

Décision n° 2012-283 QPC
du 23 novembre 2012

(M. Antoine de M.)

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 13 septembre 2012, dans les conditions prévues à l'article 61-1 de la Constitution et selon les modalités fixées par la dernière phrase du premier alinéa de l'article 23-7 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 modifiée portant loi organique sur le Conseil constitutionnel, d'une question prioritaire de constitutionnalité posée par M. Antoine de M. et transmise au Conseil d'État, relative à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit des articles L. 341-1, L. 341-2, L. 341-3, L. 341-6, L. 341-9, L. 341-10 et L. 341-13 du code de l'environnement.

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL,

Vu la Constitution ;

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

Vu le code de l'environnement ;

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

Vu la loi n° 2003-591 du 2 juillet 2003 habilitant le Gouvernement à simplifier le droit ;

Vu l'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 ;

Vu la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit ;

Vu l'ordonnance n° 2005-727 du 30 juin 2005 portant diverses dispositions relatives à la simplification des commissions administratives ;

Vu la loi n° 2005-843 du 26 juillet 2005 portant diverses mesures de transposition du droit communautaire à la fonction publique ;

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

Vu les observations produites par le Premier ministre, enregistrées le 5 octobre 2012 ;

Vu les pièces produites et jointes au dossier ;

Me Cyrille André, avocat au barreau de Paris, pour le requérant, et M. Xavier Pottier, désigné par le Premier ministre, ayant été entendus à l'audience publique du 14 novembre 2012 ;

Le rapporteur ayant été entendu ;

1. Considérant que la question prioritaire de constitutionnalité porte sur les articles L. 341-1, L. 341-2, L. 341-3, L. 341-6, L. 341-9, L. 341-10 et L. 341-13 du code de l'environnement dans leur rédaction en vigueur le 27 avril 2009, date de la décision du ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire contestée par le requérant devant la juridiction administrative ;

2. Considérant qu'aux termes de l'article L. 341-1 dans sa rédaction issue de l'ordonnance du 1^{er} juillet 2004 susvisée, ratifiée par l'article 78 de la loi du 9 décembre 2004 susvisée et modifiée par l'article 3 de l'ordonnance du 30 juin 2005 susvisée ratifié par l'article 25 de la loi du 26 juillet 2005 susvisée : « Il est établi dans chaque département une liste des monuments naturels et des sites dont la conservation ou la préservation présente, au point de vue artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque, un intérêt général ;

« L'inscription sur la liste est prononcée par arrêté du ministre chargé des sites et, en Corse, par délibération de l'Assemblée de Corse après avis du représentant de l'État. Un décret en Conseil d'État fixe la procédure selon laquelle cette inscription est notifiée aux propriétaires ou fait l'objet d'une publicité. La publicité ne peut être substituée à la notification que dans les cas où celle-ci est rendue impossible du fait du nombre élevé de propriétaires d'un même site ou monument naturel, ou de l'impossibilité pour l'administration de connaître l'identité ou le domicile du propriétaire.

« L'inscription entraîne, sur les terrains compris dans les limites fixées par l'arrêté, l'obligation pour les intéressés de ne pas procéder à des travaux autres que ceux d'exploitation courante en ce qui concerne les fonds ruraux et d'entretien normal en ce qui concerne les constructions sans avoir avisé, quatre mois d'avance, l'administration de leur intention » ;

3. Considérant qu'aux termes de l'article L. 341-2 : « Les monuments naturels et les sites inscrits ou non sur la liste dressée par la commission départementale peuvent être classés dans les conditions et selon les distinctions établies par la présente section.

« Lorsque la commission supérieure des sites, perspectives et paysages est saisie directement d'une demande de classement, celle-ci est renvoyée à la commission départementale aux fins d'instruction et, le cas échéant, de proposition de classement. En cas d'urgence, le ministre chargé des sites fixe à la commission départementale un délai pour émettre son avis. Faute par elle de se prononcer dans ce délai, le ministre consulte la commission supérieure et donne à la demande la suite qu'elle comporte.

