



Commentaire

Décision n° 2018-698 QPC du 29 mars 2018

Syndicat secondaire Le Signal

(Exclusion de la procédure d'expropriation pour risques naturels majeurs en cas d'érosion dunaire)

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 17 janvier 2018 par le Conseil d'État (décision n° 398671 du même jour) d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) posée par le Syndicat secondaire Le Signal 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.

Dans sa décision n° 2017-698 QPC du 29 mars 2018, le Conseil constitutionnel, a déclaré conformes à la Constitution 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 cet article.

I. - Les dispositions contestées

A. – Historique et contexte des dispositions contestées

1. – La procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique de droit commun

L'expropriation est une procédure qui permet à la puissance publique d'obtenir le transfert à son profit d'un bien immobilier, en vue de la réalisation d'un objectif d'utilité publique et moyennant le paiement d'une indemnité juste et préalable.

Jusque dans les années 1930, les expropriations devaient impérativement être justifiées par les besoins d'un service public. Avec le développement de l'interventionnisme économique et social de l'État et des collectivités locales, le juge accepte l'expropriation dès qu'elle permet à l'expropriant de mener à bien une action utile à la collectivité¹. Ce but est présumé lorsqu'un texte législatif ou réglementaire l'énonce. Sinon, l'appréciation de cette condition revient au juge administratif.

L'expropriation comporte, depuis la loi du 8 mars 1810, une phase administrative (constitution du dossier par l'expropriant, appréciation de l'utilité publique par

¹ CE Ass. 20 décembre 1938 *Cambiéri*.

l'État et arrêté de cessibilité précédé d'une enquête parcellaire) et une phase judiciaire (fixation des indemnités d'expropriation par le juge judiciaire, gardien de la propriété privée, à défaut d'accord amiable).

Le montant de l'indemnité versée par l'expropriant en réparation du préjudice subi par l'exproprié est déterminé conformément aux dispositions figurant, notamment, à l'article L. 13-13 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, aux termes duquel « *les indemnités allouées doivent couvrir l'intégralité du préjudice direct, matériel et certain, causé par l'expropriation* ».

Le code de l'expropriation s'ordonne autour de deux titres : les règles générales et les dispositions propres à certaines catégories d'opérations. Il accueille l'essentiel des sources du droit de l'expropriation mais il renvoie également à d'autres codes, notamment pour ce qui concerne des procédures d'expropriation dérogatoires au droit commun.

2. – La procédure d'expropriation au titre de la prévention de risques naturels majeurs prévue à l'article L. 561-1 du code de l'environnement

Il existe plusieurs procédures d'expropriation dérogatoires, justifiées soit par la nécessité d'une plus grande rapidité (procédures d'urgence et d'extrême urgence), soit par un motif spécifique (défense nationale, recherche et exploitation minière, concession d'énergie hydraulique, protection des richesses nationales...).

Afin de mettre à l'abri les personnes exposées à certains risques naturels, le législateur a institué en 1995 une procédure d'expropriation particulière à l'article L. 561-1 du code de l'environnement.

a. – Origine de la disposition

L'article 11 de la loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement a mis en place une procédure particulière d'expropriation « *lorsqu'un risque prévisible de mouvements de terrain, d'avalanches ou de crues torrentielles menace gravement des vies humaines* » et « *sous réserve que les moyens de sauvegarde et de protection des populations s'avèrent plus coûteux que les indemnités d'expropriation* ».

Cette disposition a pour origine la situation du hameau de l'Île Falcon, village d'Isère de 250 personnes alors menacé par l'éboulement de la montagne le surplombant. Certains habitants refusant de partir, la puissance publique n'était pas en mesure d'imposer leur déplacement forcé. Ainsi que l'indiquent les travaux parlementaires de la loi de 1995 : « *Face à ces situations d'exception, les instruments juridiques classiques d'intervention de l'État ou des collectivités*

locales présentent des insuffisances, qu'il s'agisse des pouvoirs de police générale ou de la procédure d'expropriation ». Le Gouvernement déposa en conséquence un projet de loi créant un pouvoir de police spéciale « *pour des motifs de sécurité publique susceptibles de se réaliser à court terme et menaçant gravement des vies humaines* » permettant à l'État d'interdire ou de restreindre l'accès à des terrains exposés à un risque naturel imminent et de prescrire une interdiction d'occuper et la démolition des bâtiments exposés.

Le choix de recourir à une procédure de police spéciale et non d'expropriation avait été guidé par le Conseil d'État. En effet, interrogé par le Gouvernement sur le point de savoir si « *le régime de droit commun de l'expropriation permet de recourir à cette procédure pour prévenir des risques naturels prévisibles* », le Conseil d'État avait répondu en ce sens :

« 1°) Le recours à la procédure de l'expropriation représente une atteinte au droit de propriété qui constitue un droit constitutionnellement reconnu en vertu des dispositions de l'article 17 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789. En vertu de ces dispositions mêmes, cette atteinte doit poursuivre un objet d'utilité publique, qui est apprécié dans chaque cas selon les caractéristiques de l'opération envisagée, sous le contrôle du juge administratif. Selon la jurisprudence de celui-ci qui découle de l'arrêt d'assemblée Ville Nouvelle Est du 28 mai 1971, Lebon p. 410, cette utilité publique ne peut être reconnue que si les atteintes à la propriété privée, le coût financier et éventuellement les inconvénients d'ordre social ou l'atteinte à d'autres intérêts publics que l'opération envisagée comporte, ne sont pas excessifs eu égard à l'intérêt qu'elle présente. / Mais, même si l'expropriation est encadrée par des règles, il n'en demeure pas moins qu'elle constitue pour l'administration une procédure d'exception à laquelle il ne convient de recourir que si la nécessité de disposer des biens en cause justifie, lorsque l'utilité publique en est reconnue, l'atteinte portée au droit de propriété.

