



Commentaire

Décision n° 2017-672 QPC du 10 novembre 2017

Association Entre Seine et Brotonne et autre

(Action en démolition d'un ouvrage édifié conformément à un permis de construire)

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 12 septembre 2017 par la Cour de cassation (3^{ème} chambre civile, arrêt n° 1015 du même jour) d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) posée par l'association Entre Seine et Brotonne et l'association Estuaire Sud portant sur le 1° de l'article L. 480-13 du code de l'urbanisme, dans sa rédaction résultant de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques.

Dans sa décision n° 2017-672 QPC du 10 novembre 2017, le Conseil constitutionnel a jugé conformes à la Constitution les mots « *et si la construction est située dans l'une des zones suivantes :* » figurant au premier alinéa du 1° de l'article L. 480-13 du code de l'urbanisme, ainsi que les a à o du même 1°.

I. – Les dispositions contestées

A. – Historique et objet des dispositions contestées

1. – Évolution du régime de l'action en démolition prévue à l'article L. 480-13 du code de l'urbanisme

a. – La loi du 31 décembre 1976

L'action contre le propriétaire d'un ouvrage édifié conformément à un permis de construire a été instituée à l'article L. 480-13 du code de l'urbanisme par la loi n° 76-1285 du 31 décembre 1976 portant réforme de l'urbanisme.

Le législateur a ainsi entendu déroger au droit commun de la responsabilité civile délictuelle (ancien article 1382 du code civil), qui pouvait conduire le propriétaire ayant méconnu des prescriptions d'urbanisme et ainsi causé un préjudice à des tiers (voisin, association, *etc.*) à démolir son ouvrage ou à indemniser les personnes lésées.

Avant cette loi, le juge civil ne faisait aucune distinction entre les constructions conformes à un permis de construire, celles contraires à un permis et celles

édifiées sans permis : « *la jurisprudence des tribunaux civils accorde la démolition ou l'indemnisation, même si le permis de construire est devenu juridiquement définitif dès qu'une servitude d'urbanisme est méconnue et que cette situation est la cause d'un préjudice direct matériel et certain* »¹. Il en résultait deux difficultés : une insécurité juridique des propriétaires pendant la période décennale de prescription de l'action civile ; une atteinte à la séparation des pouvoirs, le juge judiciaire pouvant passer outre la légalité de l'acte administratif exécutoire que constitue le permis de construire.

Pour y remédier, la loi du 31 décembre 1976 a donc défini une action dérogatoire au droit commun, spécifique aux constructions édifiées conformément à un permis de construire, tendant à la démolition de l'ouvrage ou à la réparation pécuniaire par le propriétaire. La loi a subordonné cette action à l'annulation pour excès de pouvoir du permis de construire ou à la constatation de son illégalité par la juridiction administrative – après, dans ce dernier cas, que le juge judiciaire lui a posé une question préjudicielle. La loi a également réduit le délai d'action de dix à cinq ans à compter de l'achèvement des travaux.

b. – La loi du 13 juillet 2006

Trente ans plus tard, ces garanties se sont révélées insuffisantes : « *Le caractère définitif du permis de construire n'apporte ainsi qu'une sécurité juridique relative à la construction édifiée en conformité avec lui puisque la légalité du permis peut toujours être remise en cause par le juge administratif s'il est saisi par le juge civil d'une question préjudicielle en déclaration d'illégalité pendant un délai de cinq ans après l'achèvement des travaux* »². Cette situation a été regardée comme entraînant un blocage des transactions immobilières.

Pour remédier à ces difficultés, la loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement a modifié l'article L. 480-13 du code de l'urbanisme à trois égards :

- le législateur a dissocié l'action en démolition de l'action indemnitaire : la première n'est ouverte qu'à l'encontre du propriétaire (1° de l'article L. 480-13), la seconde qu'à l'encontre du constructeur (2° du même article) ;
- il a exigé l'annulation préalable du permis de construire par le juge administratif, supprimant ainsi le mécanisme d'exception d'illégalité après question préjudicielle³ ;

¹ Rapport n° 292 (Sénat – 1975-1976) de M. Michel Chauty au nom de la commission des affaires économiques et du plan.

