



Commentaire

Décision n° 2024-1109 QPC du 18 octobre 2024

Groupement forestier Forêt de Teillay et autres

(Règles relatives à l'implantation de clôtures dans des milieux naturels)

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 25 juillet 2024 par le Conseil d'État (décision n^{os} 493887, 494120, 494964 du 24 juillet 2024) d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) posée par le groupement forestier Forêt de Teillay et plusieurs autres requérants portant sur la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit des articles L. 171-1, L. 372-1, L. 424-3-1 et L. 428-21 du code de l'environnement, dans leur rédaction résultant de la loi n° 2023-54 du 2 février 2023 visant à limiter l'enrillagement des espaces naturels et à protéger la propriété privée.

Dans sa décision n° 2024-1109 QPC du 18 octobre 2024, le Conseil constitutionnel a déclaré conformes à la Constitution :

- les première, deuxième, quatrième, cinquième, sixième et dernière phrases du premier alinéa de l'article L. 372-1 du code de l'environnement, dans sa rédaction issue de la loi du 2 février 2023 précitée ;
- les mots « *ou se conformant à l'article L. 372-1* » figurant au paragraphe I de l'article L. 424-3-1 du même code, dans la même rédaction ;
- et l'avant-dernière phrase du dernier alinéa de l'article L. 428-21 du même code, dans la même rédaction.

Le Conseil constitutionnel a également, sous une réserve d'interprétation, déclaré conformes à la Constitution les mots « *notamment aux enclos* » figurant au 2^o du paragraphe I de l'article L. 171-1 du code de l'environnement, dans la même rédaction.

I. – Les dispositions renvoyées

A. – Objet des dispositions renvoyées

1. – Le droit de se clore

* L'article 647 du code civil reconnaît depuis 1804 à tout propriétaire foncier la possibilité de « *clore son héritage* ». Cette prérogative est présentée comme inhérente au droit de propriété et indissociable de ce droit¹. La clôture extériorise ainsi le droit du propriétaire en affirmant sa souveraineté sur son bien². « *D'essence individualiste* », elle traduit le caractère exclusif de la propriété privée, préserve le sentiment de « *chacun chez soi* »³ et constitue un « *moyen de défense de l'immeuble* »⁴, en limitant les intrusions étrangères et les troubles extérieurs.

* Figurant dans un chapitre du code civil consacré aux « *servitudes qui dérivent de la situation des lieux* », la règle prévue par l'article 647 du code civil s'intègre à un ensemble de dispositions ayant pour objet de régir les rapports de voisinage entre propriétaires⁵.

À l'image du droit de propriété dont il dérive, le droit de se clore n'est pas absolu et l'édification d'une clôture, conçue comme un mode particulier d'utilisation du sol, doit être réalisée dans le respect des lois et règlements, sans quoi elle peut entrer en conflit avec d'autres servitudes, voire dégénérer en abus.

En particulier, le droit de se clore ne revêt pas un caractère d'ordre public et cède devant une règle d'interdiction prévue par un règlement de copropriété⁶ ou encore devant le droit de passage dont dispose, pour accéder à la voie publique, le propriétaire voisin dont le fonds est enclavé⁷.

¹ La propriété est définie par l'article 544 du code civil comme le « *droit de jouir et disposer des choses de la manière la plus absolue, pourvu qu'on n'en fasse pas un usage prohibé par les lois ou par les règlements* ». Le principe d'un « droit de se clore » a été consacré à la Révolution. Sous l'Ancien Régime prévalait, au contraire, une servitude de non-clôture pour permettre les chasses seigneuriales ainsi que le libre pâturage des troupeaux sur les terrains devant être laissés ouverts. C'est le décret du 28 septembre et 6 octobre 1791 concernant les biens et usages ruraux et la police rurale qui, revenant sur ce régime féodal, a consacré pour tout propriétaire « *Le droit de clore et de déclore ses héritages* » en abrogeant « *toutes lois et coutumes qui peuvent contrarier ce droit* » (Section IV, article 4).

² « *La clôture affirme la souveraineté du maître sur son bien en interdisant aux autres d'y accéder : elle est la protection, par excellence, de la possession et du rapport d'exclusivité* » (Benoît Grimonprez, « Clôture », *Répertoire de droit immobilier*, Dalloz, janvier 2013, § 1).

³ Philippe Malaurie et Laurent Aynès, *Droit civil, Les biens*, Defrénois, 5^e éd., 2010, n° 1011.

⁴ Jean Carbonnier, *Droit civil. Les biens*, Tome 3, PUF, 19^e éd., 2001, n° 137.

⁵ Telles que celles relatives au bornage (article 646 du code civil), aux jours et vues (article 676 et s. du même code), aux arbres en limite de propriété (article 671) ou à la mitoyenneté (article 653).

⁶ Les stipulations d'un règlement de copropriété interdisant de clore les parties privatives s'imposent à tous les copropriétaires (Cass. civ. 3^e, 7 mars 2007, n° 06-12.702).

⁷ L'article 647 du code civil réserve expressément « *l'exception portée en l'article 682* » du même code, qui reconnaît un droit de passage au propriétaire d'un fonds enclavé pouvant être réclamé sur le fonds de ses voisins.

Par ailleurs, si en principe l'édification d'une clôture est dispensée de formalité au titre du code de l'urbanisme, elle peut néanmoins être soumise à une déclaration préalable dans certains espaces protégés limitativement énumérés ainsi que dans les communes ou parties de commune où le conseil municipal l'a décidé⁸.

Enfin, les travaux de clôture, qu'ils soient ou non soumis à un régime déclaratif, doivent respecter les règles d'urbanisme⁹ et, le cas échéant, les dispositions d'un cahier des charges d'un lotissement¹⁰.

2. – Le régime particulier applicable aux enclos cynégétiques et sa remise en cause

* Bien que les clôtures ne remplissent pas la même fonction en milieu urbain ou en milieu naturel et varient selon les régions et les usages locaux¹¹, leur édification s'est particulièrement développée dans les espaces naturels en raison notamment d'un régime juridique qui facilitait la création des enclos de chasse.

Depuis la loi fondatrice du 3 mai 1844 sur la police de la chasse, les enclos cynégétiques – définis comme des terrains attenants à une habitation et entourés d'une clôture continue et constante, faisant obstacle à toute communication avec les héritages voisins et empêchant complètement le passage de ce gibier et celui de l'homme – étaient en effet soustraits à la réglementation générale applicable en matière de chasse¹².

⁸ Article R. 421-12 du code de l'urbanisme.

⁹ Le règlement des plans locaux d'urbanisme peut en effet conditionner la construction des clôtures en fixant des règles concernant leur hauteur, leur nature, leur aspect extérieur, leur insertion avec la construction principale et les clôtures environnantes, l'accès à la propriété depuis la voie publique, ou encore restreindre l'implantation de clôtures sur des propriétés privées situées dans une zone naturelle exposée à un aléa d'inondation en prévoyant, par exemple, le recours à des clôtures végétalisées ou perméables pour ne pas faire obstacle au libre écoulement des eaux (voir, réponse ministérielle n° 36710, JOAN Q 13 mai 2014, p. 3921).

