

Décision n° 2018-698 QPC
du 6 avril 2018

(Syndicat secondaire Le Signal)

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL A ÉTÉ SAISI le 17 janvier 2018 par le Conseil d'État (décision n° 398671 du 17 janvier 2018), dans les conditions prévues à l'article 61-1 de la Constitution, d'une question prioritaire de constitutionnalité. Cette question a été posée pour le syndicat secondaire Le Signal par la SCP Potier de la Varde - Buk Lament - Robillot, avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation. Elle a été enregistrée au secrétariat général du Conseil constitutionnel sous le n° 2018-698 QPC. Elle est relative à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit du premier alinéa de l'article L. 561-1 du code de l'environnement.

Au vu des textes suivants :

- la Constitution ;
- l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel ;
- le code de l'environnement ;
- la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement ;
- le règlement du 4 février 2010 sur la procédure suivie devant le Conseil constitutionnel pour les questions prioritaires de constitutionnalité ;

Au vu des pièces suivantes :

- les observations présentées pour le requérant par la SCP Potier de la Varde - Buk Lament - Robillot, enregistrées le 8 février 2018 ;
- les observations présentées par le Premier ministre, enregistrées le 8 février 2018 ;
- les pièces produites et jointes au dossier ;

Après avoir entendu Me Pierre Robillot, avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation, pour le requérant, et M. Philippe Blanc, désigné par le Premier ministre, à l'audience publique du 27 mars 2018 ;

Et après avoir entendu le rapporteur ;

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL S'EST FONDÉ SUR CE QUI SUIT :

1. La question prioritaire de constitutionnalité doit être considérée comme portant sur les dispositions applicables au litige à l'occasion duquel elle a été posée. La présente question a été soulevée à l'occasion d'un recours pour excès de pouvoir à l'encontre d'une décision administrative du 30 janvier 2013. Dès lors, le Conseil constitutionnel est saisi du premier alinéa de l'article L. 561-1 du code de l'environnement dans sa rédaction résultant de la loi du 12 juillet 2010 mentionnée ci-dessus.

2. Le premier alinéa de l'article L. 561-1 du code de l'environnement, dans cette rédaction, prévoit :

« Sans préjudice des dispositions prévues au 5° de l'article L. 2212-2 et à l'article L. 2212-4 du code général des collectivités territoriales, lorsqu'un risque prévisible de mouvements de terrain, ou d'affaissements de terrain dus à une cavité souterraine ou à une marnière, d'avalanches, de crues torrentielles ou à montée rapide ou de submersion marine menace gravement des vies humaines, l'État peut déclarer d'utilité publique l'expropriation par lui-même, les communes ou leurs groupements, des biens exposés à ce risque, dans les conditions prévues par le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique et sous réserve que les moyens de sauvegarde et de protection des populations s'avèrent plus coûteux que les indemnités d'expropriation ».

3. Le syndicat requérant soutient que les dispositions contestées seraient inconstitutionnelles en ce qu'elles ne s'appliquent pas au propriétaire d'un bien exposé au risque d'érosion côtière. Elles méconnaîtraient le principe d'égalité devant la loi dès lors qu'elles créeraient une différence de traitement injustifiée entre le propriétaire d'un bien situé sur un terrain exposé au risque d'érosion côtière et le propriétaire d'un bien menacé par l'un des risques mentionnés à l'article L. 561-1 du code de l'environnement. Elles seraient également contraires au droit de propriété dès lors que, faute de pouvoir bénéficier des dispositions précitées, le

propriétaire d'un bien immobilier évacué par mesure de police en raison du risque d'érosion côtière se trouverait exproprié sans indemnisation. Enfin, ces dispositions seraient entachées d'incompétence négative dans des conditions affectant les droits et libertés précités.

4. Par conséquent, la question prioritaire de constitutionnalité porte sur les mots « *lorsqu'un risque prévisible de mouvements de terrain, ou d'affaissements de terrain dus à une cavité souterraine ou à une marnière, d'avalanches, de crues torrentielles ou à montée rapide ou de submersion marine menace gravement des vies humaines* » figurant au premier alinéa de l'article L. 561-1 du code de l'environnement.

– Sur le grief tiré de la méconnaissance du principe d'égalité devant la loi :

5. Selon l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, la loi « *doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse* ». Le principe d'égalité ne s'oppose ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes, ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général, pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit.