² Avis n° 86 (Sénat – 2005-2006) de M. Pierre Jarlier au nom de la commission des lois, déposé le 16 novembre 2005.

³ Qui subsiste en revanche pour l'action indemnitaire à l'encontre du constructeur.

– le délai d'introduction de l'action en démolition a été réduit de cinq à deux ans à partir de la décision définitive du juge administratif annulant le permis de construire.

c. – La loi du 6 août 2015

À nouveau dans le souci d'endiguer les effets paralysants de l'action en démolition sur les transactions et les constructions, de lutter contre les recours abusifs et de faciliter la réalisation de logements, la loi du 6 août 2015 précitée a posé une condition de recevabilité supplémentaire à l'article L. 480-13 du code de l'urbanisme, tenant à la localisation de la construction litigieuse : l'action en démolition n'est désormais recevable que si l'ouvrage est situé dans l'une des quinze catégories de zones limitativement énumérées aux a à o du 1° de l'article L. 480-13.

Cette modification s'inspire d'une proposition formulée dans le rapport d'un groupe de travail⁴ présidé par M. Daniel Labetoulle, selon lequel « *l'attentisme des promoteurs* » est lié en grande partie « *à l'attitude des financeurs des opérations de constructions immobilières, qu'il s'agisse des banques, des acheteurs pour les ventes en l'état futur d'achèvement et des enseignes pour les créations de surfaces commerciales. Les uns et les autres ne montrent nulle appétence pour s'engager dans des projets sur lesquels pèse une incertitude juridique (...). Ce risque [de démolition], en effet, fait craindre au banquier de voir disparaître le collatéral qui garantit le remboursement de son crédit en cas de défaillance du promoteur ; quant aux acheteurs, ils peinent, quand par extraordinaire ils le souhaitent, à trouver un notaire qui accepte de conclure une opération grevée d'un tel aléa* »⁵.

Cette frilosité des financeurs trouverait sa cause « *dans le risque de démolition que l'article L. 480-13 du code de l'urbanisme fait peser sur le projet en cas d'annulation du permis par le juge administratif* » alors même que l'action en démolition « *est très rarement mise en œuvre, et encore plus rarement mise en œuvre avec succès, sur le fondement de la méconnaissance des règles d'urbanisme* »⁶.

⁴ Groupe de travail présidé par M. Daniel Labetoulle, *Construction et droit au recours : pour un meilleur équilibre*, remis le 25 avril 2013 à Mme Cécile Duflot, ministre de l'Égalité des territoires et du logement, p. 21-23.

⁵ Rapport précité, p. 21. En revanche, le rapport relève que, pour le promoteur lui-même, « *le report de l'opération cause rarement un réel préjudice financier, des fonds n'étant engagés par lui que lorsqu'il acquiert le terrain d'assiette du projet (...); le seul risque est alors que l'opération ne se fasse pas, la durée de l'instance pouvant excéder le terme figurant dans la promesse de vente* » (ibid.).

⁶ Ibid., p. 21-22.

La modification de l'article L. 480-13 du code de l'urbanisme résultant de la loi du 6 août 2015 visait donc à réserver l'action en démolition aux seuls cas dans lesquels elle est indispensable et, partant, à redonner au permis de construire son caractère exécutoire et au juge administratif des référés son rôle de prévention.

Cette modification a suscité de vives discussions au Parlement⁷ et au sein de la doctrine⁸.