¹⁰ Conseil d'État, 17 octobre 2014, *Association syndicale libre des propriétaires du lotissement « de la Baie du Gaou Benat »*, n° 359459.

¹¹ Benoît Grimonprez, *op. cit.*, § 5.

¹² La loi du 3 mai 1844 sur la police de la chasse a fixé un premier cadre à l'exercice du droit de chasser en instaurant un permis de chasse et des périodes de chasse. Alors que son article 1^{er} énonçait que « *Nul ne pourra chasser, sauf les exceptions ci-après, si la chasse n'est pas ouverte et s'il ne lui a été délivré un permis de chasse par l'autorité compétente* », son article 2 prévoyait toutefois que « *Le propriétaire ou possesseur peut chasser ou faire chasser, en tout temps, sans permis de chasse, dans ses possessions attenant à une habitation et entourées d'une clôture continue faisant obstacle à toute communication avec les héritages voisins* ». Ces dispositions ont ensuite été codifiées dans l'ancien code rural puis au sein du code de l'environnement. Pour une illustration jurisprudentielle contemporaine de la dérogation bénéficiant aux enclos cynégétiques, voir par exemple : Cass. crim., 3 mai 1984, n° 83-94.576.

La loi du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux, dite « loi Barnier »¹³, avait également prévu plusieurs dérogations au droit commun de la chasse dans les enclos cynégétiques.

En particulier, et jusqu'à sa modification par la loi précitée du 2 février 2023, le paragraphe I de l'article L. 424-3 du code de l'environnement autorisait les propriétaires des enclos cynégétiques à chasser le gibier à poil à toute époque de l'année¹⁴. Les propriétaires de ces enclos bénéficiaient également d'autres avantages – comme le droit de pratiquer librement l'agrainage – et étaient dispensés de participer aux frais de remboursements des dégâts par le gibier. Enfin, les enclos étaient exclus du périmètre du territoire de chasse des associations communales de chasse agréées (ACCA)¹⁵.

La loi du 23 février 2005 précitée avait par ailleurs autorisé la création de parcs de chasse exploités par des établissements professionnels de chasse à caractère commercial, devant faire l'objet d'une déclaration auprès du préfet du département (paragraphe II de l'article L. 424-3 précité). Ces parcs pouvaient être aussi formés d'espaces clos¹⁶, pour lesquels des mesures particulières pour la chasse de certaines espèces d'oiseaux étaient prévues.

* S'il avait déjà été vivement discuté dès l'origine¹⁷, le régime dérogatoire propre aux enclos cynégétiques a fait l'objet de critiques renouvelées ces dernières années, par certains rapports administratifs et travaux parlementaires dénonçant le phénomène d'« engrillagement » des espaces naturels.

¹³ Article 167 de la loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux.

¹⁴ Peu après l'abolition du droit exclusif de chasse en 1789, des périodes de chasse avaient été prévues pour préserver l'agriculture. Ces dernières, qui perdurent aujourd'hui pour d'autres raisons écologiques, n'étaient pas applicables aux enclos cynégétiques, dans lesquels les propriétaires pouvaient chasser le gibier à poil en dehors des périodes d'ouverture. La dispense de permis de chasse dont bénéficiaient les possesseurs d'enclos avait toutefois été supprimée en 1976.

¹⁵ En vertu de l'article L. 422-10 du code de l'environnement. Le régime applicable aux ACCA prévoit le transfert obligatoire à l'association du droit de chasse des propriétaires des terrains situés dans la commune ou des détenteurs de droits de chasse sur ces derniers. En contrepartie de cet apport forcé de leur droit de chasse, ils deviennent membres de droit de l'ACCA et peuvent ainsi exercer en commun la chasse sur l'ensemble des terrains soumis à l'action de l'association. Sur ces questions, voir le commentaire de la décision n° 2021-944 QPC du 4 novembre 2021, *Association de chasse des propriétaires libres (Exclusion des associations de propriétaires du droit de retrait de terrains inclus dans le périmètre d'une association communale de chasse agréée)*.

¹⁶ À la différence des enclos cynégétiques, il n'est pas exigé des parcs de chasse qu'ils comportent une habitation (paragraphe II de l'article L. 424-3 du code de l'environnement).

¹⁷ Comme le résumait un commentateur contemporain de l'adoption de la loi de 1844 précitée : « *La disposition de la loi qui accorde aux propriétaires ou possesseurs de terrains attenants à une habitation et entourés d'une clôture continue faisant obstacle à toute communication avec les héritages voisins un droit exceptionnel, n'a pas été adoptée sans une vive discussion. Ceux qui la combattaient [...] ont prétendu que c'était un privilège aristocratique qu'on voulait créer. Mais ces objections, quelque justes et quelque favorables qu'elles paraissent, n'ont pu l'emporter sur les considérations qui ont déterminé les auteurs du projet, et dont la plus importante consiste dans l'inviolabilité du domicile ; l'enclos attenant à une habitation est-il autre chose que l'habitation elle-même ?* » (M. Nicolin, *La loi du 3 mai 1844 sur la police de la chasse expliquée par la jurisprudence des Cours royales et de la Cour de cassation*, 1846, p. 20).

En particulier, un rapport, établi au mois d'août 2019 à la demande des ministres de la transition écologique et solidaire et de l'agriculture, a mis en évidence des effets néfastes liés, depuis une trentaine d'années, aux enclos hermétiques en Sologne¹⁸.

Ce constat d'un « *développement incontrôlé des clôtures en milieu naturel* » a conduit le sénateur Jean-Noël Cardoux à déposer une proposition de loi, le 12 octobre 2021, visant à imposer de nouvelles règles limitant l'édification des clôtures valant tant pour « *les futures réalisations de clôtures mais également pour certaines clôtures antérieures* »¹⁹.

Aux termes de l'exposé de ses motifs, l'objectif poursuivi par cette proposition de loi était de « - *mettre fin à la prolifération des engrillagements délimitant les propriétés tout en permettant le maintien des clôtures anciennes réalisées avant la réforme de 2005 ; / - limiter les enclos au sens strict du terme, sans interdire les clôtures végétales ou traditionnelles ; / - assurer la libre circulation des animaux sauvages dans l'espace naturel notamment sur les trames vertes et bleues ; / - assurer le respect des propriétés rurales ou forestières privées par les promeneurs en prévoyant les infractions applicables à la pénétration dans ces propriétés privées sans autorisation et les dégradations qu'elles subissent ; / - supprimer la responsabilité de ces mêmes propriétaires en cas d'accident concernant les personnes s'introduisant sans autorisation dans ces propriétés privées clôturées ou non ; / - inciter le désengrillagement en mobilisant l'écocontribution* ».

Cette proposition de loi a abouti à l'adoption de la loi n° 2023-54 du 2 février 2023 visant à limiter l'engrillagement des espaces naturels et à protéger la propriété privée.