« 2°) Il en est tout autrement des objectifs que recherche en l'espèce le Gouvernement. Celui-ci souhaite obtenir le départ effectif des personnes qui habitent dans une zone exposée à des risques naturels prévisibles mettant en cause leur vie, moyennant un relogement à des conditions similaires et sans qu'elles en subissent un préjudice financier. / Or, une interdiction d'habiter pour sauvegarder des vies humaines devant une menace grave résultant de risques naturels prévisibles relève plutôt de la mise en œuvre de pouvoirs de police, tels que ceux dont le maire ou le préfet dispose dans le cadre des articles L. 131-2, 6°, L. 131-7 et L. 131-13 du Code des communes. (...) / Il apparaît donc que le procédé de l'expropriation ne pourrait être retenu en l'état actuel de la législation. L'extension de cette législation, pour préciser que le risque décrit par la demande d'avis peut lui servir de fondement, n'est pas non plus apparu souhaitable au

Conseil d'État (Section des travaux publics). (...) / Au total, l'objectif poursuivi par le Gouvernement et qui est légitime en soi exige une étude plus poussée qui pourrait aboutir à l'élaboration d'un texte de loi spécifique. Ce texte devrait prévoir dans quelles conditions il pourrait être procédé à l'évacuation autoritaire des intéressés, quels seraient le sort des terrains concernés et l'autorité responsable de leur gestion, les conditions de relogement des intéressés et un système d'indemnisation fondé sur la solidarité nationale. Il conviendrait toutefois de bien cerner le champ d'action que le Gouvernement entendrait conférer à un tel projet pour éviter d'instaurer un droit à indemnisation en faveur de tous les citoyens qui sont installés dans une zone exposée à un risque naturel habituel qu'ils ont délibérément choisi de négliger »².

Toutefois, prenant le contre-pied du Gouvernement et du Conseil d'État, le Sénat décida lors de la première lecture de la loi de 1995 qu'il convenait d'utiliser la procédure d'expropriation pour régler la difficulté posée par le texte. Il a élargi en conséquence les motifs d'expropriation en y intégrant la sauvegarde des vies humaines gravement menacées par un risque naturel et, afin d'assurer une indemnisation équitable, il a prévu que le montant de l'indemnité accordée ne doit pas tenir compte du risque.

Le texte fut adopté après accord en commission mixte paritaire entre le Sénat et l'Assemblée nationale.

L'ordonnance n° 2000-914 du 18 septembre 2000 relative à la partie législative du code de l'environnement a ensuite codifié l'article 11 de la loi de 1995 à l'article L. 561-1 du code de l'environnement, lequel a été modifié à plusieurs reprises.

b. – Les conditions du recours à la procédure d'expropriation pour risque naturel majeur

La procédure d'expropriation prévue par l'article L. 561-1 du code de l'environnement est soumise à des conditions d'applications cumulatives :

– Le risque naturel à l'origine de la menace doit être l'un de ceux énumérés par la loi, soit :

- les mouvements de terrain,
- les affaissements de terrain dus à une cavité souterraine ou à une marnière,
- les avalanches,

² CE, avis, 8 mars 1994, EDCE 1994, n° 46, p. 402 Avis n°355 785.

- les crues torrentielles ou à montée rapide ou les submersions marines.

À l'origine, seuls étaient visés les mouvements de terrain, avalanches ou crues torrentielles. Le rapport fait au nom de la commission des affaires économiques du Sénat en première lecture sur la loi du 2 février 1995 précise que la rédaction devait permettre d'exclure les risques naturels « *soit d'évolution lente (séismes, érosion des côtes) soit d'importance telle qu'il devient manifestement impossible d'exproprier les biens des populations concernées* ». Preuve de cette volonté initiale, le projet de loi conditionnait le dispositif au fait que « *le délai d'alerte des populations serait insuffisant pour permettre leur complète évacuation* »³.

Lors des débats parlementaires, le ministre de l'environnement indiquait : « *il sera nécessaire d'expliquer clairement les critères aux populations concernées. Au minimum, il faut remarquer que les risques naturels cités – mouvements de terrain, avalanches, crues torrentielles – sont ceux qui peuvent donner lieu à des problèmes très localisés. Il est clair que la procédure prévue n'est pas adaptée – je souhaite le dire publiquement – lorsque les zones menacées sont des agglomérations complètes ou représentent la quasi-totalité de départements, comme c'est malheureusement le cas pour les séismes ou pour les risques volcaniques* ».

Cette procédure d'expropriation a été étendue aux risques « *d'affaissements de terrains dus à une cavité souterraine ou à une marnière* » par la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité. Il ressort des travaux parlementaires que ce cas a été ajouté car les victimes de ce phénomène ne relevaient d'aucune procédure spécifique et n'étaient donc pas indemnisées⁴. À la suite de la tempête Xynthia en 2010, les risques de « *crues torrentielles ou à montée rapide ou de submersion marine* » ont à leur tour été ajoutés au premier alinéa de l'article L. 561-1 du code de l'environnement par la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement.

La nature de ces risques et leur éventuelle similitude avec ceux figurant déjà à l'article L. 561-1 n'a pas fait l'objet de débats particuliers lors de l'adoption de ces textes.

