 17 de la Déclaration de 1789 ; qu'aux termes de son article 17 : « La propriété étant un droit inviolable et sacré, nul ne peut en être privé, si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité » ; qu'en l'absence de privation du droit de propriété, il résulte néanmoins de l'article 2 de la Déclaration de 1789 que les limites apportées à son exercice doivent être justifiées par un motif d'intérêt général et proportionnées à l'objectif poursuivi ;

5. Considérant, en premier lieu, que le droit accordé à l'État, par les dispositions contestées, d'établir une servitude de passage et d'aménagement pour assurer la continuité des voies de défense contre l'incendie, la pérennité des itinéraires constitués, ainsi que l'établissement des équipements de protection et de surveillance des forêts n'entraîne pas une privation de propriété au sens de l'article 17 de la Déclaration de 1789 ;
6. Considérant, en second lieu, d'une part, qu'en permettant l'établissement d'une servitude de passage et d'aménagement dans les propriétés privées pour faciliter la lutte contre les incendies de forêts, les dispositions contestées poursuivent un but d'intérêt général ;
7. Considérant, d'autre part, que le législateur a délimité la portée et l'objet de la servitude de passage et d'aménagement et prévu que l'assiette de celle-ci ne pouvait excéder la largeur permettant l'établissement d'une bande de roulement de six mètres pour les voies ; qu'il a précisé que si les aménagements nécessitent une servitude d'une largeur supérieure, celle-ci est établie après enquête publique ; qu'il a prévu l'indemnisation des propriétaires des terrains grevés par la servitude en posant la règle qu'à défaut d'accord amiable, le juge fixait l'indemnité comme en matière d'expropriation ;
8. Considérant, toutefois, que le législateur s'est en l'espèce borné à prévoir une enquête publique pour les seuls cas où les aménagements nécessitent une servitude d'une largeur supérieure à six mètres ; que, faute d'avoir prévu, dans les autres cas, le principe d'une procédure destinée à permettre aux propriétaires intéressés de faire connaître leurs observations ou tout autre moyen destiné à écarter le risque d'arbitraire dans la détermination des propriétés désignées pour supporter la servitude, les dispositions contestées doivent être déclarées contraires à la Constitution ;

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

5. Considérant que la propriété figure au nombre des droits de l'homme consacrés par les articles 2 et 17 de la Déclaration de 1789 ; qu'aux termes de son article 17 : « La propriété étant un droit inviolable et sacré, nul ne peut en être privé, si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité » ; qu'en l'absence de privation du droit de propriété, il résulte néanmoins de l'article 2 de la Déclaration de 1789 que les limites apportées à son exercice doivent être justifiées par un motif d'intérêt général et proportionnées à l'objectif poursuivi ;
6. Considérant, d'une part, que les dispositions contestées visent à assurer la protection des immeubles qui, « sans justifier une demande de classement immédiat au titre des monuments historiques, présentent un intérêt d'histoire ou d'art suffisant pour en rendre désirable la préservation » ; qu'à cette fin, elles prévoient une servitude d'utilité publique sur les immeubles faisant l'objet de l'inscription ; qu'en vertu de cette servitude, le propriétaire du bien inscrit se trouve soumis aux obligations prévues par l'article L. 621-27 du code du patrimoine pour les travaux qu'il souhaite entreprendre sur son bien ; que les dispositions contestées, qui n'entraînent aucune privation du droit de propriété, n'entrent pas dans le champ d'application de l'article 17 de la Déclaration de 1789 ;
7. Considérant, d'autre part, en premier lieu, que l'inscription au titre des monuments historiques vise la préservation du patrimoine historique et artistique ; qu'ainsi, elle répond à un motif d'intérêt général ;
8. Considérant, en deuxième lieu, que la décision d'inscription au titre des monuments historiques doit être prise sur la seule considération des caractéristiques intrinsèques de l'immeuble qui en fait l'objet ; que l'appréciation portée par l'autorité administrative qui prend cette décision est contrôlée par le juge de l'excès de pouvoir ;
9. Considérant, en troisième lieu, qu'il ressort des dispositions contestées que, pour les travaux qui entrent dans le champ d'application des autorisations et des déclarations préalables en matière d'urbanisme, la décision accordant le permis ou la décision de non-opposition ne peut intervenir sans l'accord de l'autorité administrative chargée des monuments historiques ; que les autres travaux, lorsqu'ils ont pour effet d'entraîner une modification de l'immeuble ou de la partie de l'immeuble inscrit, sont soumis à une simple déclaration préalable quatre mois avant leur réalisation ; qu'en cas d'opposition de l'autorité administrative, celle-ci ne peut qu'engager, sous le contrôle du juge administratif, la procédure de classement au titre des monuments historiques ; que, dans tous les cas, les travaux d'entretien ou de réparation ordinaires sont dispensés de toute formalité ; que l'autorité administrative ne saurait imposer de travaux au propriétaire du bien inscrit ; que celui-ci conserve la liberté de faire réaliser les travaux envisagés par les entreprises de son choix, sous la seule condition du respect des prescriptions de l'autorité administrative soumises au contrôle du juge de l'excès de pouvoir ; que le propriétaire peut bénéficier, pour le financement d'une partie de ces travaux, d'une subvention de l'État ;
10. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que les dispositions contestées ne portent pas aux conditions d'exercice du droit de propriété une atteinte disproportionnée au but recherché ; que cette atteinte ne méconnaît