¹⁸ Rapport établi à la demande des ministres de la transition écologique et solidaire et du ministre de l'agriculture par MM. Michel Reffay et Dominique Stevens, inspecteurs généraux des ponts, des eaux et des forêts, août 2019. Les principaux constats effectués par cette mission révèlent notamment : « *une fermeture de l'espace qui dégrade la qualité paysagère (...), un frein à l'exercice de la police de l'environnement, [...] [une] gestion "cynégétique" (...) littéralement aberrante ; un risque sanitaire potentiellement important lié à l'introduction d'animaux, un cloisonnement des populations, une fragmentation des habitats, une surpopulation manifeste de certains enclos et parcs, sans contrôle vétérinaire ; une entrave à la libre circulation des grands animaux sauvages avec les conséquences sur les populations animales elles-mêmes (...), des problèmes de sécurité routière induits par la canalisation des grands animaux du fait des clôtures, avec une sur-accidentologie ; des dégâts dus au gibier concentrés sur les propriétés non closes ; une mise en péril de l'état forestier en présence de surpopulation de suidés et cervidés ; des installations de miradors et postes de tir mettant en danger les usagers des voies publiques* » (p. 18).

¹⁹ Exposé des motifs de la proposition de loi visant à limiter l'engrillagement des espaces naturels et à protéger la propriété privée, n° 43 rectifié bis, enregistrée à la Présidence du Sénat le 12 octobre 2021.

3. – Les conditions fixées par la loi du 2 février 2023 à l’implantation des clôtures dans les espaces naturels

* L’article 1^{er} de la loi du 2 février 2023 a créé un nouvel article L. 372-1 au sein du code de l’environnement (*les premières dispositions objet de la décision commentée*) dont l’objet est de mettre à la charge des propriétaires fonciers des obligations nouvelles pour l’édification des clôtures ou, s’agissant de celles déjà existantes, pour leur mise en conformité, en fonction de la date à laquelle elles ont été réalisées.

– En premier lieu, ces dispositions fixent des règles d’édification des clôtures qui sont applicables dans les zones naturelles ou forestières délimitées par le règlement du plan local d’urbanisme (PLU) en application de l’article L. 151-9 du code de l’urbanisme²⁰ ou, à défaut d’un tel règlement, dans les espaces naturels²¹.

Dans ces zones, les clôtures doivent désormais permettre en tout temps la libre circulation des animaux sauvages, être posées à trente centimètres au-dessus du sol et ne pas excéder une hauteur de 1,20 mètre. Elles doivent en outre ne pas être vulnérantes ni constituer des pièges pour la faune, et être réalisées en matériaux naturels ou traditionnels.

Au cours des débats parlementaires, plusieurs motifs ont été invoqués pour justifier ces dispositions. Ceux-ci sont liés notamment à la préservation des milieux naturels et de la biodiversité (afin de permettre le passage des animaux et leur brassage génétique), à la sécurité sanitaire, à la sécurité incendie (afin de faciliter l’accès des secours) ou encore à la protection des paysages²².

Il a par ailleurs été avancé que les mesures, essentiellement de nature réglementaire, prises jusqu’à présent par les collectivités territoriales pour réguler

²⁰ Selon l’article L. 151-9 du code de l’urbanisme, « *Le règlement délimite les zones urbaines ou à urbaniser et les zones naturelles ou agricoles et forestières à protéger. / Il peut préciser l’affectation des sols selon les usages principaux qui peuvent en être faits ou la nature des activités qui peuvent y être exercées et également prévoir l’interdiction de construire. / Il peut définir, en fonction des situations locales, les règles concernant la destination et la nature des constructions autorisées* ». À ce titre, l’article R. 421-12 du même code prévoit notamment que l’édification d’une clôture située dans une zone délimitée par le PLU doit être précédée d’une déclaration préalable.

²¹ Les espaces naturels font l’objet du livre III du code de l’environnement.

²² Lors de l’examen au Sénat, le rapporteur énumérait, parmi ces motifs : « *- l’arrêt des atteintes aux milieux naturels et aux espèces de faune et de flore car les grillages empêchent le passage des animaux et le brassage génétique. Leur concentration localisée conduit au piétinement des sols, à la destruction de la flore et de la petite faune par le grand gibier ; / - la prévention des risques en matière de sécurité sanitaire du fait de l’importation et de la concentration d’animaux et de la possible contamination des élevages français par des virus hautement pathogènes ; / - la limitation des risques en matière de sécurité incendie et la facilitation de l’accès des secours ; / - enfin, le développement économique et le tourisme rural dans les régions affectées car l’engrillagement des milieux défigure les paysages et empêche dans bien des endroits le libre usage des chemins communaux* » (rapport n° 149 de M. Laurent Somon fait au nom de la commission des affaires économiques du Sénat, 30 novembre 2022, p. 11).

et limiter l'édification des clôtures n'auraient pas permis d'endiguer la multiplication des engrillagements²³.

Par ailleurs, l'avant-dernier alinéa du nouvel article L. 372-1 soumet désormais à une déclaration préalable l'implantation de clôtures dans les zones où ces nouvelles règles s'appliquent.

– En second lieu, concernant les terrains déjà clôturés situés dans les mêmes zones, les dispositions du même article L. 372-1 du code de l'environnement imposent à leurs propriétaires de mettre en conformité les clôtures existantes avant le 1^{er} janvier 2027, si elles ont été édifiées il y a moins de trente ans avant la publication de la loi²⁴.

Ces prescriptions ne s'appliquent pas en revanche aux clôtures plus anciennes²⁵, bien que ces dernières soient soumises aux nouveaux critères définis par la loi pour « *toute réfection ou rénovation* »²⁶.

Prévue par la proposition de loi initiale et justifiée par la volonté d'éviter toute « *course à l'engrillagement* » avant l'entrée en vigueur du texte, la portée rétroactive des dispositions encadrant l'édification des clôtures a évolué au cours de l'examen du texte.

Il était initialement prévu que ces nouvelles exigences ne s'appliqueraient qu'aux clôtures édifiées depuis l'année 2005 (la loi du 23 février 2005 précitée étant considérée comme ayant accentué l'engrillagement des espaces naturels en sanctuarisant les avantages dont bénéficiaient les enclos cynégétiques²⁷).

Lors de l'examen du texte en commission à l'Assemblée nationale, il a été ensuite proposé d'étendre la rétroactivité de la loi jusqu'à l'année 1985 (au motif que cette année correspondait à celle l'adoption de la loi du 18 juillet 1985 relative à la définition et à la mise en œuvre de principes d'aménagement, qui a affirmé la

²³ M. Somon insistait à cet égard sur « *la nécessité d'une réglementation nationale des clôtures* » en raison de « *l'incapacité de nombreux élus, sans un texte de portée générale, à mener une politique efficace contre les engrillagements* » (rapport n° 313 de M. Laurent Somon fait au nom de la commission des affaires économiques du Sénat, 5 janvier 2022, p. 14).

²⁴ La mise en conformité des clôtures doit alors se faire « *dans des conditions qui ne portent pas atteinte à l'état sanitaire, aux équilibres écologiques ou aux activités agricoles ou forestières du territoire* ».

²⁵ Il est précisé à cet égard qu'il appartient au propriétaire d'apporter par tous moyens la preuve de la date de la construction de la clôture, y compris par une attestation administrative.