- Le risque prévisible doit menacer gravement des vies humaines.
- L'expropriation doit être moins coûteuse que les autres moyens de sauvegarde et de protection et il doit n'exister aucune solution alternative.

³ Rapport n°4 (Sénat – 1994-1995) de Monsieur Jean-François Le Grand, fait au nom de la commission des affaires économiques, déposé le 5 octobre 1994 – commentaire de l'article 10.

⁴ Travaux préparatoires de la loi n°2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité.

Selon le Conseil d'État⁵, ces moyens de sauvegarde et de protection recouvrent, non seulement les travaux, équipements et aménagements susceptibles de supprimer ou de réduire le risque ou de permettre l'alerte et l'évacuation ou la mise à l'abri de la population menacée, mais aussi les mesures de police de nature à sauvegarder ou à protéger la population ou encore à éviter son exposition au risque.

Parmi les procédures alternatives figure la voie de l'acquisition amiable. Cette procédure peut être utilisée lorsque tant le propriétaire que l'expropriant sont d'accord.

c. – La procédure d'expropriation

Les autorités titulaires du droit d'exproprier en matière de risque naturel majeur sont soit l'État, soit les communes ou leurs groupements⁶.

L'article R. 561-2 du code de l'environnement dispose que :

« I.- Le préfet engage la procédure d'expropriation à la demande des ministres chargés, respectivement, de la prévention des risques majeurs, de la sécurité civile et de l'économie.

« II. Le dossier soumis à l'enquête publique en application du II de l'article R. 11-3 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique est complété par une analyse des risques décrivant les phénomènes naturels auxquels les biens sont exposés, et permettant d'apprécier l'importance et la gravité de la menace qu'ils présentent pour les vies humaines au regard notamment des critères suivants :

« 1° Les circonstances de temps et de lieu dans lesquelles le phénomène naturel est susceptible de se produire ;

« 2° L'évaluation des délais nécessaires à, d'une part, l'alerte des populations exposées et, d'autre part, leur complète évacuation.

« III. Cette analyse doit également permettre de vérifier que les autres moyens envisageables de sauvegarde et de protection des populations s'avèrent plus coûteux que les indemnités d'expropriation. »

Les demandes d'expropriation sont donc envoyées au préfet qui examine si les trois conditions cumulatives évoquées *supra* sont remplies. Le préfet vérifie

⁵ CE, Section des travaux publics, avis, 15 janvier 2013, n°387259.

⁶ Droit accordé aux communes ou leurs groupements depuis la loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages.

également si le déploiement de mesures de police ne constitue pas une solution plus appropriée.

3. – L’articulation de la procédure avec les mesures de police

L’article L. 561-1 du code de l’environnement prévoit que la procédure d’expropriation pour risque naturel s’applique « *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* ».

Le 5° de l’article L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales prévoit que la police municipale comprend notamment « *le soin de prévenir, par des précautions convenables, et de faire cesser, par la distribution des secours nécessaires, les accidents et les fléaux calamiteux ainsi que les pollutions de toute nature, tels que les incendies, les inondations, les ruptures de digues, les éboulements de terre ou de rochers, les avalanches ou autres accidents naturels, les maladies épidémiques ou contagieuses, les épizooties, de pourvoir d’urgence à toutes les mesures d’assistance et de secours et, s’il y a lieu, de provoquer l’intervention de l’administration supérieure* ».

Quant à l’article L. 2212-4 du code général des collectivités territoriales, il dispose qu’« *en cas de danger grave ou imminent, tel que les accidents naturels prévus au 5° de l’article L. 2212-2, le maire prescrit l’exécution des mesures de sûreté exigées par les circonstances. / Il informe d’urgence le représentant de l’État dans le département et lui fait connaître les mesures qu’il a prescrites* ».

Le maire dispose donc de pouvoirs de police importants dans le domaine de la sécurité et de l’environnement en cas de danger grave ou imminent. Il peut ainsi décider l’évacuation d’un site menacé. Toutefois, saisi de la validité d’un arrêté municipal interdisant à un propriétaire tout accès à sa propriété pour cause de risque d’inondation, le Conseil d’État a précisé que si le maire peut, en application de ces dispositions, prendre des mesures temporaires ou limitées de prévention ou de sauvegarde, il ne peut prendre une mesure permanente ou définitive privant le propriétaire de l’usage de son bien. Dans cette affaire, le Conseil d’État a par ailleurs rappelé la possibilité de recourir à la procédure d’expropriation pour risque naturel prévisible⁷.

Dans un avis du 15 janvier 2013⁸, le Conseil d’État a également précisé que « *les mesures de police susceptibles de faire obstacle à l’expropriation, en vertu des dispositions de l’article L. 561-1, doivent être proportionnées au risque en présence conformément aux règles jurisprudentielles applicables à de telles mesures, suffisantes pour permettre de protéger la population ou éviter son*

⁷ CE, 21 octobre 2009, n° 310470, Suzanne R., JurisData n° 2009-011676.

⁸ CE, avis du 15 janvier 2013, n° 387259, Section des travaux publics

exposition au risque et d'un coût inférieur à celui d'une expropriation des biens considérés ».

4. - L'indemnisation versée à l'exproprié

L'indemnisation versée dans le cadre de la procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique doit permettre au propriétaire de faire l'acquisition d'un immeuble identique à celui qu'il est forcé de quitter. Dans le cas particulier de l'expropriation au titre de la prévention des risques naturels majeurs, il ne doit pas être tenu compte de la dépréciation du bien du fait du risque. En revanche, toutes indemnités perçues en vertu d'un contrat d'assurance seront déduites⁹.