2. – L'action en démolition prévue au 1° de l'article L. 480-13 du code de l'urbanisme

Le 1° de l'article L. 480-13 du code de l'urbanisme, dans sa rédaction résultant de la loi du 6 août 2015⁹, permet au tiers lésé par l'édification d'un ouvrage conformément à un permis de construire de saisir le juge judiciaire¹⁰ afin qu'il ordonne au propriétaire de le démolir, lorsque sont remplies les conditions suivantes :

– une règle d'urbanisme ou une servitude d'utilité publique a été méconnue. Sont ainsi visées, selon la jurisprudence judiciaire, les seules règles de fond, à l'exclusion de celles de procédure. Il s'agit donc des règles régissant l'utilisation des sols en application du code de l'urbanisme (règlement national d'urbanisme, documents locaux d'urbanisme, règlements de lotissement, *etc.*). La démolition peut ainsi concerner, par exemple, un ouvrage bâti sur un terrain inconstructible ou en violation d'une règle de hauteur ou de prospect ;

– le juge administratif a annulé le permis de construire, par une décision devenue définitive, depuis moins de deux ans ;

– la construction est située dans l'une des quinze catégories de zones énumérées aux a à o du 1°. Il s'agit de zones présentant un enjeu particulier de protection de la nature et des paysages, de sites sensibles ou du patrimoine architectural et urbain.

De la jurisprudence judiciaire, il ressort que le demandeur doit établir la faute (laquelle tient à la méconnaissance de la règle d'urbanisme ou de la servitude d'utilité publique), un préjudice personnel et un lien de causalité entre les deux.

⁷ Voir notamment le rapport n° 2498 de M. Richard Ferrand (Assemblée nationale – XIV^e législature) au nom de la commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi pour la croissance et l'activité, tome I, volume 2, déposé le 19 janvier 2015.

⁸ Par exemple : Rozen Noguellou, « L'effectivité du droit de l'urbanisme en question », *RDI*, 2016, p. 237 ; Hugues Périnet-Marquet, « Macron Démolition ! Non, au contraire... », *Construction - Urbanisme* n° 2, février 2015, repère 2.

⁹ L'article L. 480-13 a été modifié depuis à plusieurs reprises, s'agissant notamment des différentes zones qui y sont énumérées.

¹⁰ Ces dispositions ne sont donc pas applicables aux ouvrages publics, qui relèvent du juge administratif.

À cet égard, la Cour de cassation exige que le préjudice allégué résulte directement de l'intérêt que protège la règle d'utilisation des sols méconnue¹¹. Par exemple, la démolition demandée au nom d'une perte de vue et d'ensoleillement pourra être accordée si l'annulation du permis est la conséquence de la violation d'une règle de hauteur.

B. – Origine de la QPC et question posée

Après avoir obtenu de la juridiction administrative l'annulation définitive du permis de construire accordé pour la construction d'une maison d'habitation, les associations Entre Seine et Brotonne et Estuaire Sud ont saisi le tribunal de grande instance d'Évreux d'une action en démolition sur le fondement de l'article L. 480-13 du code de l'urbanisme. À cette occasion, elles ont soulevé une QPC ainsi formulée : « *Les dispositions de l'article L. 480-13 1° du code de l'urbanisme, dans leur version issue de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances portent-elles atteinte aux droits et libertés garantis par les articles 4 et 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen et l'article 4 de la Charte de l'environnement* ». Cette QPC a été transmise à la Cour de cassation par un jugement du 13 juin 2017.

Par l'arrêt du 12 septembre 2017 précité, la Cour de cassation a renvoyé au Conseil constitutionnel cette QPC, au motif qu'elle présente un caractère sérieux « *en ce qu'en interdisant, en dehors des zones limitativement énumérées, l'action en démolition d'une construction, réalisée conformément à un permis de construire annulé, à l'origine d'un dommage causé aux tiers ou à l'environnement par la violation de la règle d'urbanisme sanctionnée, ces dispositions sont susceptibles de porter une atteinte disproportionnée au droit à réparation des victimes d'actes fautifs et à leur droit à un recours juridictionnel effectif garantis par les articles 4 et 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 et de méconnaître les droits et obligations qui résultent de l'article 4 de la Charte de l'environnement* ».