²⁶ Pour ces enclos cynégétiques, le paragraphe I de l'article L. 424-3 du code de l'environnement, dans sa rédaction résultant de la loi du 2 février 2023, met par ailleurs fin aux droits particuliers en matière de chasse et prévoit que les enclos édifiés depuis plus de trente ans avant la promulgation de cette loi « *font l'objet, dans des conditions définies par décret en Conseil d'État, d'un plan de gestion annuel contrôlé par la fédération départementale des chasseurs et garantissant la prévention de la diffusion des dangers sanitaires entre les animaux non domestiques, les animaux domestiques et l'homme ainsi que la préservation de la biodiversité et des continuités écologiques* ».

²⁷ Exposé des motifs de la proposition de loi.

compétence des départements dans l'élaboration et la mise en œuvre d'une politique de protection, de gestion et d'ouverture au public des espaces naturels sensibles²⁸).

Finalement, à la suite de l'adoption d'amendements identiques en séance publique à l'Assemblée nationale, la rétroactivité des nouvelles règles a été fixée à trente ans avant la publication de la loi (soit en 1993), et ce, par référence à la durée de la prescription acquisitive d'un terrain privé²⁹.

Approuvant ce choix, la secrétaire d'État auprès du ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires, chargée de l'écologie, Mme Bérandère Couillard, a résumé en ces termes le débat suscité par la date à compter de laquelle avaient vocation à s'appliquer les nouvelles dispositions : *« Celle de 2005, notamment, a été proposée par le Sénat ; si elle était stable sur le plan juridique, elle ne recueillait cependant pas l'assentiment des députés dans la mesure où elle aurait concerné peu de parcelles. L'objectif du texte étant de revenir sur l'engrillagement d'un maximum de parcelles, il a fallu trouver une date antérieure. Celle de 1985, adoptée en commission pour les espaces naturels sensibles, nous paraissait fragile. La date de 1992 nous semble susceptible de répondre à l'exigence exprimée par les députés en commission, celle d'aller plus loin que ne l'aurait permis la date de 2005. La date retenue doit également être solide sur le plan juridique : le risque, si elle ne l'était pas, serait que le Conseil constitutionnel censure les dispositions, rendant la loi inopérante et aboutissant finalement à ce qu'aucun grillage ne puisse être retiré »*³⁰.

– En troisième lieu, l'article L. 372-1 du code de l'environnement énumère de manière limitative les différentes catégories de clôtures auxquelles, par dérogation, les nouvelles règles d'édification ne s'appliquent pas.

Il en va ainsi des clôtures des parcs d'entraînement, de concours ou d'épreuves de chiens de chasse (1°), des clôtures des élevages équin (2°), des clôtures érigées dans un cadre scientifique (3°), des clôtures revêtant un caractère historique et patrimonial (4°), des domaines nationaux définis à l'article L. 621-34 du code du patrimoine (5°), des clôtures posées autour des parcelles sur lesquelles est exercée une activité agricole (6°), des clôtures nécessaires au déclenchement et à la protection des régénérations forestières (7°), des clôtures posées autour des jardins ouverts au public (8°) et des clôtures nécessaires à la défense nationale, à la sécurité publique ou à tout autre intérêt public (9°).

²⁸ Voir le rapport n° 279 fait par M. Richard Ramos, au nom de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire de l'Assemblée nationale, sur la proposition de loi visant à limiter l'engrillagement des espaces naturels et à protéger la propriété privée, 28 septembre 2022, notamment, p. 12 et 13.

²⁹ Voir le compte-rendu des débats à l'Assemblée nationale, 2^e séance du 6 octobre 2022 ; rapport n° 149 précité, p. 14.

³⁰ Mme Bérandère Couillard, in Compte-rendu des débats à l'Assemblée nationale, 2^e séance du 6 octobre 2022.

Indépendamment de ces dérogations, il est en outre précisé que « *Les habitations et les sièges d'exploitation d'activités agricoles ou forestières situés en milieu naturel peuvent être entourés d'une clôture étanche, édifiée à moins de 150 mètres des limites de l'habitation ou du siège de l'exploitation* »³¹.

Il ressort des travaux préparatoires que cette dérogation a été en particulier prévue pour atténuer l'atteinte portée par les nouvelles règles d'édification des clôtures au droit de propriété³². En effet, selon M. Somon, « *En contrepartie, l'atteinte à la propriété est limitée et proportionnée car les propriétaires conservent, d'une part, la possibilité d'ériger des clôtures laissant passer la faune et, d'autre part, des clôtures hermétiques à proximité de leur habitation* »³³. Cette dérogation a été ensuite étendue aux sièges d'exploitation d'activité agricole ou forestière, en relevant que la distance de 150 mètres était adéquate pour sécuriser un périmètre suffisamment large³⁴.

* La loi du 2 février 2023 a par ailleurs créé l'article L. 424-3-1 du code de l'environnement (*les deuxièmes dispositions objet de la décision commentée*).

Ces dispositions prévoient que, lorsque le propriétaire d'un enclos décide de supprimer une clôture ou de la mettre en conformité avec les exigences de l'article L. 372-1 du même code, cette opération doit être effectuée dans des conditions qui ne portent atteinte ni à l'état sanitaire, ni aux équilibres écologiques, ni aux activités agricoles du territoire. À défaut, l'effacement d'une clôture est soumis à déclaration préalable auprès du représentant de l'État dans le département où l'enclos est situé.

Les mêmes dispositions renvoient à un arrêté interministériel le soin de déterminer les modalités de cette déclaration préalable.

* La même loi a également modifié l'article L. 171-1 du code de l'environnement (*les troisièmes dispositions objet de la décision commentée*) relatif aux contrôles

³¹ Treizième alinéa de l'article L. 372-1 du code de l'environnement.

³² Dans le même sens, d'autres dispositions de la loi ont été présentées comme des mesures d'accompagnement, de transition ou de compensation destinées à atténuer l'atteinte portée à la propriété, en raison de la portée rétroactive des nouvelles règles :

- Une nouvelle infraction prévue à l'article 226-4 -3 du code pénal (article 8 de la loi du 2 février 2023) incrimine ainsi le fait de pénétrer sans autorisation dans la propriété privée rurale ou forestière d'autrui, qui constitue une contravention de la 4^e classe, dans le cas où le caractère privé du lieu a été physiquement matérialisé ;

- L'article L. 421-14 du code de l'environnement a par ailleurs été modifié pour permettre au fonds dédié à la protection et à la reconquête de la biodiversité d'être utilisé pour financer le remplacement des clôtures existantes par des haies végétales (article 9 de la loi du 2 février 2023).

³³ Rapport n° 313 précité, p. 18.

³⁴ Voir l'exposé des motifs de l'amendement n° 3 rect. bis, Sénat, séance du 10 janvier 2022.

administratifs effectués par les agents chargés de la protection de l'environnement.

- L'article L. 171-1 du code de l'environnement reconnaît aux fonctionnaires et agents chargés de contrôler les lieux et activités réglementés par le code de l'environnement un droit de visite qui s'analyse ici en une mesure de police administrative leur permettant d'accéder à certains lieux ou véhicules, et dont les conditions varient selon la nature du lieu en cause.