Un « *fonds de prévention des risques majeurs* » a par ailleurs été créé par la loi du 2 février 1995¹⁰ afin de financer ces opérations. Ce fonds est défini à l'article L. 561-3 du code de l'environnement et poursuit deux objectifs : permettre à des populations résidant dans des zones à risques exposées de se réinstaller dans des conditions économiquement satisfaisantes et assurer la mise en sécurité de sites libérés de toute occupation humaine¹¹.

Il est alimenté par un prélèvement actuellement fixé à 12%¹² sur le produit des primes ou cotisations additionnelles relatives à la garantie contre le risque de catastrophes naturelles prévues à l'article L. 125-2 du code des assurances.

Initialement destiné à financer les indemnités d'expropriation et les indemnités d'acquisition amiable, ses finalités ont été élargies. Celui-ci peut désormais être utilisé pour :

- les mesures destinées à libérer les zones de danger (expropriations, acquisitions amiables, évacuation et relogements temporaires) ;
- Les mesures de réduction de la vulnérabilité des biens (études et travaux de prévention) ;
- Les mesures de planification du risque et d'information (plans de prévision des risques naturels prévisibles et action de communication)¹³.

5. – Les travaux parlementaires engagés s'agissant du phénomène d'érosion côtière

⁹ Article L. 561-1 alinéa 4 du code de l'environnement.

¹⁰ Actuellement défini à l'article L. 561-3 du code l'environnement.

¹¹ *JCI. Construction – Urbanisme – Synthèse – Sociétés immobilières – Synthèse – prévention des risques naturels.*

¹² Arrêté du 4 mars 2009 : *JO* 20 mars 2009, p. 5028.

¹³ Conseil général des ponts et chaussées, inspection générale de l'environnement, *L'utilisation du fonds de prévention des risques naturels majeurs*, Doc. Fr., 2007.

Une proposition de loi portant adaptation des territoires littoraux au changement climatique a été déposée le 13 juillet 2016. Elle fait suite à un rapport intitulé « *Changement climatique et niveau de la mer : de la planète aux côtes françaises* » remis en février 2015 par M. Jean Jouzel qui estime que la montée des eaux sera vraisemblablement la cause principale de l'aggravation de l'aléa de submersion et pourra avoir des effets majeurs sur l'érosion côtière dans les prochaines décennies.

Cette proposition de loi entendait apporter des réponses pour faire face au recul du trait de côte. Sa discussion a été abandonnée du fait du changement de Gouvernement mais a plus récemment pris le relais une proposition de loi relative au développement durable des territoires littoraux déposée le 13 septembre 2017. Son article 3 a pour objet, selon le rapporteur de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable du Sénat, de « *résoudre le problème de l'indemnisation des propriétaires de l'immeuble "Le Signal" à Soulac-sur-Mer, en Gironde. Cet immeuble de quatre étages et 78 logements a été construit en 1967 et se situait à l'époque à 200 mètres du rivage. En raison d'un recul continu du trait de côte, il se trouve aujourd'hui au bord d'une dune sableuse. Compte tenu du risque d'effondrement de l'immeuble, le préfet de Gironde a signé à la fin de l'année 2014 un arrêté de péril imminent, qui a conduit à évacuer l'immeuble, sans pour autant qu'un arrêté d'expropriation ne soit pris. En effet, conformément à l'article L. 561-1 du code de l'environnement, l'expropriation pour cause de risque naturel majeur ne s'applique qu'en cas de menace grave pour la vie humaine. Une telle condition n'est pas remplie s'agissant du risque d'érosion côtière, qui n'est pas un risque imminent menaçant directement la vie des personnes exposées. En l'absence d'expropriation, le fonds de prévention des risques naturels majeurs n'a pas pu être mobilisé pour indemniser les copropriétaires de l'immeuble. Ces derniers par ailleurs ont refusé la proposition des pouvoirs publics d'une indemnisation partielle, d'un montant de 1,5 million d'euros (soit 20 000 euros par appartement). (...) Afin de trouver une solution à ce cas spécifique, et de permettre une juste indemnisation des propriétaires expulsés de l'immeuble "Le Signal", le présent article prévoit, à titre dérogatoire, que le FPRNM [fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM), dit "fonds Barnier"] finance "les indemnités allouées aux propriétaires d'un bien immeuble ayant fait l'objet d'une interdiction définitive d'habiter ou d'occuper les lieux prise en raison du risque de recul du trait de côte, pour des faits intervenus avant le 1^{er} janvier 2017" ». Il est précisé que « ces indemnités sont évaluées sans prendre en compte ce risque et leur montant maximum est fixé à 75% de la valeur estimée de chaque bien »¹⁴.*

¹⁴ Rapport n° 243 (Sénat – 2017-2018) de M. Didier Mandelli, fait au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, déposé le 24 janvier 2018.

Le texte n'a jusqu'ici fait l'objet que d'une seule lecture devant le Sénat, qui l'a adopté le 30 janvier 2018.

B. – Origine de la QPC et question posée

La situation de la résidence du Signal à Soulac-sur-Mer (Gironde) a été évoquée précédemment. À l'origine, l'immeuble était situé à 200 mètres de la mer. La dune sur laquelle il a été construit étant sujette à l'érosion, l'immeuble se trouve actuellement à moins de 20 mètres de la mer et paraît promis à s'écrouler à l'avenir. Le coût des opérations requises pour protéger l'immeuble d'un tel phénomène a été évalué entre 9 500 000 et 17 000 000 d'euros et leur efficacité ne peut être totalement garantie.