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

A. – Les questions préalables

* Les associations requérantes reprochaient aux dispositions contestées, d'une

¹¹ Civ. 3^{ème}, 29 janvier 1992, n° 90-10113 : les particuliers ne pouvant invoquer devant les juridictions de l'ordre judiciaire la violation des règles d'urbanisme, alors même que la juridiction administrative a prononcé l'annulation du permis de construire, qu'à la condition d'établir l'existence d'un préjudice personnel en relation directe avec l'infraction et non avec la seule présence des constructions dont le permis a été annulé, une cour d'appel qui relève que le préjudice résultant de l'irrégularité de la construction était inexistant, justifie légalement sa décision en déboutant les demandeurs de leur action en démolition. Dans le même sens : Civ. 3^{ème}, 30 novembre 2011, n° 11-16213.

part, de porter une atteinte disproportionnée au principe de responsabilité en privant les tiers, sur la majeure partie du territoire national, du droit d'obtenir la « réparation intégrale » du préjudice causé par une construction édifiée conformément à un permis de construire annulé et, d'autre part, de méconnaître le droit à un recours juridictionnel effectif en faisant obstacle à l'exécution de la décision d'annulation du permis de construire par le juge administratif. Enfin, selon elles, ces dispositions violaient le principe de contribution à la réparation des dommages causés à l'environnement garanti par les articles 1^{er} et 4 de la Charte de l'environnement.

Compte tenu de ces griefs, le Conseil constitutionnel a regardé la QPC comme portant sur les mots « *et si la construction est située dans l'une des zones suivantes :* » figurant au premier alinéa du 1^o de l'article L. 480-13 du code de l'urbanisme et sur les a à o du même 1^o (paragr. 3).

* L'association France Nature Environnement et un particulier admis à intervenir au soutien de la QPC, adressaient les mêmes griefs à l'encontre des dispositions contestées. La seconde de ces parties intervenantes invoquait également la méconnaissance de l'obligation de vigilance à l'égard des atteintes à l'environnement découlant des articles 1^{er} et 2 de la Charte de l'environnement, ainsi que la violation des articles 1^{er}, 12 et 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789.

B. – Les griefs tirés de la méconnaissance du principe de responsabilité et du droit à un recours juridictionnel effectif

1. – La jurisprudence constitutionnelle sur le principe de responsabilité

Dès 1982, le Conseil constitutionnel a affirmé : « *Nul n'ayant le droit de nuire à autrui, en principe tout fait quelconque de l'homme, qui cause à autrui un dommage, oblige celui par la faute duquel il est arrivé, à le réparer* »¹². Cette reconnaissance d'un principe de responsabilité pour faute, qui confère une portée constitutionnelle à cette règle, alors rappelée par l'article 1382 du code civil, tout en l'assortissant d'exceptions, doit se lire comme la conséquence de la liberté reconnue par l'article 4 de la Déclaration de 1789 qui dispose que « *la liberté consiste à pouvoir faire tout ce qui ne nuit pas à autrui* » et que « *la liberté n'a de bornes que celles qui assurent aux autres membres de la société la jouissance de ces mêmes droits* »¹³.

¹² Décision n° 82-144 DC du 22 octobre 1982, *Loi relative au développement des institutions représentatives du personnel*, cons. 3.

¹³ Décision n° 2008-564 DC du 19 juin 2008, *Loi relative aux organismes génétiquement modifiés*, cons. 39.

En conséquence, le Conseil juge que « *nul ne saurait, par une disposition générale de la loi, être exonéré de toute responsabilité personnelle quelle que soit la nature ou la gravité de l'acte qui lui est imputé* »¹⁴.

Toutefois, si le principe de responsabilité « *s'oppose au refus absolu de toute réparation sans égard à la gravité de la faute, il ne s'oppose pas... à certaines exonérations de responsabilité pour des fautes présumées excusables* »¹⁵ et « *ne fait pas obstacle à ce que, en certaines matières, pour un motif d'intérêt général, le législateur aménage les conditions dans lesquelles la responsabilité peut être engagée* »¹⁶, étant précisé que cet intérêt général doit être « *suffisant* ».

