

N° 392638

M. B...

10^e et 9^e sous-sections réunies

Séance du 9 mars 2016

Lecture du 23 mars 2016

CONCLUSIONS

M. Édouard CRÉPEY, rapporteur public

Par un arrêt (n° 14PA01079) du 11 juin 2015 (inédit), la CAA de Paris a confirmé la légalité du refus opposé par le maire de Coulombs-en-Valois (Seine-et-Marne) à la demande de raccordement au réseau électrique de la propriété de M. B..., située en **zone non constructible**.

Le maire faisait ainsi usage des pouvoirs que lui donne **l'article L. 111-6 du code de l'urbanisme** : « *Les bâtiments, locaux ou installations soumis aux dispositions des articles L. 111-1, L. 421-1 ou L. 510-1, ne peuvent, nonobstant toutes clauses contraires des cahiers des charges de concession, d'affermage ou de régie intéressée, être raccordés définitivement aux réseaux d'électricité, d'eau, de gaz ou de téléphone si leur construction ou leur transformation n'a pas été, selon le cas, autorisée ou agréée en vertu des articles précités* ».

Sans se contenter de se pourvoir en cassation, l'intéressé a soulevé devant vous une question prioritaire de constitutionnalité dont vous êtes maintenant saisis et visant cet article L. 111-6. **Issu à l'origine de la loi n° 76-1285 du 31 décembre 1976 portant réforme du code de l'urbanisme** et modifié par l'ordonnance n° 2005-1527 du 8 décembre 2005 relative au permis de construire et aux autorisations d'urbanisme pour y actualiser les renvois internes, celui-ci n'a, à ce jour, pas fait l'objet d'une déclaration de conformité par le Conseil constitutionnel ; la condition d'applicabilité au litige étant par ailleurs évidemment remplie, il y a lieu d'examiner si les moyens soulevés sont suffisamment sérieux pour justifier une transmission de la question au Conseil constitutionnel ; tel n'est pas notre sentiment.

Il est soutenu en premier lieu que les dispositions critiquées portent atteinte au **droit de propriété**. Mais, d'une part, l'article 17 de la Déclaration de 1789 n'est pas utilement invocable faute que la mise en œuvre de l'article L. 111-6 et le refus de raccordement emportent une quelconque dépossession. D'autre part, s'il est vrai que le Conseil constitutionnel contrôle également, au titre cette fois de l'article 2 de la même Déclaration, les simples atteintes aux conditions d'exercice du droit de propriété – or on conviendra volontiers que la disposition limite l'exercice, par les propriétaires, du droit à disposer de leur bien (voyez pour analogie CE, Section, 27 juillet 2012, n° 342908, *H...*, Rec. p. 297, concl. X. de Lesquen BJDU n° 6/12 p. 446, à propos du régime de la division foncière) –, il les admet dès lors qu'elles sont justifiées par un objectif d'intérêt général et proportionnées à celui-ci (CC, 13 janvier 2012, n° 2011-208 QPC du 13 janvier 2012 *Consorts B.*, Rec. p. 75, à propos des

confiscations de marchandises saisies). Or nous n'avons pas de doutes pour considérer que tel est bien le cas en l'espèce.

D'une part et comme vous l'avez jugé à plusieurs reprises (CE, 7 octobre 1998, n° 140759, *L...*, T. p. 1064 ; avis CE, 7 juillet 2004, n° 266478, *Epoux E... et autres*, Rec. p. 322, concl. F. Sénors BJDJ 4/2004 p. 278, note P. Sablière AJDA 2005 p. 105, note Y. Goutal et Ph. Peynet Environnement n° 1/2005 p. 8 ; pour une présentation d'ensemble de ces épisodes, voir note E.C. RJEP 2004/614 p. 482), l'article L. 111-6 institue une **police spéciale destinée, par son caractère dissuasif, à assurer le respect des règles d'utilisation des sols** qui répondent elles-mêmes à des considérations d'intérêt général. D'autre part, le caractère proportionné des mesures qu'il autorise est d'autant mieux assuré qu'ainsi là encore que vous l'avez jugé, elles ne permettent d'interdire que les raccordements définitifs, sans en revanche pouvoir faire obstacle à des raccordements provisoires (CE, 12 décembre 2003, n° 257794, *C...*, inédit au Recueil, concl. F. Sénors BDJU 1/04 p. 9, note P. Sablière AJDA 2004 p. 725, note T.T. RJEP 2004/607 p. 116), c'est-à-dire demandés pour une raison particulière et une période limitée liée par exemple, comme le soutient le ministre en défense, à une saison froide ou à la réalisation de travaux.

Il est vrai que vous avez déduit de son caractère de mesure de police que la disposition s'applique y compris aux situations en cours et, par suite, aux bâtiments édifiés avant son entrée en vigueur (CE, 23 juillet 1993, n° 125331, *Epoux S...*, T. p. 1077). Mais ceci ne caractérise certainement pas une disproportion dans l'atteinte aux conditions d'exercice du droit de propriété. La seule interprétation qui pourrait soulever une difficulté à cet égard serait celle qui voudrait que l'article s'applique en outre aux **constructions qui n'étaient pas soumises à autorisation à la date de leur édification mais qui le seraient désormais**. Bien qu'un grief d'incompétence négative soit soulevé sur ce point, reproche étant fait à la loi de laisser la porte ouverte à cette interprétation, nous n'avons aucun doute pour considérer que celle-ci serait erronée ; vous pourrez le cas échéant le préciser dans votre décision.