Le syndicat secondaire Le Signal, qui regroupe les habitants de la résidence, a demandé au préfet de mettre en œuvre la procédure d'expropriation prévue par l'article L. 561-1 du code de l'environnement, ce qu'il a refusé en 2013 au motif qu'à cette date, les conditions prévues par la disposition n'étaient pas remplies.

L'immeuble a, par la suite, été évacué en application de mesures de police prises par le maire. Il a été prévu un relogement temporaire d'urgence pour trois jours au maximum et l'installation d'un périmètre de sécurité. En outre, comme indiqué plus haut, une indemnisation a été proposée aux habitants de l'immeuble.

Le refus du préfet d'engager la procédure d'expropriation a été attaqué par le syndicat secondaire Le Signal devant le juge administratif, qui a rejeté cette demande en première instance¹⁵ et en appel¹⁶ en estimant que le phénomène d'érosion dunaire ne constitue pas un des cas évoqués par l'article L. 561-1 du code de l'environnement permettant d'engager une procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique.

Un pourvoi devant le Conseil d'État a été formé. À cette occasion, le requérant a présenté une question prioritaire de constitutionnalité portant sur le premier alinéa de l'article L. 561-1 du code de l'environnement.

Par l'arrêt du 17 janvier 2018 précité, le Conseil d'État a renvoyé au Conseil constitutionnel cette QPC, jugeant sérieux les griefs tirés de l'atteinte au principe d'égalité et au droit de propriété.

II. – L'examen de la constitutionnalité des dispositions contestées

Le requérant ne précisait ni dans sa question ni dans son mémoire quelle version de l'article L. 561-1 du code de l'environnement il contestait. La décision de

¹⁵ TA Bordeaux, 25 septembre 2014.

¹⁶ CAA Bordeaux, 9 février 2016.

transmission du Conseil d'État ne précisant pas non plus la version de l'article renvoyé, le Conseil constitutionnel a rappelé que « *la QPC doit être regardée comme portant sur les dispositions applicables au litige à l'occasion duquel elle a été posée* », en l'occurrence l'article L. 561-1 dans sa rédaction résultant de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 (paragr. 1).

Le requérant soutenait que les dispositions contestées étaient inconstitutionnelles en ce qu'elles ne s'appliquent pas au propriétaire d'un bien exposé au risque d'érosion côtière. Selon eux, elles méconnaissaient le principe d'égalité devant la loi dès lors qu'elles créaient 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 étaient également contraires au droit de propriété dès lors que, faute de pouvoir bénéficier de l'article précité, le propriétaire d'un bien immobilier évacué par mesure de police en raison du risque d'érosion côtière se trouverait exproprié sans indemnisation. Enfin, ils soutenaient que ces dispositions étaient entachées d'incompétence négative dans des conditions affectant les droits et libertés précités.

Au regard des griefs du requérant, portant sur la liste des cas de risques naturels énumérés, le champ de la QPC a été restreint aux mots « *lorsqu'un risque prévisible de mouvements de terrain, ou d'affaiblissements 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* » (paragr. 4).

A. – Le grief tiré de l'atteinte au principe d'égalité devant la loi

1. – La jurisprudence du Conseil constitutionnel

* De manière constante, le Conseil constitutionnel juge sur le fondement de l'article 6 de la Déclaration de 1789 que : « *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* »¹⁷.

* Dans l'appréciation de l'existence ou non d'une différence de situation, le Conseil constitutionnel reconnaît au législateur une certaine marge d'appréciation, tant que la différence de traitement fondée sur cette différence de situation demeure bien en rapport avec l'objet de la loi.

¹⁷ Décisions n° 97-388 DC du 20 mars 1997, *Loi créant les plans d'épargne retraite*, cons. 27 et 2008-571 DC du 11 décembre 2008, *Loi de financement de la sécurité sociale pour 2009*, cons. 20

Ainsi, par exemple, dans la décision n° 2016-609 QPC du 27 janvier 2017¹⁸ dans laquelle le Conseil constitutionnel était saisi d'une disposition réservant aux entreprises industrielles un avantage fiscal pour les dépenses liées à l'élaboration de « *nouvelles collections* » dans le secteur de l'habillement, les requérants soutenaient que le principe d'égalité était méconnu en ce que ces entreprises étaient traitées différemment des entreprises commerciales exerçant le même métier de conception. Le Conseil constitutionnel, qui a écarté le grief au motif que la discrimination créée était fondée sur un critère objectif et rationnel en rapport avec l'objet de la loi, a expressément relevé que les entreprises industrielles étaient dans une situation différente des entreprises commerciales.

De la même manière, dans la décision n° 2011-167 QPC du 23 septembre 2011¹⁹, le Conseil constitutionnel était saisi de la différence de situation en cas d'accident du travail impliquant un véhicule circulant sur une voie ouverte à la circulation publique, soumis à la loi du 5 juillet 1985 et en cas d'accident du travail impliquant un véhicule circulant sur une voie non ouverte, soumis au code de la sécurité sociale. Le Conseil constitutionnel a là implicitement considéré qu'il existait une différence de situation.

La décision n° 2016-612 QPC témoigne également d'une marge d'appréciation reconnue au législateur en matière d'égalité devant la loi (et devant les charges publiques), dès lors que le Conseil constitutionnel y a admis qu'un dégrèvement de taxe foncière sur les propriétés bâties, applicable en cas de vacance d'une maison normalement destinée à la location, puisse ne pas bénéficier à des emplacements de stationnement situés au pied d'un immeuble d'habitation, ces derniers étant placés dans une situation différente que des locaux d'habitation²⁰.