« Dans les zones de montagne, la décision de classement est prise après consultation du comité de massif concerné » ;

4. Considérant qu'aux termes de l'article L. 341-3 dans sa rédaction issue de l'ordonnance du 18 septembre 2000 susvisée, ratifiée par l'article 31 de la loi du 2 juillet 2003 susvisée : « Lorsqu'un monument naturel ou un site appartenant en tout ou partie à des personnes autres que celles énumérées aux articles L. 341-4 et L. 341-5 fait l'objet d'un projet de classement, les intéressés sont invités à présenter leurs observations selon une procédure fixée par décret en Conseil d'État » ;

5. Considérant qu'aux termes de l'article L. 341-6 : « Le monument naturel ou le site appartenant à toute autre personne que celles énumérées aux articles L. 341-4 et L. 341-5 est classé par arrêté du ministre chargé des sites s'il y a consentement du propriétaire. L'arrêté détermine les conditions du classement.

« À défaut du consentement du propriétaire, le classement est prononcé, après avis de la commission supérieure, par décret en Conseil d'État. Le classement peut donner droit à indemnité au profit du propriétaire s'il entraîne une modification à l'état ou à l'utilisation des lieux déterminant un préjudice direct, matériel et certain.

« La demande d'indemnité doit être produite dans le délai de six mois à dater de la mise en demeure faite au propriétaire de modifier l'état ou l'utilisation des lieux en application des prescriptions particulières de la décision de classement. À défaut d'accord amiable, l'indemnité est fixée par le juge de l'expropriation.

« Si le Gouvernement entend ne pas donner suite au classement d'office dans les conditions ainsi fixées, il peut, à tout moment de la procédure et au plus tard dans le délai de trois mois à compter de la notification de la décision judiciaire, abroger le décret de classement.

« Le classement d'un lac ou d'un cours d'eau pouvant produire une énergie électrique permanente d'au moins 50 kilowatts ne peut être

prononcé qu'après avis des ministres intéressés. Cet avis doit être formulé dans le délai de trois mois, à l'expiration duquel il peut être passé outre.

« En cas d'accord avec les ministres intéressés, le classement peut être prononcé par arrêté du ministre chargé des sites. Dans le cas contraire, il est prononcé par décret en Conseil d'État » ;

6. Considérant qu'aux termes de l'article L. 341-9 : « Les effets du classement suivent le monument naturel ou le site classé, en quelques mains qu'il passe.

« Quiconque aliène un monument naturel ou un site classé est tenu de faire connaître à l'acquéreur l'existence de ce classement.

« Toute aliénation d'un monument naturel ou d'un site classé doit, dans les quinze jours de sa date, être notifiée au ministre chargé des sites par celui qui l'a consentie » ;

7. Considérant qu'aux termes de l'article L. 341-10 : « Les monuments naturels ou les sites classés ne peuvent ni être détruits ni être modifiés dans leur état ou leur aspect sauf autorisation spéciale » ;

8. Considérant qu'aux termes de l'article L. 341-13 dans sa rédaction issue de l'ordonnance du 1^{er} juillet 2004 susvisée, ratifiée par l'article 78 de la loi du 9 décembre 2004 susvisée et modifiée par l'article 3 de l'ordonnance du 30 juin 2005 susvisée ratifié par l'article 25 de la loi du 26 juillet 2005 susvisée : « Le déclassement total ou partiel d'un monument ou d'un site classé est prononcé, après avis de la commission supérieure des sites, par décret en Conseil d'État. Le déclassement est notifié aux intéressés et publié au bureau des hypothèques de la situation des biens, dans les mêmes conditions que le classement.