donc pas l'article 2 de la Déclaration de 1789 ; que ces dispositions ne créent aucune rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques ;

- **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]**

- 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 ;

- **Décision n° 2015-518 QPC du 2 février 2016 - Association Avenir Haute Durance et autres [Traversée des propriétés privées par les ouvrages de transport et de distribution d'électricité]**

13. Considérant, en deuxième lieu, 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 ;

14. Considérant, d'une part, que les servitudes instituées par les dispositions contestées n'entraînent pas une privation de propriété au sens de l'article 17 de la Déclaration de 1789 mais une limitation apportée à l'exercice du droit de propriété ; qu'il en serait toutefois autrement si la sujétion ainsi imposée devait aboutir, compte tenu de l'ampleur de ses conséquences sur une jouissance normale de la propriété grevée de servitude, à vider le droit de propriété de son contenu ; que, sous cette réserve, les dispositions contestées ne méconnaissent pas les dispositions de l'article 17 de la Déclaration de 1789 ;

15. Considérant, d'autre part, qu'en instituant ces servitudes le législateur a entendu faciliter la réalisation des infrastructures de transport et de distribution de l'électricité ; qu'il a ainsi poursuivi un but d'intérêt général ; que

l'établissement de la servitude est subordonné à la déclaration d'utilité publique susmentionnée ; que cette servitude ne peut grever que des terrains non bâtis qui ne sont pas fermés de murs ou autres clôtures équivalentes ; qu'en vertu de l'article L. 323-6 du code de l'énergie, elle ne fait pas obstacle au droit du propriétaire de se clore ou de bâtir ; que l'exercice de ce droit suppose qu'il conserve la possibilité d'opérer toutes modifications de sa propriété conformes à son utilisation normale ; que lorsque l'établissement de cette servitude entraîne un préjudice direct, matériel et certain, il ouvre droit, en vertu de l'article L. 323-7 du même code, à une indemnité au profit des propriétaires, des titulaires de droits réels ou de leurs ayants droit ; qu'il s'ensuit que l'atteinte portée au droit de propriété par les dispositions contestées est proportionnée à l'objectif poursuivi ; que, par suite, le grief tiré de la méconnaissance de l'article 2 de la Déclaration de 1789 doit être écarté ;

2. Sur la méconnaissance de la liberté d'aller et venir

- **Décision n° 99-411 DC du 16 juin 1999 - Loi portant diverses mesures relatives à la sécurité routière et aux infractions sur les agents des exploitants de réseau de transport public de voyageurs**

2. Considérant que la prévention d'atteintes à l'ordre public, notamment d'atteintes à l'intégrité physique des personnes, la recherche et la condamnation des auteurs d'infractions sont nécessaires à la sauvegarde de principes et droits de valeur constitutionnelle ; qu'il appartient au législateur d'assurer la conciliation entre ces objectifs de valeur constitutionnelle et l'exercice des libertés publiques constitutionnellement garanties au nombre desquelles figurent notamment la liberté individuelle et la liberté d'aller et venir ;

- **Décision n° 2003-467 DC du 13 mars 2003 - Loi pour la sécurité intérieure**

8. Considérant qu'il appartient au législateur d'assurer la conciliation entre, d'une part, la prévention des atteintes à l'ordre public et la recherche des auteurs d'infractions, toutes deux nécessaires à la sauvegarde de droits et de principes de valeur constitutionnelle, et, d'autre part, l'exercice des libertés constitutionnellement garanties, au nombre desquelles figurent la liberté d'aller et venir et le respect de la vie privée, protégés par les articles 2 et 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, ainsi que la liberté individuelle, que l'article 66 de la Constitution place sous la surveillance de l'autorité judiciaire ;

- **Décision n° 2008-562 DC du 21 février 2008 - Loi relative à la rétention de sûreté et à la déclaration d'irresponsabilité pénale pour cause de trouble mental**