Dès juin 2010, le Conseil constitutionnel a admis que le principe de responsabilité est invocable en QPC. Il a dans le même temps formalisé cette exigence constitutionnelle dans un considérant de principe : « *Considérant qu'aux termes de l'article 4 de la Déclaration de 1789 : "La liberté consiste à pouvoir faire tout ce qui ne nuit pas à autrui" ; qu'il résulte de ces dispositions qu'en principe, tout fait quelconque de l'homme qui cause à autrui un dommage oblige celui par la faute duquel il est arrivé à le réparer ; que la faculté d'agir en responsabilité met en œuvre cette exigence constitutionnelle ; que, toutefois, cette dernière ne fait pas obstacle à ce que le législateur aménage, pour un motif d'intérêt général, les conditions dans lesquelles la responsabilité peut être engagée ; qu'il peut ainsi, pour un tel motif, apporter à ce principe des exclusions ou des limitations à condition qu'il n'en résulte pas une atteinte disproportionnée aux droits des victimes d'actes fautifs ainsi qu'au droit à un recours juridictionnel effectif qui découle de l'article 16 de la Déclaration de 1789* »¹⁷.

L'un des aspects de cette jurisprudence est que le principe de la réparation intégrale du préjudice ne revêt pas de valeur constitutionnelle. En témoigne par exemple la décision n° 2010-2 QPC précitée dans laquelle le Conseil a validé des dispositions limitant le préjudice indemnisable des parents d'un enfant né avec un handicap. Il en va de même, plus récemment, dans la décision n° 2017-751 DC admettant le principe d'une réparation forfaitaire du préjudice causé par un licenciement injustifié¹⁸.

¹⁴ Décision n° 88-248 DC du 17 janvier 1989, *Loi modifiant la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication*, cons. 9.

¹⁵ Décision n° 83-162 DC du 20 juillet 1983, *Loi relative à la démocratisation du secteur public*, cons. 79.

¹⁶ Décision n° 2005-522 DC du 22 juillet 2005, *Loi de sauvegarde des entreprises*, cons. 10.

¹⁷ Décisions n° 2010-2 QPC du 11 juin 2010, *Mme Vivianne L. (Loi dite "anti-Perruche")*, cons. 11 et n° 2010-8 QPC du 18 juin 2010, *Époux L. (Faute inexcusable de l'employeur)*, cons. 10.

¹⁸ Décision n° 2017-751 DC du 7 septembre 2017, *Loi d'habilitation à prendre par ordonnances les mesures pour le renforcement du dialogue social*, paragr. 29 à 33.

Toutefois, de telles limitations ne doivent porter d'atteinte disproportionnée ni aux droits des victimes, ni au droit à un recours juridictionnel effectif. Ainsi, s'agissant du régime d'indemnisation des accidents du travail, si le Conseil constitutionnel a admis le régime de réparation forfaitaire de la perte de salaire ou de l'incapacité, l'exclusion de certains préjudices et l'impossibilité, pour la victime ou ses ayants droit, d'agir contre l'employeur, il a estimé qu'en cas de faute inexcusable de l'employeur, les dispositions du code de la sécurité sociale ne sauraient « *sans porter une atteinte disproportionnée au droit des victimes d'actes fautifs* », limiter la liste des dommages indemnifiables¹⁹.

2. – L'application à l'espèce

Comme il l'a déjà fait à plusieurs reprises²⁰ et comme l'y invite sa formulation de principe sur le principe de responsabilité, le Conseil constitutionnel a traité ensemble les griefs fondés sur ce principe et sur le droit à un recours juridictionnel effectif.

Après avoir énoncé sa formulation de principe sur le principe de responsabilité et les conséquences admises de sa limitation sur le droit à un recours juridictionnel effectif (paragr. 5), il a rappelé que ce droit « *comprend celui d'obtenir l'exécution des décisions juridictionnelles* » (paragr. 6).

Le Conseil s'est ensuite prononcé, en premier lieu, sur le respect du principe de responsabilité. Il a d'abord identifié l'objectif poursuivi par le législateur. Il a ainsi relevé qu'« *en interdisant l'action en démolition prévue au 1° de l'article L. 480-13 en dehors des zones qu'il a limitativement retenues, le législateur a entendu réduire l'incertitude juridique pesant sur les projets de construction et prévenir les recours abusifs susceptibles de décourager les investissements. Il ainsi poursuivi un objectif d'intérêt général* » (paragr. 8).