Le deuxième moyen est tiré de ce que l'article L. 111-6 du code de l'urbanisme, en ce qu'il interdit aux personnes habitant dans des constructions irrégulièrement édifiées l'accès à l'eau, à l'électricité, au gaz et au téléphone, méconnaîtrait l'objectif de valeur constitutionnelle que constitue la possibilité pour toute personne de disposer d'un **logement décent**, consacré par le Conseil constitutionnel, se fondant sur les termes du dixième alinéa du préambule de 1946 et sur le principe de sauvegarde de dignité de la personne humaine, dans sa décision n° 94-359 DC du 19 janvier 1995 concernant la loi relative à la diversité de l'habitat (cons. 7, Rec. p. 176).

Vous pourriez d'abord **hésiter à reconnaître à cet objectif le caractère d'un droit garanti par la Constitution au sens de son article 61-1**, justiciable comme tel de la QPC. Sur la douzaine d'objectifs de valeur constitutionnelle que nous avons dénombrés, aucun à notre connaissance n'a accédé par lui-même à ce statut ; celui-ci leur a même, le plus souvent, été expressément refusé par le Conseil constitutionnel. Ainsi en va-t-il de l'objectif d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi qui découle des articles 4, 5, 6 et 16 de la Déclaration de 1789 (CC, 22 juillet 2010, n° 2010-4/17 QPC, cons. 9, Rec. p. 156), de l'objectif de bonne administration de la justice, qui découle des articles 12, 15 et 16 de la Déclaration de 1789 (CC, 10 décembre 2010, n° 2010-77 QPC, cons. 3, Rec. p. 384), de l'objectif de sauvegarde de l'ordre public (CC, 17 octobre 2014, n° 2014-422 QPC, *Chambre syndicale des cochers-chauffeurs CGT-taxis*, cons. 12, à publier au Recueil) ou encore de

l'objectif de bon usage des deniers publics (CC, 5 décembre 2014, n° 2014-434 QPC, *Société de laboratoires de biologie médicale Bio Dômes Unilabs SELAS*, cons. 7, à publier au Recueil). C'est bien le propre des objectifs, qui constituent seulement l'horizon vers lequel doit tendre le législateur, par rapport aux règles ou principes de valeur constitutionnelle, que de ne pas avoir la nature de droits-créances et il serait dès lors paradoxal qu'un justiciable puisse s'en prévaloir au titre de la QPC. D'aucuns pourraient toutefois soutenir que celui que constitue la possibilité de disposer d'un logement décent est d'une nature particulière à cet égard.

Quoi qu'il en soit, le moyen, à le supposer opérant, n'est à nos yeux **manifestement pas fondé**. Sans doute le Conseil constitutionnel a-t-il par exemple eu l'occasion d'établir un lien entre la possibilité de disposer d'un logement décent et l'accès à l'eau, qui répond à un besoin essentiel de la personne, à propos de dispositions encadrant la résiliation des abonnements (CC, 29 mai 2015, n° 2015-470 QPC, *Société SAUR SAS*, cons. 6 et 7, à publier au Recueil). Mais vous avez jugé que la décision par laquelle le maire refuse, sur le fondement de l'article L. 111-6, le raccordement d'une construction à usage d'habitation irrégulièrement implantée aux réseaux d'électricité, d'eau, de gaz ou de téléphone a le caractère d'une ingérence d'une autorité publique dans le droit au respect de la vie privée et familiale garanti par les stipulations de l'article 8 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ; or, avez-vous poursuivi, si une telle ingérence peut être justifiée par le but légitime que constituent le respect des règles d'urbanisme et de sécurité ainsi que la protection de l'environnement, il appartient, dans chaque cas, à l'administration de s'assurer et au juge de vérifier que l'ingérence qui découle d'un refus de raccordement est, compte tenu de l'ensemble des données de l'espèce, proportionnée au but légitime poursuivi (CE, 15 décembre 2010, n° 323250, *M^{me} A...*, T. pp. 773-881-1020, concl. M^{me} N. Escaut BJDU 2011 p. 96, note P. Sablière RJEP n° 688/2011 p. 22, note P. Soler-Couteaux 2011 p. 183).

M. B... invoque encore divers **griefs d'incompétence négative** et vous savez que le Conseil constitutionnel a jugé que la méconnaissance par le législateur de sa propre compétence peut être invoquée à l'appui d'une QPC dans le cas où est affecté un droit ou une liberté que la Constitution garantit (CC, 18 juin 2010, n° 2010-5 QPC, *SNC Kimberly Clark*, cons. 3, Rec. p. 114) ou plus exactement d'ailleurs, ainsi qu'il l'a ultérieurement précisé, que dans le cas où cette méconnaissance « *affecte par elle-même* » un droit ou une liberté que la Constitution garantit (CC, 18 juin 2012, n° 2012-254 QPC, *Fédération de l'énergie et des mines - Force ouvrière FNEM FO*, cons. 3, Rec. p. 292). Mais aucun de ces griefs n'emporte la conviction. Nous avons déjà eu l'occasion de dire ce qu'il y avait lieu d'en penser s'agissant des conditions d'application dans le temps, qui était la question principale à cet égard. Pour le reste, il y a un choix positif, et non pas une incompétence négative, à n'avoir pas distingué entre les différents réseaux ni entre les différentes destinations possibles d'une construction, ou encore à n'avoir pas exclu du champ de ces dispositions les constructions pour lesquelles l'infraction pénale relative à la construction serait prescrite.

Reste enfin la prétendue **atteinte au principe d'égalité** mais les occupants d'une construction irrégulièrement édifiée se trouvant dans une situation objectivement différente des autres, nous ne voyons pas, sur ce point non plus, matière à difficulté.

Par ces motifs nous concluons à ce que la question soulevée **ne soit pas transmise au Conseil constitutionnel**.