13. Considérant que la rétention de sûreté et la surveillance de sûreté doivent respecter le principe, résultant des articles 9 de la Déclaration de 1789 et 66 de la Constitution, selon lequel la liberté individuelle ne saurait être entravée par une rigueur qui ne soit nécessaire ; qu'il incombe en effet au législateur d'assurer la conciliation entre, d'une part, la prévention des atteintes à l'ordre public nécessaire à la sauvegarde de droits et principes de valeur constitutionnelle et, d'autre part, l'exercice des libertés constitutionnellement garanties ; qu'au nombre de celles-ci figurent la liberté d'aller et venir et le respect de la vie privée, protégés par les articles 2 et 4 de la Déclaration de 1789, ainsi que la liberté individuelle dont l'article 66 de la Constitution confie la protection à l'autorité judiciaire ; que les atteintes portées à l'exercice de ces libertés doivent être adaptées, nécessaires et proportionnées à l'objectif de prévention poursuivi ;

- **Décision n° 2010-13 QPC du 9 juillet 2010 - M. Orient O. et autre [Gens du voyage]**

En ce qui concerne la liberté d'aller et venir :

7. Considérant qu'en vertu de l'article 34 de la Constitution, la loi fixe les règles concernant les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques ; que, dans le cadre de cette

mission, il appartient au législateur d'opérer la conciliation nécessaire entre le respect des libertés et la sauvegarde de l'ordre public sans lequel l'exercice des libertés ne saurait être assuré ;

8. Considérant que les mesures de police administrative susceptibles d'affecter l'exercice des libertés constitutionnellement garanties, au nombre desquelles figure la liberté d'aller et venir, composante de la liberté personnelle protégée par les articles 2 et 4 de la Déclaration de 1789, doivent être justifiées par la nécessité de sauvegarder l'ordre public et proportionnées à cet objectif ;

9. Considérant que l'évacuation forcée des résidences mobiles instituée par les dispositions contestées ne peut être mise en œuvre par le représentant de l'État qu'en cas de stationnement irrégulier de nature à porter une atteinte à la salubrité, à la sécurité ou à la tranquillité publiques ; qu'elle ne peut être diligentée que sur demande du maire, du propriétaire ou du titulaire du droit d'usage du terrain ; qu'elle ne peut survenir qu'après mise en demeure des occupants de quitter les lieux ; que les intéressés bénéficient d'un délai qui ne peut être inférieur à vingt-quatre heures à compter de la notification de la mise en demeure pour évacuer spontanément les lieux occupés illégalement ; que cette procédure ne trouve à s'appliquer ni aux personnes propriétaires du terrain sur lequel elles stationnent, ni à celles qui disposent d'une autorisation délivrée sur le fondement de l'article L. 443-1 du code de l'urbanisme, ni à celles qui stationnent sur un terrain aménagé dans les conditions prévues à l'article L. 443-3 du même code ; qu'elle peut être contestée par un recours suspensif devant le tribunal administratif ; que, compte tenu de l'ensemble des conditions et des garanties qu'il a fixées et eu égard à l'objectif qu'il s'est assigné, le législateur a adopté des mesures assurant une conciliation qui n'est pas manifestement déséquilibrée entre la nécessité de sauvegarder l'ordre public et les autres droits et libertés ;

- **Décision n° 2011-625 DC du 10 mars 2011 - Loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure**

- SUR LES ARTICLES 60 ET 61 :

48. Considérant que, d'une part, l'article 60 de la loi déferée insère dans le code du sport un article L. 332-16-1 ; qu'il permet au ministre de l'intérieur d'« interdire le déplacement individuel ou collectif de personnes se prévalant de la qualité de supporter d'une équipe ou se comportant comme tel sur les lieux d'une manifestation sportive et dont la présence est susceptible d'occasionner des troubles graves pour l'ordre public » ; que, d'autre part, son article 61 insère dans le même code un article L. 332-16-2 ; qu'il autorise les préfets de département à « restreindre la liberté d'aller et de venir des personnes se prévalant de la qualité de supporter d'une équipe ou se comportant comme tel sur les lieux d'une manifestation sportive et dont la présence est susceptible d'occasionner des troubles graves pour l'ordre public » ; que ces mêmes articles disposent que l'arrêté du ministre ou du préfet énonce la durée de la mesure, les circonstances précises de fait qui la motivent, ainsi que son champ territorial ; qu'ils prévoient des peines d'emprisonnement, d'amende et d'interdiction judiciaire de stade en cas d'infraction à ces arrêtés ;

49. Considérant que les requérants font grief aux dispositions en cause de porter atteinte à la liberté d'aller et venir et de ne pas suffisamment encadrer les pouvoirs de police administrative conférés au ministre de l'intérieur et aux préfets ;