Puis, le Conseil a observé que l'action en démolition demeurerait recevable dans plusieurs cas. Ainsi, « *l'action en démolition demeure ouverte par les dispositions contestées dans les zones dans lesquelles, compte tenu de leur importance pour la protection de la nature, des paysages et du patrimoine architectural et urbain ou en raison des risques naturels ou technologiques qui y existent, la démolition de la construction édifée en méconnaissance des règles d'urbanisme apparaît nécessaire* » (paragr. 9). Elle peut « *également être*

¹⁹ Décision n° 2010-8 QPC du 18 juin 2010, *Époux L. (Faute inexcusable de l'employeur)*, cons. 16 à 18. Voir dans le même sens les décisions n° 2011-127 QPC du 6 mai 2011, *Consorts C. (Faute inexcusable de l'employeur : régime spécial des accidents du travail des marins)*, cons. 9 et n° 2016-533 QPC du 14 avril 2016, *M. Jean-Marc P. (Accidents du travail - Faute inexcusable de l'employeur : régime applicable dans certaines collectivités d'outre-mer et en Nouvelle-Calédonie)*, cons. 9.

²⁰ Par exemple : décision n° 2014-415 QPC du 26 septembre 2014, *M. François F. (Responsabilité du dirigeant pour insuffisance d'actif)*.

demandée sur le fondement du droit commun de la responsabilité civile lorsque la construction a été édifiée sans permis de construire ou en méconnaissance du permis délivré. Il en va de même lorsqu'elle l'a été conformément à un tel permis en violation, non d'une règle d'urbanisme ou d'une servitude d'utilité publique, mais d'une règle de droit privé » (paragr. 10).

Enfin, le Conseil a souligné que, même lorsque l'action en démolition n'est pas permise, le tiers lésé demeure recevable à obtenir l'indemnisation du préjudice causé par la construction édifiée conformément à un permis de construire annulé : *« Dans les cas pour lesquels l'action en démolition est exclue par les dispositions contestées, une personne ayant subi un préjudice causé par une construction peut en obtenir la réparation sous forme indemnitaire, notamment en engageant la responsabilité du constructeur en vertu du 2° de l'article L. 480-13 du code de l'urbanisme. La personne lésée peut par ailleurs obtenir du juge administratif une indemnisation par la personne publique du préjudice causé par la délivrance fautive du permis de construire irrégulier » (paragr. 11).*

Examinant, en second lieu, l'atteinte portée au droit à un recours juridictionnel effectif par la limitation de l'action en démolition, le Conseil a considéré que *« la décision d'annulation, par le juge administratif, d'un permis de construire pour excès de pouvoir ayant pour seul effet juridique de faire disparaître rétroactivement cette autorisation administrative, la démolition de la construction édifiée sur le fondement du permis annulé, qui constitue une mesure distincte, relevant d'une action spécifique devant le juge judiciaire, ne découle pas nécessairement d'une telle annulation »*. Il en a conclu que, dans ces conditions, les dispositions contestées ne portent donc *« aucune atteinte au droit d'obtenir l'exécution d'une décision de justice » (paragr. 12).*

Il a conclu de ce qui précède que *« les dispositions contestées ne portent pas d'atteinte disproportionnée aux droits des victimes d'obtenir réparation de leur préjudice, ni d'atteinte au droit à un recours juridictionnel effectif. Par conséquent, les griefs tirés de la méconnaissance du principe de responsabilité et du droit à un recours juridictionnel effectif doivent être écartés » (paragr. 13).*

C. – Les griefs tirés de la méconnaissance des articles 1^{er}, 2 et 4 de la Charte de l’environnement

1. – La jurisprudence constitutionnelle

* Dans sa décision n° 2011-116 QPC du 8 avril 2011²¹, le Conseil constitutionnel a admis que les articles 1^{er}, 2, 3 et 4²² de la Charte de l’environnement sont invocables à l’appui d’une QPC.