2. - L'application à l'espèce

* Selon le requérant, l'objectif poursuivi par le législateur en instaurant l'article L. 561-1 du code de l'environnement était d'instituer un « *dispositif de solidarité à l'égard de personnes dont l'habitation se trouve dans une zone où il existe un risque prévisible de réalisation d'un phénomène naturel menaçant gravement des vies humaines* ». Le législateur aurait considéré que, dès lors qu'il ne pouvait assurer la sécurité de ces personnes par des dispositifs d'évacuation, il y avait lieu de les indemniser pour tenir compte de leur inévitable privation de logement. Il en concluait qu'il n'existe aucune différence de situation entre le propriétaire d'un bien immobilier situé sur un terrain affecté par un phénomène d'érosion dunaire

¹⁸ Décision n° 2016-609 QPC du 27 janvier 2017.

¹⁹ Décision n° 2011-167 QPC du 23 septembre 2011, *M. Djamel B. (Accident du travail sur une voie non ouverte à la circulation publique)*, cons. 5.

²⁰ Décision n° 2016-612 QPC du 24 février 2017, *SCI Hyéroise (Dégrèvement de la taxe foncière sur les propriétés bâties en cas de vacance d'une maison normalement destinée à la location ou d'inexploitation d'un immeuble utilisé par le contribuable lui-même)*.

et le propriétaire d'un bien menacé par un des risques naturels mentionnés à l'article L. 561-1.

* Le Premier ministre contestait que l'objectif du législateur soit d'instaurer un dispositif de solidarité nationale. Le législateur aurait au contraire, selon lui, entendu prévoir un dispositif de « *délocalisation* » des personnes dont la vie est menacée par certains risques naturels, et il aurait réservé ce dispositif aux risques se caractérisant par un déclenchement imprévisible ainsi qu'une cinétique extrêmement rapide. Tel ne serait pas le cas d'un risque à évolution lente, qui permet de prendre des mesures de sauvegarde en temps utile.

* En premier lieu, le Conseil constitutionnel a rappelé la portée des dispositions contestées, et notamment le fait qu'elles « *n'incluent pas le risque d'érosion côtière* » (paragr. 6). Cette question d'interprétation, qui relève en principe du juge du filtre, avait été tranchée par le Conseil d'État dans sa décision de renvoi : celui-ci avait en effet indiqué que « *le législateur n'a pas entendu étendre le régime d'expropriation qu'elles [l'article L. 561-1] instituent aux risques liés à l'érosion côtière, lesquels ne sont assimilables ni aux risques de submersion marine, ni, par eux-mêmes, aux risques de mouvements de terrain* ».

Ensuite, le Conseil constitutionnel s'est attaché à déterminer l'objectif poursuivi par le législateur lorsqu'il a créé, puis étendu la procédure prévue par l'article L. 561-1. Il a ainsi estimé qu'« *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* » (paragr. 7). Le Conseil constitutionnel a donc rappelé que le législateur avait bien entendu prendre en compte uniquement certains risques naturels et non voulu traiter l'ensemble des risques naturels, dans une logique assurantielle globale.

Il restait alors au Conseil constitutionnel à déterminer s'il existe ou non une différence de situation entre les personnes confrontées aux risques naturels cités par l'article L. 561-1 du code de l'environnement et celles confrontées au risque d'érosion dunaire. Sur ce point, comme il lui arrive parfois, notamment lorsqu'il est confronté à une question pour partie technique ou scientifique, ou qui relève avant tout d'un débat de société, le Conseil a rappelé qu'il ne dispose pas d'un pouvoir général d'appréciation et de décision de même nature que celui du Parlement. En effet, en l'espèce, les parallèles pouvant être dressés entre la notion de mouvement de terrains, de submersion marine ou d'érosion côtière relevaient en grande partie d'une appréciation technique. En outre, la question de l'extension d'une procédure d'expropriation prévue pour certains risques naturels à d'autres

risques, dont l'ampleur à venir n'est pas aujourd'hui connue, peut relever d'un débat de société. À l'aune de ce contrôle de l'erreur manifeste, le Conseil constitutionnel a jugé que le législateur « *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* » (paragr. 8).

Comme il l'a déjà fait à de nombreuses reprises, le Conseil constitutionnel a toutefois indiqué qu'« *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* » (même paragr.).

B. – Le grief tiré de la méconnaissance de l'article 17 de la Déclaration de 1789

1. – La jurisprudence du Conseil constitutionnel

* Aux termes de l'article 17 de la Déclaration de 1789, « *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* ». Seule une disposition ayant pour objet ou pour effet une privation de la propriété peut entrer dans le champ d'application de cet article²¹.

Selon le Conseil constitutionnel, « *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* »²².

* Le Conseil constitutionnel distingue la privation totale de propriété et la privation partielle. Il s'est prononcé à plusieurs reprises sur des dispositions qui concernaient la procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique en se référant au seul article 17 de la Déclaration²³.

²¹ Décision n° 85-189 DC du 17 juillet 1985, *Loi relative à la définition et à la mise en œuvre de principes d'aménagement*, cons. 12.

