

Décision n° 2015-518 QPC  
du 2 février 2016

(Association Avenir Haute Durance et autres)

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 2 novembre 2015 par le Conseil d'État (décision n° 386319 du 2 novembre 2015), dans les conditions prévues à l'article 61-1 de la Constitution, d'une question prioritaire de constitutionnalité posée pour l'association Avenir Haute Durance, les communes de Puy-Sainte-Eusèbe, Réallon, Châteauroux-les-Alpes, Puy Sanières, La Bâtie-Neuve, les associations Société alpine de protection de la nature, France Nature Environnement Provence-Alpes-Côte-d'Azur, Hautes-Alpes Nature Environnement, Les Hauts des Granes, Curl'air Parapente, la société Jennif'Air SARL, Mme Anne-Marie A., MM. Maurice A. et Jean P., Mme Patricia P., M. Gilles G., Mme Lucie B. et M. Jean-Baptiste M., par Me Etienne Tête, avocat au barreau de Lyon, relative à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit des articles L. 323-3 à L. 323-9 du code de l'énergie, enregistrée au secrétariat général du Conseil constitutionnel sous le n° 2015-518 QPC.

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'énergie ;

Vu le code de l'environnement ;

Vu l'ordonnance n° 2011-504 du 9 mai 2011 portant codification de la partie législative du code de l'énergie ;

Vu la loi n° 2013-619 du 16 juillet 2013 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine du développement durable, notamment son article 38 ;

Vu la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte ;

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 pour les requérants par Me Tête, enregistrées les 22 novembre et 8 décembre 2015 ;

Vu les observations produites pour la société Réseau de Transport d'Électricité, partie en défense, par la SCP Anne Sevaux et Paul Mathonnet, avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation, enregistrées les 25 novembre et 10 décembre 2015 ;

Vu les observations produites par le Premier ministre, enregistrées le 25 novembre 2015 ;

Vu les pièces produites et jointes au dossier ;

Me Tête pour les requérants, Me Paul Mathonnet pour la partie en défense et M. Xavier Pottier, désigné par le Premier ministre, ayant été entendus à l'audience publique du 26 janvier 2016 ;

Le rapporteur ayant été entendu ;

1. Considérant qu'aux termes de l'article L. 323-3 du code de l'énergie, dans sa rédaction résultant de la loi du 17 août 2015 susvisée : « Les travaux nécessaires à l'établissement et à l'entretien des ouvrages de la concession de transport ou de distribution d'électricité peuvent être, sur demande du concédant ou du concessionnaire, déclarés d'utilité publique par l'autorité administrative.

« La déclaration d'utilité publique est précédée d'une étude d'impact et d'une enquête publique dans les cas prévus au chapitre II ou au chapitre III du titre II du livre Ier du code de l'environnement. Si le projet de travaux n'est pas soumis à enquête publique en application du même code, une consultation du public sur le dossier de déclaration d'utilité publique est organisée dans les mairies des communes traversées par l'ouvrage, pendant une durée qui ne peut être inférieure à quinze jours, afin d'évaluer les atteintes que le projet pourrait porter à la propriété privée. La consultation est annoncée par voie de publication dans au moins un journal de la presse locale et par affichage en mairie, l'information précisant les

jours, heures et lieux de consultation. Un registre est mis à la disposition du public afin de recueillir ses observations. Le maître d'ouvrage adresse une synthèse appropriée de ces observations et de celles reçues, par ailleurs, au service instructeur avant la décision de déclaration d'utilité publique.

« S'il y a lieu à expropriation, il y est procédé conformément aux dispositions du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique » ;

2. Considérant qu'aux termes de l'article L. 323-4 du code de l'énergie, dans sa rédaction issue de l'ordonnance du 9 mai 2011 susvisée : « La déclaration d'utilité publique investit le concessionnaire, pour l'exécution des travaux déclarés d'utilité publique, de tous les droits que les lois et règlements confèrent à l'administration en matière de travaux publics. Le concessionnaire demeure, dans le même temps, soumis à toutes les obligations qui dérivent, pour l'administration, de ces lois et règlements.