« Le décret de déclassement détermine, sur avis conforme du Conseil d'État, s'il y a lieu ou non à la restitution de l'indemnité prévue à l'article L. 341-6 » ;

9. Considérant que, selon le requérant, les dispositions contestées méconnaissent le droit à un recours juridictionnel effectif, le droit de propriété et la liberté d'entreprendre, le principe de conciliation des politiques publiques avec la protection et la mise en valeur de l'environnement, le développement économique et le progrès social, le principe de participation du public à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement ainsi que l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi ;

– SUR LE GRIEF TIRÉ DE LA MÉCONNAISSANCE DU DROIT À UN RECOURS JURIDICTIONNEL EFFECTIF :

10. Considérant que, selon le requérant, en ne qualifiant pas expressément de décisions réglementaires l'inscription sur la liste des monuments naturels et des sites et le classement d'un monument naturel ou d'un site, le législateur rend impossible la faculté d'exciper de l'illégalité de ces décisions devant la juridiction administrative à l'expiration du délai de recours contentieux ; que le droit à un recours juridictionnel effectif serait ainsi méconnu ;

11. Considérant qu'aux termes de l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : « Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution » ; qu'il résulte de cette disposition qu'il ne doit pas être porté d'atteintes substantielles au droit des personnes intéressées d'exercer un recours effectif devant une juridiction ;

12. Considérant que les dispositions contestées ne privent pas les administrés du droit d'introduire devant le juge administratif, dans le délai du recours contentieux, un recours pour excès de pouvoir à l'encontre de l'acte de classement ; qu'en outre, il est loisible à toute personne intéressée, après avoir saisi l'autorité administrative d'une demande de déclassement total ou partiel d'un monument naturel ou d'un site classé, de former un recours devant le juge administratif tendant à l'annulation du refus qui lui serait opposé, en joignant à son recours, le cas échéant, des conclusions à fin d'injonction ; que, par suite, le grief tiré de la violation du droit à un recours juridictionnel effectif doit être écarté ;

– SUR LES GRIEFS TIRÉS DE LA MÉCONNAISSANCE DU DROIT DE PROPRIÉTÉ ET DE LA LIBERTÉ D'ENTREPRENDRE :

13. Considérant que, selon le requérant, les effets juridiques résultant du classement prévus par les dispositions contestées portent atteinte au droit de propriété et à la liberté d'entreprendre ;

14. 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 atteintes portées à ce droit doivent être justifiées par un motif d'intérêt général et proportionnées à l'objectif poursuivi ;

15. Considérant que la liberté d'entreprendre découle de l'article 4 de la Déclaration de 1789 ; qu'il est toutefois loisible au législateur d'apporter à cette liberté des limitations liées à des exigences constitutionnelles ou justifiées par l'intérêt général, à la condition qu'il n'en résulte pas d'atteintes disproportionnées au regard de l'objectif poursuivi ;

16. Considérant, en premier lieu, qu'il résulte des dispositions combinées des articles L. 341-1 et L. 341-2 que le classement d'un monument naturel ou d'un site vise à assurer la conservation et la préservation de lieux qui présentent un intérêt « au point de vue artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque » ; qu'ainsi, il répond à un motif d'intérêt général ;

17. Considérant, en deuxième lieu, qu'il résulte des dispositions contestées que la décision de classement est prise par arrêté du ministre chargé des sites s'il y a consentement du propriétaire ou, à défaut, par décret en Conseil d'État, après avis de la commission supérieure des sites, perspectives et paysages ; que, dans ce dernier cas, le classement peut donner droit à indemnité au profit du propriétaire s'il entraîne une modification à l'état ou à l'utilisation des lieux causant un préjudice direct, matériel et certain ; que la demande d'indemnité doit être produite dans le délai de six mois à compter de la mise en demeure faite au propriétaire de modifier l'état ou l'utilisation des lieux en application des prescriptions particulières de la décision de classement ; qu'à défaut d'accord amiable, l'indemnité est fixée par le juge de l'expropriation ; que, si l'article L. 341-13 prévoit que le déclassement total ou partiel d'un monument naturel ou d'un site est prononcé, après avis de la commission supérieure des sites, par décret en Conseil d'État et que ce décret de déclassement détermine, sur avis conforme du Conseil d'État, s'il y a lieu ou non à la restitution de l'indemnité versée initialement au propriétaire, cette disposition n'a ni pour objet ni pour effet d'imposer au propriétaire de restituer la partie de l'indemnité reçue correspondant au préjudice qu'il a effectivement subi pendant la période de ce classement ;