Le Conseil a alors contrôlé au regard de ces quatre articles, mais aussi du principe de responsabilité découlant de l’article 4 de la Déclaration de 1789, des dispositions exonérant l’auteur de nuisances dues à une activité agricole, industrielle, artisanale, commerciale ou aéronautique de l’obligation de réparer les dommages causés aux personnes installées postérieurement à l’existence de cette activité, pour autant qu’elle soit exercée en conformité avec les lois et règlements : les riverains se trouvent ainsi privés du droit d’obtenir réparation des troubles de voisinage entraînés par l’activité en cause.

Dans cette décision, le Conseil a, d’abord, déduit des articles 1^{er} et 2 de la Charte une obligation de vigilance environnementale, qui s’impose à l’ensemble des personnes publiques et privées : *« chacun est tenu à une obligation de vigilance à l’égard des atteintes à l’environnement qui pourraient résulter de son activité ; qu’il est loisible au législateur de définir les conditions dans lesquelles une action en responsabilité peut être engagée sur le fondement de la violation de cette obligation ; que, toutefois, il ne saurait, dans l’exercice de cette compétence, restreindre le droit d’agir en responsabilité dans des conditions qui en dénaturent la portée »*²³.

S’agissant des articles 3 et 4 de la Charte, le Conseil constitutionnel a ensuite pris en compte le fait que les termes de ces deux articles renvoient *« aux conditions définies par la loi »* et en a déduit *« qu’il incombe au législateur et, dans le cadre défini par la loi, aux autorités administratives de déterminer, dans*

²¹ Décision n° 2011-116 QPC du 8 avril 2011, *M. Michel Z. et autre (Troubles du voisinage et environnement)*. Solution confirmée dans la décision n° 2014-394 QPC du 7 mai 2014, *Société Casuca (Plantations en limite de propriétés privées)*, cons. 7 à 9, dans laquelle le grief tiré de la violation de ces quatre articles est cependant inopérant, les dispositions contestées étant insusceptibles d’avoir des conséquences sur l’environnement.

²² Article 1^{er} : *« Chacun a le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé »* ;

Article 2 : *« Toute personne a le devoir de prendre part à la préservation et à l’amélioration de l’environnement »* ;

Article 3 : *« Toute personne doit, dans les conditions définies par la loi, prévenir les atteintes qu’elle est susceptible de porter à l’environnement ou, à défaut, en limiter les conséquences »* ;

Article 4 : *« Toute personne doit contribuer à la réparation des dommages qu’elle cause à l’environnement, dans les conditions définies par la loi »*.

²³ Décision n° 2011-116 QPC précitée, cons. 5.

le respect des principes ainsi énoncés, les modalités de la mise en œuvre de ces dispositions »²⁴.

Deux éléments l'ont ensuite conduit à conclure à la conformité à la Constitution des dispositions contestées. D'une part, la restriction du droit à réparation du trouble anormal de voisinage ne joue que lorsque l'activité génératrice de nuisances se poursuit dans le respect des dispositions législatives ou réglementaires en vigueur, ce qui inclut « *celles qui tendent à la préservation et à la protection de l'environnement* ». D'autre part, la disposition contestée « *ne fait pas obstacle à une action en responsabilité fondée sur la faute* » (la responsabilité pour trouble anormal du voisinage étant, quant à elle, une responsabilité objective, sans faute). Dès lors, « *l'article L. 112-16 du code de la construction et de l'habitation ne méconnaît ni le principe de responsabilité ni les droits et obligations qui résultent des articles 1^{er} à 4 de la Charte de l'environnement* »²⁵.