En particulier, jusqu'à sa modification par la loi du 2 février 2023, le 1° du paragraphe I de cet article leur ouvrait, sans que soit requis l'accord exprès de l'occupant ou sa présence sur place, un accès entre 8 et 20 heures « *Aux espaces clos et aux locaux accueillant des installations, des ouvrages, des travaux, des aménagements, des opérations, des objets, des dispositifs et des activités soumis aux dispositions du présent code, à l'exclusion des domiciles ou de la partie des locaux à usage d'habitation* »³⁵. Aux termes du paragraphe II de l'article L. 171-1, l'accès à ces derniers locaux n'est possible qu'en présence de l'occupant et avec son assentiment. En cas de refus opposé par l'occupant, que ce soit pour ces locaux à usage d'habitation ou tous les autres visés au 1°, le juge des libertés et de la détention (JLD) peut être saisi aux fins d'autoriser la visite, qui se déroule alors sous son contrôle³⁶.

Le 2° du même article autorisait ces agents à procéder à des contrôles administratifs à tout moment et sans accord du propriétaire dans les « *autres lieux* », c'est-à-dire dans des lieux libres d'accès, tels que les espaces naturels ou terrains agricoles³⁷.

- L'article 4 de loi du 2 février 2023 a modifié l'économie de ces dispositions en assimilant désormais explicitement les enclos aux « *autres lieux* » mentionnés au 2° de l'article L. 171-1, auxquels les fonctionnaires et agents chargés des contrôles peuvent accéder à tout moment, y compris de nuit, sans la présence de l'occupant ni avoir à recueillir son assentiment, si des activités soumises au code de l'environnement sont susceptibles d'y être exercées.

Cette modification a été justifiée par le constat que les agents compétents en vertu de ces dispositions pour procéder à des contrôles administratifs ne pouvaient pénétrer dans des enclos cynégétiques sans l'accord des propriétaires, du fait de leur assimilation à des domiciles par la jurisprudence de la Cour de cassation, dès

³⁵ En dehors de ces heures, le droit d'accès dans ces lieux n'est permis que lorsqu'ils sont ouverts au public ou lorsque sont en cours des opérations régies par le code de l'environnement.

³⁶ Article L. 171-2 du code de l'environnement.

³⁷ Voir, décision n° 2023-1044 QPC du 13 avril 2023, *M. Dominique B. (Droits de visite, de communication et de saisie des agents chargés de la protection de l'environnement)*, paragr. 13 et 14.

lors qu'ils étaient attenants à une habitation³⁸. Pour de tels lieux, en l'absence d'accord du propriétaire, une visite ne pouvait dès lors avoir lieu sans avoir été préalablement autorisée par ordonnance du JLD.

Considérant que « *Cette situation juridique contribue à faire des enclos de chasse des zones où le droit de la chasse ne s'applique pas* »³⁹, cette modification devait permettre, selon le rapporteur de la commission des affaires économiques du Sénat, « *aux agents de [l'office français de la biodiversité] de contrôler les enclos [...] qui subsisteront mais qui auront rejoint le droit commun de la chasse, sans se voir opposer l'assimilation de l'espace enclos à un domicile* »⁴⁰.

La rédaction de ces dispositions a été précisée, en dernier lieu, lors de leur examen en commission à l'Assemblée nationale, afin de lever toute ambiguïté et permettre aux agents habilités d'accéder aux enclos sans avoir à saisir le JLD, même en cas de refus du propriétaire (l'autorisation préalable de ce juge étant désormais requise uniquement pour accéder aux locaux d'habitation eux-mêmes)⁴¹.

* L'article 7 de loi du 2 février 2023 a modifié l'article L. 428-21 du code de l'environnement (*les quatrièmes dispositions objet de la décision commentée*) relatif, notamment, aux contrôles administratifs effectués par les agents de développement recrutés par les fédérations agréées de chasse.

Les dispositions de l'article L. 428-21 du code de l'environnement ont, tout d'abord, été modifiées pour permettre aux agents de développement recrutés par ces fédérations⁴², qui étaient déjà compétents en matière d'infractions relatives au schéma départemental de gestion cynégétique, au plan de chasse et au permis de chasser, de pouvoir constater également par procès-verbal les infractions relatives à la conformité des clôtures mentionnées à l'article L. 372-1⁴³.

³⁸ En ce sens, la Cour de cassation a pu préciser que « *ne constituent pas un domicile, non plus que l'accès de celui-ci, une simple hutte de chasse et le terrain attenant, non entouré d'une clôture constante, lorsque ladite hutte n'est qu'un poste d'observation pour le chasseur, dépourvu des équipements les plus élémentaires propres à caractériser le domicile* » (Cass. crim, 9 janvier 1992, n° 90-87.381).

³⁹ Selon les termes du rapport n° 313 précité, p. 23.

⁴⁰ *Ibid.*

⁴¹ Amendement n° CD52 déposé par M. Richard Ramos, rapporteur, le 27 septembre 2022.

⁴² En vertu de l'article L. 421-5 du code de l'environnement, « *Les [...] fédérations départementales de chasseurs participent à la mise en valeur du patrimoine cynégétique départemental, à la protection et à la gestion de la faune sauvage ainsi que de ses habitats* », elles « *apportent leur concours à la prévention du braconnage* », « *conduisent des actions de prévention des dégâts de gibier et assurent l'indemnisation des dégâts de grand gibier* », « *élaborent, en association avec les propriétaires, les gestionnaires et les usagers des territoires concernés, un schéma départemental de gestion cynégétique* » et « *conduisent des actions concourant directement à la protection et à la reconquête de la biodiversité* ». Les fédérations peuvent recruter, pour l'exercice de leurs missions, des agents de développement mandatés à cet effet.

⁴³ L'article L. 415-3 du code de l'environnement a été modifié par la loi du 2 février 2023 afin de prévoir, à son 6°, qu'est puni de trois ans d'emprisonnement et de 150 000 euros d'amende « *Le fait d'implanter ou de ne pas mettre en conformité des clôtures dans les espaces ou zones naturels en violation de l'article L. 372-1* ».

Les nouvelles dispositions prévoient, par ailleurs, que les agents de développement disposent « *des mêmes droits d'accès que ceux reconnus aux fonctionnaires et agents chargés de la police de l'environnement en application du 1° [du paragraphe I] de l'article L. 171* »⁴⁴.

B. – Origine de la QPC et question posée

Le Conseil d'État avait été saisi par des groupements forestiers, des propriétaires de forêts, des fédérations et sociétés de chasse ou encore des exploitants d'établissements de chasse commerciale de trois recours en excès de pouvoir tendant à l'annulation de l'arrêté du 8 avril 2024 fixant les modalités de déclarations préalables à l'effacement de clôtures en application de l'article L. 424-3-1 du code de l'environnement.

À cette occasion, ces requérants avaient soulevé une QPC mettant en cause la conformité à la Constitution des dispositions des articles L. 171-1, L. 372-1, L. 424-3-1 et L. 428-21 du code de l'environnement.