18. Considérant, en troisième lieu, qu'aux termes du troisième alinéa de l'article L. 341-9 : « Toute aliénation d'un monument naturel ou d'un site classé doit, dans les quinze jours de sa date, être notifiée au ministre chargé des sites par celui qui l'a consentie » ; que l'obligation ainsi faite de notifier le transfert de propriété n'a ni pour objet ni pour effet d'interdire l'aliénation du bien classé ;

19. Considérant, en quatrième lieu, qu'aux termes de l'article L. 341-10 : « Les monuments naturels ou les sites classés ne peuvent ni être

détruits ni être modifiés dans leur état ou leur aspect sauf autorisation spéciale » ; que ces dispositions soumettant à autorisation tout aménagement susceptible de modifier l'état des lieux n'ont ni pour objet ni pour effet d'interdire, dans le périmètre, toute réalisation d'équipement, construction ou activité économique ;

20. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que les dispositions contestées ne portent pas aux conditions d'exercice du droit de propriété et à la liberté d'entreprendre une atteinte disproportionnée au regard du motif d'intérêt général poursuivi ; qu'elles ne méconnaissent donc ni l'article 2 ni l'article 4 de la Déclaration de 1789 ;

– SUR LES GRIEFS TIRÉS DE LA MÉCONNAISSANCE DE LA CHARTE DE L'ENVIRONNEMENT :

21. Considérant que, selon le requérant, les dispositions contestées méconnaissent le principe de conciliation des politiques publiques avec la protection et la mise en valeur de l'environnement, le développement économique et le progrès social, ainsi que le principe de participation du public à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement ;

22. Considérant, en premier lieu, qu'aux termes de l'article 6 de la Charte de l'environnement : « Les politiques publiques doivent promouvoir un développement durable. À cet effet, elles concilient la protection et la mise en valeur de l'environnement, le développement économique et le progrès social » ; que cette disposition n'institue pas un droit ou une liberté que la Constitution garantit ; que sa méconnaissance ne peut, en elle-même, être invoquée à l'appui d'une question prioritaire de constitutionnalité sur le fondement de l'article 61-1 de la Constitution ;

23. Considérant, en second lieu, qu'aux termes du premier alinéa de l'article 61-1 de la Constitution : « Lorsque, à l'occasion d'une instance en cours devant une juridiction, il est soutenu qu'une disposition législative porte atteinte aux droits et libertés que la Constitution garantit, le Conseil constitutionnel peut être saisi de cette question sur renvoi du Conseil d'État ou de la Cour de cassation qui se prononce dans un délai déterminé » ; que la méconnaissance par le législateur de sa propre compétence ne peut être invoquée à l'appui d'une question prioritaire de constitutionnalité que dans le cas où cette méconnaissance affecte par elle-même un droit ou une liberté que la Constitution garantit ;

24. Considérant qu'aux termes de l'article 7 de la Charte de l'environnement : « Toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi d'accéder aux informations relatives à

l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement » ; que ces dispositions figurent au nombre des droits et libertés que la Constitution garantit ; qu'il incombe au législateur et, dans le cadre défini par la loi, aux autorités administratives de déterminer, dans le respect des principes ainsi énoncés, les modalités de la mise en œuvre de ces dispositions ;

25. Considérant, d'une part, que le classement et le déclassement de monuments naturels ou de sites constituent des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement ;

26. Considérant, d'autre part, que l'article L. 341-3 renvoie au pouvoir réglementaire la détermination des conditions dans lesquelles les intéressés sont invités à présenter leurs observations lorsqu'un monument naturel ou un site appartenant en tout ou partie à des personnes autres que l'État, les départements, les communes ou les établissements publics fait l'objet d'un projet de classement ; que l'article L. 341-13 prévoit que le déclassement total ou partiel d'un monument naturel ou d'un site classé est prononcé, après avis de la commission supérieure des sites, par décret en Conseil d'État et qu'il est notifié aux intéressés et publié au bureau des hypothèques de la situation des biens, dans les mêmes conditions que le classement ;