* Dans sa décision n° 2012-282 QPC, le Conseil constitutionnel a statué en se fondant cette fois sur les dispositions combinées des articles 1^{er} et 3 de la Charte de l'environnement : après avoir pris le soin d'indiquer que « *le Conseil constitutionnel ne dispose pas d'un pouvoir général d'appréciation et de décision de même nature que celui du Parlement ; qu'il ne lui appartient pas de substituer son appréciation à celle du législateur sur les moyens par lesquels le législateur entend mettre en œuvre le droit de chacun de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé ainsi que le principe de prévention des atteintes à l'environnement* »²⁶, il a jugé conformes à ces deux articles des dispositions soumettant à autorisation administrative l'installation de dispositifs de publicité lumineuse²⁷. En revanche, d'autres dispositions soumettant à autorisation l'installation de dispositifs publicitaires non lumineux n'entrant « *pas dans le champ d'application de la Charte de l'environnement* », le Conseil constitutionnel a jugé inopérants les griefs fondés sur les articles 1^{er} et 3 de la Charte²⁸.

* Enfin, dans sa décision n° 2014-422 QPC, le Conseil constitutionnel a, pour la première fois, contrôlé (et jugé conforme) une disposition au regard du seul article 1^{er} de la Charte de l'environnement, sans qu'il soit combiné avec un autre article de la Charte²⁹.

²⁴ *Ibid.*, cons. 6.

²⁵ *Ibid.*, cons. 7.

²⁶ Décision n° 2012-282 QPC du 23 novembre 2012, *Association France Nature Environnement et autre (Autorisation d'installation de bâches publicitaires et autres dispositifs de publicité)*, cons. 7.

²⁷ Cons. 10.

²⁸ Cons. 9.

²⁹ Décision n° 2014-422 QPC du 17 octobre 2014, *Chambre syndicale des cochers chauffeurs CGT-taxis (Voitures de tourisme avec chauffeurs)*, cons. 13.

2. – L'application à l'espèce

Dans la décision commentée, le Conseil constitutionnel a d'abord rappelé ses formulations de principe relatives à l'obligation de vigilance environnementale découlant des articles 1^{er} et 2 de la Charte de l'environnement (paragr. 14) et à l'obligation de contribution à la réparation des dommages causés à l'environnement figurant à l'article 4 de cette même Charte (paragr. 15).

Les dispositions contestées ayant une incidence sur l'environnement, le grief tiré de la méconnaissance de ces obligations était opérant.

Après avoir observé qu'en « *limitant l'action en démolition aux seules zones énumérées au a à o du 1^o de l'article L. 480-13 du code de l'urbanisme, le législateur a privé la personne lésée par une construction édifiée en dehors de ces zones, conformément à un permis de construire annulé, d'obtenir sa démolition sur ce fondement* » (paragr. 16), le Conseil constitutionnel a relevé, d'une part, que si le législateur a défini une série de zones dans lesquelles les ouvrages construits en violation des règles d'urbanisme peuvent continuer à être démolis en application de l'article L. 480-13 du code de l'urbanisme, c'est précisément pour tenir compte de l'importance particulière pour l'environnement de la plupart de ces zones : « *le législateur a veillé à ce que l'action en démolition demeure possible dans les zones présentant une importance particulière pour la protection de l'environnement* » (paragr. 17).

D'autre part, il a rappelé que d'autres voies de droit pour obtenir réparation étaient ouvertes aux tiers lésés (voir ci-avant le point B, 2) : « *les dispositions contestées ne font pas obstacle aux autres actions en réparation, en nature ou sous forme indemnitaire, mentionnées aux paragraphes 10 et 11 de la présente décision* » (paragr. 17).

Le Conseil constitutionnel en a conclu qu'en « *déterminant ainsi les modalités de mise en œuvre de l'action en démolition, le législateur n'a pas porté atteinte aux droits et obligations qui résultent des articles 1^{er}, 2 et 4 de la Charte de l'environnement* » (paragr. 17).

Il a enfin écarté les autres griefs en jugeant que les dispositions contestées ne méconnaissaient « *ni les articles 1^{er}, 12 et 17 de la Déclaration de 1789 ni aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit* » (paragr. 18), avant de déclarer conformes à la Constitution les mots « *et si la construction est située dans l'une des zones suivantes :* » figurant au premier alinéa du 1^o de l'article L. 480-13 du code de l'urbanisme et les a à o du même 1^o.