Par sa décision précitée du 24 juillet 2024, le Conseil d'État avait tout d'abord considéré, d'une part, que les dispositions de l'article L. 424-3-1 du code de l'environnement étaient applicables au litige, dès lors qu'elles constituaient le fondement de l'arrêté contesté par les requérants et, d'autre part, que les autres dispositions du même code, également mises en cause, n'étaient pas « *dénuées de tout lien avec le litige* ».

Il avait par ailleurs jugé que « *Le moyen tiré de ce que [ces dispositions] méconnaissent le droit au respect de la vie privée et l'inviolabilité du domicile, de ce qu'elles portent une atteinte à l'exercice du droit de propriété disproportionnée par rapport aux objectifs d'intérêt général poursuivis en ce qu'elles ont pour effet d'interdire aux propriétaires d'édifier des clôtures permettant d'éviter l'intrusion de personnes ou d'animaux sur leur propriété privée dans les zones naturelles ou forestières délimitées par un plan local d'urbanisme et, à défaut d'un tel plan, dans l'ensemble des espaces naturels, de ce qu'elles portent une atteinte disproportionnée aux situations légalement acquises par leurs propriétaires en prévoyant la mise en conformité obligatoire des clôtures existantes de moins de trente ans avec les nouvelles caractéristiques qu'elles prévoient, et de ce qu'elles méconnaissent le principe d'égalité devant la loi, en traitant différemment les propriétaires de clôtures selon qu'elles ont été*

⁴⁴ Il ressort des travaux préparatoires que l'objet de l'amendement à l'origine de ces dispositions, qui a été adopté contre l'avis du Gouvernement, a été « *de permettre aux agents de développement de pouvoir appuyer les agents de l'Office français de la biodiversité dans le contrôle des enclos antérieurs à 2005 qui subsisteraient mais qui auront rejoint le droit commun de la chasse, sans se voir opposer l'assimilation de l'espace enclos à un domicile* » (exposé des motifs de l'amendement n° 18 du 10 janvier 2022 présenté par M. Laurent Somon).

édifiées avant ou après le 2 février 1993, alors qu'ils se trouvent dans une situation identique au regard des objectifs tendant à permettre la libre circulation des animaux sauvages, à restaurer les continuités écologiques, à préserver la qualité des espaces ruraux ou à lutter contre les risques sanitaires et d'incendie poursuivis par la loi, soulève une question présentant un caractère sérieux ». Il avait donc renvoyé la QPC au Conseil constitutionnel.

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

En premier lieu, les requérants, rejoints par certaines parties intervenantes, reprochaient à l'article L. 372-1 du code de l'environnement d'imposer aux propriétaires fonciers la mise en conformité des clôtures implantées sur leurs terrains, pouvant conduire à leur destruction totale ou partielle, sans prévoir une indemnisation. Elles institueraient ainsi une privation de propriété en méconnaissance de l'article 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789.

Ils reprochaient également à ces dispositions de remettre en cause le droit de se clore en interdisant aux propriétaires d'édifier ou de maintenir des clôtures protégeant leur bien de toute intrusion. Selon eux, cette interdiction, dont le champ d'application était trop large, n'était pas justifiée par un motif d'intérêt général. Il en résulterait une atteinte disproportionnée au droit de propriété, garanti par l'article 2 de la Déclaration de 1789.

Certains requérants faisaient valoir en outre que, en raison de l'imprécision des termes « espaces naturels » et « clôtures », ces dispositions étaient entachées d'incompétence négative dans des conditions affectant le droit de propriété.

Par ailleurs, les requérants et certaines parties intervenantes soutenaient que, en prévoyant que cette obligation de mise en conformité s'appliquait de manière rétroactive aux clôtures régulièrement édifiées jusqu'à trente ans avant la publication de la loi du 2 février 2023, ces dispositions portaient atteinte à des situations légalement acquises ainsi qu'aux attentes légitimes des propriétaires, sans motif d'intérêt général suffisant. Elles seraient ainsi contraires à la garantie des droits protégée par l'article 16 de la Déclaration de 1789 ainsi que, selon certains requérants, aux principes de sûreté et de sécurité juridique.

De plus, ils soutenaient que, en excluant de l'obligation de mise en conformité les clôtures édifiées depuis plus de trente ans avant la publication de la loi du 2 février 2023, ces dispositions instaurent une différence de traitement injustifiée entre propriétaires, en méconnaissance du principe d'égalité devant la loi.

Enfin, certains requérants faisaient valoir que ces dispositions avaient pour effet de faire obstacle à l'exploitation commerciale de certains enclos cynégétiques réservés au petit gibier, en méconnaissance de la liberté d'entreprendre.

En deuxième lieu, les requérants et certaines parties intervenantes reprochaient aux dispositions de l'article L. 424-3-1 du même code de faire supporter aux propriétaires la charge financière de l'effacement de leurs clôtures ainsi que le coût des mesures de régulation du gibier qu'il appartenait à l'État de supporter. En outre, ces dispositions étaient selon eux de nature à causer un préjudice anormal et spécial aux propriétaires, notamment lorsqu'ils exploitaient une activité de chasse commerciale. Il en résultait, selon eux, une méconnaissance du principe d'égalité devant les charges publiques garanti par l'article 13 de la Déclaration de 1789.

En dernier lieu, les requérants reprochaient aux dispositions des articles L. 171-1 et L. 428-21 du même code de permettre aux fonctionnaires et agents chargés de la protection de l'environnement, ainsi qu'aux agents de développement recrutés par les fédérations départementales des chasseurs, d'accéder à tout moment aux enclos, quand bien même ils avaient le caractère d'un domicile, sans avoir à recueillir l'assentiment du propriétaire ni, en cas de refus de ce dernier, l'autorisation préalable du juge des libertés et de la détention. Il en résultait, selon eux, une méconnaissance de l'inviolabilité du domicile ainsi que du droit au respect de la vie privée. Certains requérants reprochaient également à ces dispositions de méconnaître, pour les mêmes motifs, le droit à un recours juridictionnel effectif.

Au regard de ces griefs, le Conseil constitutionnel a jugé que la QPC devait être restreinte aux mots « *notamment aux enclos* » figurant au 2° du paragraphe I de l'article L. 171-1 du code de l'environnement, aux première, deuxième, quatrième, cinquième, sixième et dernière phrases du premier alinéa de l'article L. 372-1 du même code, aux mots « *ou se conformant à l'article L. 372-1* » figurant au paragraphe I de l'article L. 424-3-1 de ce même code et à l'avant-dernière phrase du dernier alinéa de son article L. 428-21 (paragr. 13).

A. – L'examen des griefs tirés de la méconnaissance du droit de propriété et de l'incompétence négative dirigés contre les dispositions contestées de l'article L. 372-1 du code de l'environnement

1. – La jurisprudence constitutionnelle sur le droit de propriété

* Le droit de propriété bénéficie d'une protection constitutionnelle fondée sur les articles 2 et 17 de la Déclaration de 1789.

Au sein du champ d'application de la protection constitutionnelle dont bénéficie le droit de propriété, le Conseil constitutionnel distingue la protection contre la privation de propriété, fondée sur l'article 17 de la Déclaration de 1789, de celle contre les atteintes portées à l'exercice du droit de propriété, fondée sur son article 2.