27. Considérant que ni les dispositions contestées ni aucune autre disposition législative n'assurent la mise en œuvre du principe de participation du public à l'élaboration des décisions publiques en cause ; que, par suite, en s'abstenant de modifier l'article L. 341-3 en vue de prévoir la participation du public et en modifiant l'article L. 341-13 sans prévoir cette participation, le législateur a méconnu les exigences de l'article 7 de la Charte de l'environnement ; que les articles L. 341-3 et L. 341-13 du code de l'environnement doivent être déclarés contraires à la Constitution ;

– SUR LE GRIEF TIRÉ DE LA MÉCONNAISSANCE DE L'OBJECTIF DE VALEUR CONSTITUTIONNELLE D'ACCESSIBILITÉ ET D'INTELLIGIBILITÉ DE LA LOI :

28. Considérant que la méconnaissance de l'objectif de valeur constitutionnelle d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi ne peut, en elle-même, être invoquée à l'appui d'une question prioritaire de constitutionnalité sur le fondement de l'article 61-1 de la Constitution ; que, par suite, le grief tiré de la méconnaissance de cet objectif n'est pas recevable ;

29. Considérant que les articles L. 341-1, L. 341-2, L. 341-6, L. 341-9 et L. 341-10 du code de l'environnement ne méconnaissent aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit ; qu'ils doivent être déclarés conformes à la Constitution ;

– SUR LA DÉCLARATION D'INCONSTITUTIONNALITÉ :

30. Considérant qu'aux termes du deuxième alinéa de l'article 62 de la Constitution : « Une disposition déclarée inconstitutionnelle sur le fondement de l'article 61-1 est abrogée à compter de la publication de la décision du Conseil constitutionnel ou d'une date ultérieure fixée par cette décision. Le Conseil constitutionnel détermine les conditions et limites dans lesquelles les effets que la disposition a produits sont susceptibles d'être remis en cause » ; que, si, en principe, la déclaration d'inconstitutionnalité doit bénéficier à l'auteur de la question prioritaire de constitutionnalité et la disposition déclarée contraire à la Constitution ne peut être appliquée dans les instances en cours à la date de la publication de la décision du Conseil constitutionnel, les dispositions de l'article 62 de la Constitution réservent à ce dernier le pouvoir tant de fixer la date de l'abrogation et reporter dans le temps ses effets que de prévoir la remise en cause des effets que la disposition a produits avant l'intervention de cette déclaration ;

31. Considérant, qu'en l'espèce, l'abrogation immédiate des articles L. 341-3 et L. 341-13 pourrait avoir des conséquences manifestement excessives sans satisfaire aux exigences du principe de participation du public ; que, par suite, il y a lieu de reporter au 1^{er} septembre 2013 la déclaration d'inconstitutionnalité de ces dispositions ; que les décisions prises, avant cette date, en application des dispositions déclarées inconstitutionnelles ne peuvent être contestées sur le fondement de cette inconstitutionnalité,

D É C I D E :

Article 1^{er}.– Sont contraires à la Constitution :

– l'article L. 341-3 du code de l'environnement dans sa rédaction issue de l'ordonnance n° 2000-914 du 18 septembre 2000 relative à la partie législative du code de l'environnement ;

– l'article L. 341-13 du même code dans sa rédaction issue de l'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 2.– La déclaration d’inconstitutionnalité de l’article 1^{er} prend effet au 1^{er} septembre 2013 dans les conditions fixées au considérant 31.

Article 3.– Sont conformes à la Constitution :

– l’article L. 341-1 du code de l’environnement dans sa rédaction issue de l’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 ;

– les articles L. 341-2, L. 341-6, L. 341-9 et L. 341-10 du code de l’environnement.

Article 4.– La présente décision sera publiée au *Journal officiel* de la République française et notifiée dans les conditions prévues à l’article 23-11 de l’ordonnance du 7 novembre 1958 susvisée.

Délibéré par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 22 novembre 2012, où siégeaient : M. Jean-Louis DEBRÉ, Président, M. Jacques BARROT, Mme Claire BAZY MALAURIE, MM. Guy CANIVET, Michel CHARASSE, Renaud DENOIX de SAINT MARC, Mme Jacqueline de GUILLENCHMIDT et M. Hubert HAENEL.

Rendu public le 23 novembre 2012.