6. En premier lieu, le premier alinéa de l'article L. 561-1 du code de l'environnement permet à l'État de déclarer d'utilité publique l'expropriation des habitations exposées à un risque prévisible de mouvements de terrain, ou d'affaissements de terrain dus à une cavité souterraine ou à une marnière, d'avalanches, de crues torrentielles ou à montée rapide ou de submersion marine dès lors qu'il menace gravement des vies humaines. Ces dispositions n'incluent pas le risque d'érosion côtière.

7. En second lieu, d'une part, il ressort des travaux préparatoires que, lorsque le législateur a créé cette procédure spécifique d'expropriation pour cause d'utilité publique, il a entendu protéger la vie des personnes habitant dans les logements exposés à certains risques naturels, tout en leur assurant une indemnisation équitable. Ainsi, le législateur n'a pas entendu instituer un dispositif de solidarité pour tous les propriétaires d'un bien exposé à un risque naturel, mais uniquement permettre d'exproprier, contre indemnisation, ceux exposés à certains risques naturels.

8. D'autre part, le Conseil constitutionnel ne dispose pas d'un pouvoir général d'appréciation et de décision de même nature que celui du Parlement. S'il est loisible au législateur, prenant en compte notamment les

données scientifiques disponibles, d'étendre la mesure prévue par la disposition contestée à d'autres risques naturels, il pouvait traiter différemment le propriétaire d'un bien exposé à un risque d'érosion côtière et le propriétaire d'un bien exposé à un risque mentionné au premier alinéa de l'article L. 561-1, lesquels sont placés dans des situations différentes.

9. Il résulte de ce qui précède que le grief tiré de ce que les dispositions contestées méconnaissent le principe d'égalité devant la loi doit être écarté.

– Sur le grief tiré de la méconnaissance du droit de propriété :

10. La propriété figure au nombre des droits de l'homme consacrés par les articles 2 et 17 de la Déclaration de 1789. 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* ». 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 atteintes portées à ce droit doivent être justifiées par un motif d'intérêt général et proportionnées à l'objectif poursuivi.

11. D'une part, si la procédure d'expropriation s'accompagne d'une indemnisation du propriétaire, son objet principal est de priver le propriétaire de son bien. Dès lors, il ne saurait résulter de l'absence d'application de cette procédure au propriétaire d'un bien soumis à un risque d'érosion côtière une atteinte au droit de propriété. D'autre part, si le maire peut, dans le cadre de son pouvoir de police, prescrire l'exécution des mesures de sûreté exigées par la prévention des accidents naturels, au nombre desquels figure l'érosion côtière, il n'y a pas lieu pour le Conseil constitutionnel, qui n'est pas saisi des dispositions en vertu desquelles de telles mesures peuvent être ordonnées, d'examiner l'argument tiré de ce qu'il en résulterait une atteinte inconstitutionnelle au droit de propriété.

12. Il résulte de ce qui précède que le grief tiré de l'atteinte au droit de propriété doit être écarté.

13. Les mots « *lorsqu'un risque prévisible de mouvements de terrain, ou d'affaissements de terrain dus à une cavité souterraine ou à une marnière, d'avalanches, de crues torrentielles ou à montée rapide ou de submersion marine menace gravement des vies humaines* » figurant au premier alinéa de l'article L. 561-1 du code de l'environnement, qui ne

méconnaissent aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit et ne sont pas entachés d'incompétence négative, doivent être déclarés conformes à la Constitution.

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL DÉCIDE :

Article 1^{er}. – Les mots « *lorsqu'un risque prévisible de mouvements de terrain, ou d'affaissements de terrain dus à une cavité souterraine ou à une marnière, d'avalanches, de crues torrentielles ou à montée rapide ou de submersion marine menace gravement des vies humaines* » figurant au premier alinéa de l'article L. 561-1 du code de l'environnement dans sa rédaction résultant de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement sont conformes à la Constitution.

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

Jugé par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 5 avril 2018, où siégeaient : M. Laurent FABIOUS, Président, Mme Claire BAZY MALAURIE, MM. Michel CHARASSE, Jean-Jacques HYEST, Lionel JOSPIN, Mmes Dominique LOTTIN, Corinne LUQUIENS, Nicole MAESTRACCI et M. Michel PINAULT.

Rendu public le 6 avril 2018.