La première n'autorise à priver un individu de sa propriété que si « *la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment et sous la condition d'une juste et préalable indemnité* »⁴⁵. La seconde conduit le Conseil à s'assurer que les atteintes portées à l'exercice du droit de propriété sont justifiées par un motif d'intérêt général et « *proportionnées [...] à l'objectif poursuivi* »⁴⁶. Le Conseil s'assure également, sur le fondement de l'article 2, que les limitations apportées à l'exercice du droit de propriété n'aboutissent pas à en dénaturer le sens et la portée⁴⁷.

Pour apprécier si une mesure relève du champ de l'article 17 ou de celui de l'article 2 de la Déclaration de 1789, le Conseil prend en compte tant la nature de la mesure susceptible de porter atteinte à la propriété (est-elle, par elle-même, une privation de propriété ?) que son objet et ses effets (a-t-elle pour objet de priver une personne de son droit de propriété ou dénature-t-elle ce droit ?).

Ainsi, par exemple, la procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique a pour objet une privation de propriété et relève donc de l'article 17 de la Déclaration de 1789⁴⁸, contrairement à l'accès aux propriétés privées pour l'étude des projets de travaux publics et à l'occupation temporaire de ces terrains pour la réalisation de ces opérations, qui constituent uniquement des restrictions à l'exercice du droit de propriété⁴⁹.

Dans le cadre du contrôle des atteintes portées à l'exercice du droit de propriété, le Conseil constitutionnel juge de manière constante qu'« *Il est loisible au législateur d'apporter aux conditions d'exercice du droit de propriété des personnes privées, protégé par l'article 2 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, des limitations liées à des exigences constitutionnelles ou*

⁴⁵ Décision n° 81-132 DC du 16 janvier 1982, *Loi de nationalisation*, cons. 13, 44 et 46 et décision n° 2011-169 QPC du 30 septembre 2011, *Consorts M. et autres (Définition du droit de propriété)*, cons. 6.

⁴⁶ Décisions n° 2010-60 QPC du 12 novembre 2010, *M. Pierre B. (Mur mitoyen)*, cons. 3 et n° 2011-151 QPC du 13 juillet 2011, *M. Jean-Jacques C. (Attribution d'un bien à titre de prestation compensatoire)*, cons. 3.

⁴⁷ Le Conseil a ainsi censuré sur ce fondement une disposition législative permettant de contraindre un créancier poursuivant à devenir propriétaire d'un bien immobilier détenu par son débiteur, en le déclarant, sous certaines conditions, adjudicataire de l'immeuble ainsi mis aux enchères (décision n° 98-403 DC du 29 juillet 1998, *Loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions*, cons. 38 à 40).

⁴⁸ Voir, notamment, la décision n° 2010-26 QPC du 17 septembre 2010, *SARL l'Office central d'accession au logement (Immeubles insalubres)*, cons. 6.

⁴⁹ Décision n° 2011-172 QPC du 23 septembre 2011, *Époux L. et autres (Accès aux propriétés privées pour l'étude des projets de travaux publics)*, cons. 9 et 10.

justifiées par l'intérêt général, à la condition qu'il n'en résulte pas d'atteintes disproportionnées au regard de l'objectif poursuivi »⁵⁰.

Il procède dans ce cas à un contrôle en deux temps : il veille d'abord à ce que l'atteinte soit liée à une exigence constitutionnelle ou justifiée par un motif d'intérêt général ; il s'assure ensuite que cette atteinte est proportionnée à l'objectif poursuivi.

* Dans ce cadre, le Conseil a eu, à de nombreuses reprises, l'occasion de se prononcer sur des servitudes légales grevant ou limitant le droit de propriété au regard des exigences des articles 2 et 17 de la Déclaration de 1789.

– Dans sa décision n° 2011-207 QPC du 16 décembre 2011, le Conseil était saisi de dispositions relatives à l'inscription d'un immeuble au titre des monuments historiques. Ces dernières visaient à assurer la protection des immeubles qui, sans justifier une demande de classement au titre des monuments historiques, présentent un intérêt historique ou artistique suffisant pour en rendre désirable la préservation. Elles prévoyaient dans ce cadre une servitude d'utilité publique sur les immeubles faisant l'objet d'une telle inscription.

Après avoir relevé que les dispositions contestées ont pour seul effet d'instituer « *une servitude d'utilité publique sur les immeubles faisant l'objet de l'inscription* », et que les effets de cette servitude ne portent que sur l'autorisation ou l'encadrement administratif des travaux que le propriétaire envisage d'effectuer sur son bien, le Conseil a jugé qu'elles n'entraînent aucune privation du droit de propriété⁵¹.

Il a ensuite exercé son traditionnel contrôle de proportionnalité en matière d'atteinte au droit de propriété. Après avoir constaté que « *l'inscription au titre des monuments historiques vise la préservation du patrimoine historique et artistique* » et répondait ainsi à un motif d'intérêt général, puis relevé l'existence de plusieurs garanties, il a jugé que les dispositions contestées ne portaient pas aux conditions d'exercice du droit de propriété une atteinte disproportionnée au but recherché⁵².

– Dans sa décision n° 2011-182 QPC du 14 octobre 2011, le Conseil était saisi de dispositions permettant à l'État d'établir une servitude de passage et d'aménagement pour assurer la continuité des voies de défense contre l'incendie.

⁵⁰ Voir, en dernier lieu, la décision n° 2022-1005 QPC du 29 juillet 2022, *Mme Marie D. (Interdiction de recevoir des libéralités pour les membres des professions de santé)*, paragr. 3.

⁵¹ Décision n° 2011-207 QPC du 16 décembre 2011, *Société Grande Brasserie Patrie Schutzenberger (Inscription au titre des monuments historiques)*, cons. 6.

⁵² *Ibid.*, cons. 7 et 10.

Après avoir relevé que les dispositions poursuivaient un but d'intérêt général en facilitant la lutte contre les incendies de forêts, et que le législateur avait prévu un régime d'indemnisation et délimité la portée et l'objet de cette servitude, le Conseil a toutefois déclaré ces dispositions inconstitutionnelles au motif que le législateur s'était « *borné à prévoir une enquête publique pour les seuls cas où les aménagements nécessitent une servitude d'une largeur supérieure à six mètres ; que, faute d'avoir prévu, dans les autres cas, le principe d'une procédure destinée à permettre aux propriétaires intéressés de faire connaître leurs observations ou tout autre moyen destiné à écarter le risque d'arbitraire dans la détermination des propriétés désignées pour supporter la servitude, les dispositions contestées doivent être déclarées contraires à la Constitution* »⁵³. Comme l'indique le commentaire de cette décision, le Conseil constitutionnel a ainsi sanctionné l'incompétence négative du législateur dans des conditions qui affectaient l'exercice du droit de propriété.