²² Décisions n° 2010-60 QPC du 12 novembre 2010, *M. Pierre B. (Mur mitoyen)*, cons. 3 ; 2011-118 QPC du 8 avril 2011, *M. Lucien M. (Biens des sections de commune)*, cons. 3 ; 2011-126 QPC du 13 mai 2011, *Société Système U Centrale Nationale et autre, (Action du ministre contre des pratiques restrictives de concurrence)*, cons. 11 ; 2011-141 QPC du 2 juin 2011, *Société Électricité de France (Police de l'eau : retrait ou modification d'une autorisation)*, cons. 3 ; 2011-151 QPC du 13 juillet 2011, *M. Jean-Jacques C. (Attribution d'un bien à titre de prestation compensatoire)*, cons. 3.

²³ Décisions n° 2012-226 QPC du 6 avril 2012 ; 2012-236, QPC du 20 avril 2012.

* Selon une jurisprudence issue de la décision n° 89-256 DC du 25 juillet 1989²⁴, le Conseil constitutionnel juge s'agissant de la procédure d'expropriation pour cause d'utilité de droit commun que :

- afin de se conformer à ces exigences constitutionnelles, la loi ne peut autoriser l'expropriation d'immeubles ou de droits réels immobiliers que pour la réalisation d'une opération dont l'utilité publique est légalement constatée ;
- la prise de possession par l'expropriant doit être subordonnée au versement préalable d'une indemnité ;
- pour être juste, l'indemnisation doit couvrir l'intégralité du préjudice direct, matériel et certain, causé par l'expropriation ;
- en cas de désaccord sur la fixation du montant de l'indemnisation, l'exproprié doit disposer d'une voie de recours appropriée.

* Le Conseil constitutionnel s'est prononcé à plusieurs reprises sur des dispositions encadrant la fixation du montant de l'indemnité d'expropriation.

Dans une décision QPC du 6 avril 2012, il a par exemple estimé que les articles L. 15-1 et L. 15-2 du code de l'expropriation qui permettaient à l'expropriant, en cas d'appel de l'ordonnance du juge fixant l'indemnité d'expropriation, de prendre possession des biens expropriés moyennant le versement d'une indemnité égale aux propositions qu'il avait faites et inférieure à celle fixée par le juge de première instance « *méconnaissent l'exigence selon laquelle nul ne peut être privé de sa propriété que sous la condition d'une juste et préalable indemnité* »²⁵.

* Le Conseil constitutionnel s'est également prononcé à l'égard de procédures d'expropriation pour cause d'utilité publique dérogatoires de droit commun. Ainsi, dans sa décision n° 2010-26 QPC du 17 septembre 2010, le Conseil constitutionnel a rendu une décision de conformité à l'égard de la procédure d'expropriation dérogatoire, prévue par la loi n° 70-612 du 10 juillet 1970 tendant à faciliter la suppression de l'habitat insalubre, qui substituait à l'exigence d'une juste et préalable indemnité, l'octroi d'une provision par la collectivité expropriante. Il a notamment appuyé son raisonnement sur le fait que les dispositions en cause avaient « *pour objet de mettre fin dans les meilleurs délais à l'utilisation de locaux ou d'habitation présentant un danger pour la santé ou la sécurité des occupants ; qu'ainsi le tempérament apporté à la règle du caractère préalable de l'indemnisation répond à des motifs impérieux d'intérêt général* »²⁶.

²⁴ Décision n° 89-256 DC du 25 juillet 1989, *Loi portant dispositions diverses en matière d'urbanisme et d'agglomérations nouvelles*, cons. 17 à 19. Cf., également, décision n° 2010-26 QPC du 17 septembre 2010, *SARL l'Office central d'accès au logement (Immeubles insalubres)*, cons. 6.

²⁵ Décision n° 2012-226 QPC 6 avril 2012, *Consorts T. (Conditions de prise de possession d'un bien ayant fait l'objet d'une expropriation pour cause d'utilité publique)*, cons. 5.

²⁶ Décision n° 2010-26 QPC, cons. 8.

* Enfin, dans une décision n° 2013-316 QPC du 24 mai 2013²⁷, le Conseil constitutionnel a déclaré l'article L. 2111-4 du code général de la propriété des personnes publiques, sous une réserve, conforme à la Constitution.

Cet article définit le domaine public maritime notamment comme comprenant « *le sol et le sous-sol de la mer entre la limite extérieure de la mer territoriale et, côté terre, le rivage de la mer. Le rivage de la mer est constitué par tout ce qu'elle couvre et découvre jusqu'où les plus hautes mers peuvent s'étendre en l'absence de perturbations météorologiques exceptionnelles* ».

Selon les requérants, en permettant au domaine public maritime naturel d'empiéter sur des propriétés privées riveraines de la mer sans que soit prévue une juste et préalable indemnité, les dispositions contestées portaient atteinte au droit de propriété.

Toutefois, le Conseil a jugé que « *les dispositions contestées ont notamment pour objet de fixer, sur le rivage de la mer, la limite entre le domaine public maritime naturel et les propriétés privées ; qu'en prévoyant que cette limite est fixée en fonction de tout ce que la mer "couvre et découvre jusqu'où les plus hautes mers peuvent s'étendre en l'absence de perturbations météorologiques exceptionnelles", le législateur a confirmé un critère physique objectif indépendant de la volonté de la puissance publique ; que, dans l'exercice de la compétence que lui confie l'article 34 de la Constitution pour déterminer les principes fondamentaux "du régime de la propriété", il a considéré que les espaces couverts, même épisodiquement, par les flots ne peuvent faire l'objet d'une propriété privée ; que, par suite, les dispositions contestées n'entraînent ni une privation de propriété au sens de l'article 17 de la Déclaration de 1789 ni une atteinte contraire à l'article 2 de la Déclaration de 1789* » (cons. 6).