« La déclaration d'utilité publique confère, en outre, au concessionnaire le droit :

« 1° D'établir à demeure des supports et ancrages pour conducteurs aériens d'électricité, soit à l'extérieur des murs ou façades donnant sur la voie publique, soit sur les toits et terrasses des bâtiments, à la condition qu'on y puisse accéder par l'extérieur, étant spécifié que ce droit ne pourra être exercé que sous les conditions prescrites, tant au point de vue de la sécurité qu'au point de vue de la commodité des habitants, par les décrets en Conseil d'État prévus à l'article L. 323-11. Ces décrets doivent limiter l'exercice de ce droit au cas de courants électriques tels que la présence de ces conducteurs d'électricité à proximité des bâtiments ne soient pas de nature à présenter, nonobstant les précautions prises conformément aux décrets des dangers graves pour les personnes ou les bâtiments ;

« 2° De faire passer les conducteurs d'électricité au-dessus des propriétés privées, sous les mêmes conditions et réserves que celles spécifiques au 1° ci-dessus ;

« 3° D'établir à demeure des canalisations souterraines, ou des supports pour conducteurs aériens, sur des terrains privés non bâtis, qui ne sont pas fermés de murs ou autres clôtures équivalentes ;

« 4° De couper les arbres et branches d'arbres qui, se trouvant à proximité des conducteurs aériens d'électricité, gênent leur pose ou pourraient, par leur mouvement ou leur chute, occasionner des courts-circuits ou des avaries aux ouvrages » ;

3. Considérant qu'aux termes de l'article L. 323-5 du code de l'énergie, dans sa rédaction issue de l'ordonnance du 9 mai 2011 : « Les servitudes d'ancrage, d'appui, de passage, d'abattage d'arbres et

d'occupation temporaire s'appliquent dès la déclaration d'utilité publique des travaux » ;

4. Considérant qu'aux termes de l'article L. 323-6 du code de l'énergie, dans sa rédaction issue de l'ordonnance du 9 mai 2011 : « La servitude établie n'entraîne aucune dépossession.

« La pose d'appuis sur les murs ou façades ou sur les toits ou terrasses des bâtiments ne peut faire obstacle au droit du propriétaire de démolir, réparer ou surélever. La pose des canalisations ou supports dans un terrain ouvert et non bâti ne fait pas non plus obstacle au droit du propriétaire de se clore ou de bâtir » ;

5. Considérant qu'aux termes de l'article L. 323-7 du code de l'énergie, dans sa rédaction issue de l'ordonnance du 9 mai 2011 : « Lorsque l'institution des servitudes prévues à l'article L. 323-4 entraîne un préjudice direct, matériel et certain, elle ouvre droit à une indemnité au profit des propriétaires, des titulaires de droits réels ou de leurs ayants droit.

« L'indemnité qui peut être due à raison des servitudes est fixée, à défaut d'accord amiable, par le juge judiciaire » ;

6. Considérant qu'aux termes de l'article L. 323-8 du code de l'énergie, dans sa rédaction issue de l'ordonnance du 9 mai 2011 : « Les actions en indemnité sont prescrites dans un délai de deux ans à compter du jour de la déclaration de mise en service de l'ouvrage lorsque le paiement de l'indemnité incombe à une collectivité publique » ;

7. Considérant qu'aux termes de l'article L. 323-9 du code de l'énergie, dans sa rédaction issue de l'ordonnance du 9 mai 2011 : « Un décret en Conseil d'État précise les conditions et modalités d'application de la présente section. Il détermine notamment les formes de la déclaration d'utilité publique prévue à l'article L. 323-3. Il fixe également :

« 1° Les conditions d'établissement des servitudes auxquelles donnent lieu les travaux déclarés d'utilité publique et qui n'impliquent pas le recours à l'expropriation ;

« 2° Les conditions dans lesquelles le propriétaire peut exécuter les travaux mentionnés à l'article L. 323-6 » ;