50. Considérant que les dispositions contestées renforcent les pouvoirs de police administrative en cas de grands rassemblements de personnes, à l'occasion d'une manifestation sportive, qui sont susceptibles d'entraîner des troubles graves pour l'ordre public ; qu'il appartient à l'autorité administrative, sous le contrôle du juge, de définir, à partir de critères objectifs et avec précision, les personnes ou catégories de personnes faisant l'objet des mesures de restriction de déplacement ; que ces mesures doivent être justifiées par la nécessité de sauvegarder l'ordre public et ne pas porter une atteinte disproportionnée à la liberté d'aller et venir ; qu'elles peuvent être contestées par les intéressés devant le juge administratif, notamment dans le cadre d'un référé-liberté ; qu'eu égard aux objectifs que s'est assignés le législateur et à l'ensemble des garanties qu'il a prévues, les dispositions contestées sont propres à assurer, entre le respect de la liberté d'aller et venir et la sauvegarde de l'ordre public, une conciliation qui n'est pas manifestement déséquilibrée ;

- SUR LES PARAGRAPHES I ET II DE L'ARTICLE 90 :

51. Considérant qu'aux termes du premier alinéa du paragraphe I de l'article 90 de la loi déferée : « Lorsqu'une installation illicite en réunion sur un terrain appartenant à une personne publique ou privée en vue d'y établir des habitations comporte de graves risques pour la salubrité, la sécurité ou la tranquillité publiques, le représentant de l'État dans le département ou, à Paris, le préfet de police peut mettre les occupants en demeure de quitter les lieux » ; que le deuxième alinéa fixe à quarante-huit heures le délai d'exécution dont est assortie la mise en demeure et indique les modalités de publicité de cette dernière ; que le troisième alinéa dispose que le préfet

peut procéder à l'évacuation forcée des lieux, sauf opposition du propriétaire ou du titulaire du droit d'usage, lorsque la mise en demeure de quitter les lieux n'a pas été suivie d'effet et n'a pas fait l'objet du recours suspensif prévu par le paragraphe II ; que le représentant de l'État peut également saisir le président du tribunal de grande instance d'une demande d'autorisation de procéder à la destruction des constructions illicites, lequel « statue, en la forme des référés, dans un délai de quarante-huit heures » ;

52. Considérant que, selon les requérants, ces dispositions méconnaissent les exigences constitutionnelles liées à la dignité humaine, à la garantie des droits, à la liberté d'aller et venir, au respect de la vie privée, à l'inviolabilité du domicile et à la présomption d'innocence ;

53. Considérant que les mesures de police administrative susceptibles d'affecter l'exercice des libertés constitutionnellement garanties, au nombre desquelles figure la liberté d'aller et venir, composante de la liberté personnelle protégée par les articles 2 et 4 de la Déclaration de 1789, doivent être justifiées par la nécessité de sauvegarder l'ordre public et proportionnées à cet objectif ;

54. Considérant que le premier alinéa du paragraphe I de l'article 90 précité donne au représentant de l'État dans le département ou, à Paris, au préfet de police la possibilité de mettre les personnes occupant le terrain d'autrui de façon illicite en demeure de quitter les lieux dès lors qu'elles se sont installées en réunion en vue d'y établir des habitations et que cette installation comporte de graves risques pour la salubrité, la sécurité ou la tranquillité publiques ; que, dans cette mesure, les dispositions contestées sont justifiées par la nécessité de sauvegarder l'ordre public et proportionnées à cet objectif ;

55. Considérant, toutefois, que les deuxième et troisième alinéas du même paragraphe permettent au représentant de l'État de procéder à l'évacuation forcée des lieux lorsque la mise en demeure de les quitter dans le délai de quarante-huit heures minimum fixé par cette dernière n'a pas été suivie d'effet et n'a pas fait l'objet du recours suspensif prévu par le paragraphe II ; que ces dispositions permettent de procéder dans l'urgence, à toute époque de l'année, à l'évacuation, sans considération de la situation personnelle ou familiale, de personnes défavorisées et ne disposant pas d'un logement décent ; que la faculté donnée à ces personnes de saisir le tribunal administratif d'un recours suspensif ne saurait, en l'espèce, constituer une garantie suffisante pour assurer une conciliation qui ne serait pas manifestement déséquilibrée entre la nécessité de sauvegarder l'ordre public et les droits et libertés constitutionnellement garantis ;

56. Considérant qu'il s'ensuit que les paragraphes I et II de l'article 90 de la loi déferée, qui constituent un ensemble indivisible, doivent être déclarés contraires à la Constitution ;