S'agissant d'un grief tiré de l'atteinte à la garantie des droits, il a jugé :

« *Considérant, en deuxième lieu, qu'un propriétaire riverain peut contester devant la juridiction compétente les actes de délimitation du domaine public maritime naturel ainsi que les actes pris sur le fondement de l'appartenance de terrains au domaine public maritime naturel ; qu'une action en revendication de propriété est ouverte dans un délai de dix ans suivant un acte de délimitation ; que le propriétaire riverain dont tout ou partie de la propriété a été incorporé au domaine public maritime naturel peut prétendre à une indemnisation lorsqu'il justifie que l'absence d'entretien ou la destruction d'ouvrages de protection construits par la puissance publique ou la construction de tels ouvrages est à l'origine de cette incorporation ; qu'enfin, pour prévenir un risque d'incorporation d'une propriété privée au domaine public maritime naturel, un*

²⁷ Décision n° 2013-316 QPC du 24 mai 2013, *SCI Pascal et autre (Limite du domaine public maritime naturel)*.

propriétaire riverain peut être autorisé à construire une digue à la mer, conformément à l'article 33 de la loi du 16 septembre 1807 susvisée » (cons. 7);

« Considérant, toutefois, que, lorsqu'une digue à la mer construite par un propriétaire est incorporée au domaine public maritime naturel en raison de la progression du rivage de la mer, il peut être imposé à l'intéressé de procéder à sa destruction ; que ce dernier pourrait ainsi voir sa propriété privée de la protection assurée par l'ouvrage qu'il avait légalement érigé ; que, dans ces conditions, la garantie des droits du propriétaire riverain de la mer ayant élevé une digue à la mer ne serait pas assurée s'il était forcé de la détruire à ses frais en raison de l'évolution des limites du domaine public maritime naturel ; que, sous cette réserve, le 1° de l'article L. 2111-4 du code général de la propriété des personnes publiques est conforme à l'article 16 de la Déclaration de 1789 » (cons. 7 et 8).

Depuis lors, le Conseil d'État²⁸ a jugé, au visa de la décision n° 2013-316 QPC, que *« Si le Conseil constitutionnel a ainsi admis la conformité à la Constitution de dispositions législatives qui, confirmant un critère physique objectif indépendant de la volonté de la puissance publique pour fixer, sur le rivage de la mer, la limite entre le domaine public maritime naturel et les propriétés privées, prévoient que les espaces couverts, même épisodiquement, par les flots ne peuvent faire l'objet d'une propriété privée, et s'il a jugé, écartant une argumentation tirée de ce que le législateur aurait omis de prévoir une juste et préalable indemnité en cas d'incorporation de parcelles au domaine public naturel, que ces dispositions n'entraînaient ni une privation de propriété, au sens de l'article 17 de la Déclaration de 1789, ni une atteinte contraire à l'article 2 de cette Déclaration, il ne ressort nullement de sa décision qu'il aurait interprété les dispositions du 1° de l'article L. 2111-4 du code général de la propriété des personnes publiques comme excluant, en toute hypothèse, toute possibilité d'indemnisation de la part de la puissance publique »* et que les dispositions en cause ne font pas obstacle *« à ce que ces propriétaires obtiennent une réparation dans le cas exceptionnel où le transfert de propriété entraînerait pour eux une charge spéciale et exorbitante, hors de proportion avec l'objectif d'intérêt général poursuivi par ces dispositions. Ces mêmes propriétaires sont également fondés, le cas échéant, en vertu d'une jurisprudence constante, à se prévaloir d'un droit à indemnisation dans l'hypothèse où ils justifient que l'incorporation au domaine public maritime de leur propriété résulte de l'absence d'entretien ou de la destruction d'ouvrages de protection construits par la puissance publique ou de la construction de tels ouvrages ».*

2. - L'application à l'espèce

²⁸ CE, 22 septembre 2017, n° 400825.

Selon les requérants, en permettant que le propriétaire d'un bien exposé au risque d'érosion dunaire fasse l'objet d'une mesure d'évacuation sans être indemnisé, le législateur avait méconnu le droit de propriété.

Il s'agissait donc d'une privation de propriété inconstitutionnelle résultant, d'une part, des dispositions prévoyant une mesure de police permettant l'évacuation des habitants et, d'autre part, de l'article L. 561-1, faute qu'il permette d'obtenir une compensation financière lorsque cette évacuation est liée au risque d'érosion dunaire.

Dans ses observations le Premier ministre estimait que ce grief devait être écarté car la disposition contestée, en ce qu'elle n'inclut pas le phénomène d'érosion dunaire, n'est pas constitutive d'une privation de la propriété. Cette atteinte ne pourrait, le cas échéant, résulter que des mesures de police qui seraient prises pour assurer la sécurité des personnes.

Le Conseil constitutionnel a jugé en ce dernier sens en retenant que « *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* » (paragr. 11). Le Conseil constitutionnel a estimé que le législateur ne pouvait avoir méconnu le droit de propriété en ne prévoyant pas une procédure ayant justement pour effet de priver une personne de sa propriété. En réalité, l'atteinte au droit de propriété dénoncée par les requérants résultait, selon eux, de la possibilité ouverte par la loi de les contraindre à quitter leur logement sans indemnité en contrepartie. Dès lors, le Conseil a considéré que cette argumentation était dirigée contre les dispositions législatives prévoyant les mesures de police pouvant être ordonnées dans une telle situation : « *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* » (paragr. 11).

Après avoir écarté le grief tiré d'une atteinte au droit de propriété, le Conseil constitutionnel a donc déclaré les dispositions contestées conformes à la Constitution.