8. Considérant que les requérants soutiennent que les dispositions contestées méconnaissent l'article 7 de la Charte de l'environnement dès lors que les terrains concernés par le tracé de détail d'une ligne électrique et les servitudes d'implantation de pylônes

supportant une ligne électrique aérienne qui en résultent ne sont pas déterminés à la date à laquelle est organisée, selon les cas, l'enquête publique ou la consultation du public qui précède la déclaration d'utilité publique nécessaire à l'établissement et à l'entretien des ouvrages de la concession de transport ou de distribution d'électricité ; que l'implantation d'un pylône sur une propriété privée aurait des conséquences d'une ampleur telle qu'il en résulterait une méconnaissance du droit de propriété, garanti par les articles 2 et 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 ; que serait enfin méconnu le droit à un recours juridictionnel effectif dès lors que le propriétaire dont le terrain accueille un pylône ne peut, à aucun moment, contester le bien-fondé de la création de la ligne électrique, son tracé et l'implantation de ce pylône ;

9. Considérant que la question prioritaire de constitutionnalité porte sur le 3° de l'article L. 323-4 du code de l'énergie ;

10. Considérant, en premier lieu, 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 ;

11. Considérant que les décisions établissant les servitudes instituées par les dispositions contestées sont des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement au sens de l'article 7 de la Charte de l'environnement ;

12. Considérant que, dans les cas prévus au chapitre II ou au chapitre III du titre II du livre I<sup>er</sup> du code de l'environnement, l'article L. 323-3 du code de l'énergie prévoit que la déclaration d'utilité publique des travaux nécessaires à l'établissement et à l'entretien des ouvrages de la concession de transport ou de distribution d'électricité est précédée d'une étude d'impact et d'une enquête publique ; que, si le projet de travaux n'est pas soumis à enquête publique en application du code de l'environnement, l'article L. 323-3 prévoit l'organisation d'une consultation du public sur le dossier de déclaration d'utilité publique et en fixe les modalités ; que cette consultation est organisée dans les mairies des communes traversées par l'ouvrage ; que la durée de cette consultation ne peut être inférieure à

quinze jours ; que cette consultation est annoncée par voie de publication dans au moins un journal de la presse locale et par affichage en mairie, l'information précisant les jours, heures et lieux de consultation ; qu'un registre est mis à la disposition du public afin de recueillir ses observations ; que le maître de l'ouvrage adresse une synthèse de ces observations et de celles reçues, par ailleurs, au service instructeur avant la décision de déclaration d'utilité publique ; que, par suite, le grief tiré de la méconnaissance de l'article 7 de la Charte de l'environnement doit être écarté ;

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 ;

16. Considérant, en troisième lieu, qu'aux termes de l'article 16 de la Déclaration 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'est garanti par cette disposition le droit des personnes à exercer un recours juridictionnel effectif ;

17. Considérant que le propriétaire dont le terrain est grevé de l'une des servitudes instituées par les dispositions contestées n'est privé de l'exercice d'aucune des voies de recours prévues à l'encontre de la déclaration d'utilité publique susmentionnée et des actes subséquents, notamment de la décision établissant la servitude ; que, par suite, le grief tiré de la méconnaissance du droit à un recours juridictionnel effectif doit être écarté ;

18. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que, sous la réserve énoncée au considérant 14, les dispositions du 3° de l'article L. 323-4 du code de l'énergie, qui ne méconnaissent aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit, doivent être déclarées conformes à la Constitution,

### D É C I D E :

Article 1<sup>er</sup>.– Sous la réserve énoncée au considérant 14, les dispositions du 3° de l'article L. 323-4 du code de l'énergie sont conformes à la Constitution.

Article 2.– 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 2 février 2016, où siégeaient : M. Jean-Louis DEBRÉ, Président, Mmes Claire BAZY MALAURIE, Nicole BELLOUBET, MM. Guy CANIVET, Renaud DENOIX de SAINT MARC, Jean-Jacques HYEST, Lionel JOSPIN et Mme Nicole MAESTRACCI.