– Dans sa décision n° 2014-394 QPC du 7 mai 2014, le Conseil était saisi de dispositions établissant une servitude légale de voisinage interdisant aux propriétaires de fonds voisins d'avoir des arbres, arbrisseaux et arbustes près de la limite de la propriété voisine à une distance inférieure à celle prescrite par des règlements particuliers. Ces dispositions permettaient au voisin, sans avoir à justifier d'un préjudice ou à invoquer un motif particulier, d'exiger l'arrachage ou la réduction des arbres. Après avoir relevé qu'en imposant le respect de certaines distances pour les plantations en limite de la propriété voisine, le législateur avait entendu assurer des relations de bon voisinage et prévenir les litiges nés de relations de voisinage et ainsi poursuivi un but d'intérêt général, le Conseil a jugé que l'atteinte portée à l'exercice du droit de propriété ne revêtait pas un caractère disproportionné au regard du but poursuivi⁵⁴.

– Dans sa décision n° 2015-518 QPC du 2 février 2016, le Conseil était saisi de dispositions prévoyant la déclaration d'utilité publique relative à l'établissement et à l'entretien des ouvrages de la concession de transport ou de distribution d'électricité conférant au concessionnaire le droit « *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* ».

Il a d'abord jugé que les servitudes instituées par les dispositions contestées n'entraînaient 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

⁵³ Décision n° 2011-182 QPC du 14 octobre 2011, *M. Pierre T. (Servitude administrative de passage et d'aménagement en matière de lutte contre l'incendie)*, cons. 8.

⁵⁴ Décision n° 2014-394 QPC du 7 mai 2014, *Société Casuca (Plantations en limite de propriétés privées)*, cons. 11 à 14.

propriété. Il a néanmoins énoncé, par une réserve, qu'il en serait 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 contenu⁵⁵.

Le Conseil a ensuite relevé les garanties propres à contenir l'atteinte portée au droit de propriété par les dispositions contestées au nom de l'objectif poursuivi, qui était de faciliter la réalisation des infrastructures de transport et de distribution de l'électricité. En particulier, en vertu de l'article L. 323-6 du code de l'énergie, la servitude ne fait pas obstacle au droit du propriétaire de se clore ou de bâtir. Par ailleurs, l'exercice de ce droit suppose qu'il conserve la possibilité d'opérer toute modification de sa propriété conforme à son utilisation normale. Enfin, 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. Le Conseil constitutionnel a, en conséquence, écarté le grief fondé sur l'article 2 de la Déclaration de 1789⁵⁶.

– Dans sa décision n° 2016-540 QPC du 10 mai 2016, le Conseil s'est prononcé sur des dispositions permettant à l'autorité administrative de subordonner la délivrance d'un permis de construire ou l'absence d'opposition à une déclaration de travaux à l'institution d'une servitude restreignant l'usage, en période hivernale, des chalets d'alpage ou des bâtiments d'estive non desservis par des voies et réseaux.

Aux termes de cette décision, il a d'abord relevé que les dispositions contestées ont pour objectif de ne pas créer de nouvelles obligations de desserte des bâtiments en cause par les voies et réseaux et de garantir la sécurité des personnes en période hivernale. Il a ensuite jugé que, compte tenu du caractère circonscrit du champ d'application de ces dispositions et des conditions dans lesquelles la servitude peut être instituée, elles ne portent pas une atteinte disproportionnée au droit de propriété⁵⁷.

* Par ailleurs, le Conseil constitutionnel a, à l'occasion de l'examen de dispositions encadrant certaines activités cynégétiques, accepté de contrôler sur le fondement de l'article 2 de la Déclaration de 1789 les limitations apportées au droit de chasse sur un bien foncier, qui se rattache au droit d'usage de ce bien, « *attribut du droit de propriété* ».

⁵⁵ Décision n° 2015-518 QPC du 2 février 2016, *Association Avenir Haute Durance et autres (Traversée des propriétés privées par les ouvrages de transport et de distribution d'électricité)*, cons. 14.

⁵⁶ *Ibid.*, cons. 15.

⁵⁷ Décision n° 2016-540 QPC du 10 mai 2016, *Société civile Groupement foncier rural Namin et Co (Servitude administrative grevant l'usage des chalets d'alpage et des bâtiments d'estive)*, paragr. 5 à 10.

– Dans sa décision n° 2000-434 DC du 20 juillet 2000, alors qu’il était saisi des dispositions relatives au droit d’opposition à l’apport forcé de terrains au périmètre d’une association communale de chasse agréée (ACCA), le Conseil a jugé, selon une formule inédite, que *« le droit de chasse sur un bien foncier se rattache au droit d’usage de ce bien, attribut du droit de propriété ; qu’il ne peut être apporté de limitations à l’exercice de ce droit qu’à la double condition que ces limitations obéissent à des fins d’intérêt général et n’aient pas un caractère de gravité tel que le sens et la portée du droit de propriété s’en trouveraient dénaturés »*.

La critique des requérants consistait à soutenir que ces dispositions portaient atteinte au droit de propriété et limitaient de manière abusive la liberté individuelle, dès lors qu’elles imposaient, selon eux, que le droit d’opposition à la chasse s’applique à la totalité des terrains dont le propriétaire a l’usage sur l’ensemble du territoire national. Le Conseil a écarté le grief en relevant que ces nouvelles dispositions n’avaient pas la portée qui leur était prêtée : *« en effet, compte tenu de son insertion, voulue par le législateur, dans les dispositions du code rural relatives à la détermination du territoire des associations communales de chasse agréées, ainsi que de l’économie générale de ces dispositions, la condition à laquelle le premier paragraphe de l’article L. 222-13-1 du code rural subordonne l’exercice du droit d’opposition ne saurait concerner que les terrains dont l’opposant est propriétaire sur le territoire de l’association communale ou intercommunale de chasse concernée »*. Pour autant, le Conseil a estimé nécessaire de préciser les conditions de mise en œuvre de ce nouveau droit d’opposition en formulant une réserve d’interprétation : *« lorsque le propriétaire déclare s’opposer à la pratique de la chasse sur ses biens au nom ou à raison de ses convictions personnelles, son opposition ne saurait faire l’objet d’aucune demande de justification »*⁵⁸. Il a donc jugé que, sous cette réserve, ces dispositions étaient conformes à la Constitution.

– Plus récemment, dans sa décision n° 2021-944 QPC du 4 novembre 2021, le Conseil était saisi de dispositions réservant aux propriétaires personnes physiques et aux associations de propriétaires ayant une existence reconnue lors de la création de l’association le droit de retirer leurs terrains du territoire d’une ACCA.

Exerçant son contrôle notamment à l’aune du droit de propriété, le Conseil a d’abord réitéré sa formule de principe en rappelant que *« le droit de chasse sur un bien foncier se rattache au droit d’usage de ce bien, attribut du droit de propriété »*. Il a ensuite relevé, d’une part, que les associations communales de chasse agréées poursuivent un objectif d’intérêt général de bonne organisation de

⁵⁸ Décision n° 2000-434 DC du 20 juillet 2000, *Loi relative à la chasse*, cons. 24, 27 et 28.

la chasse et, d'autre part, que, en l'espèce, l'atteinte au droit de propriété était particulièrement circonscrite dès lors que « *les propriétaires tenus d'apporter leurs terrains à l'association communale sont privés non pas de leur droit de chasse, mais seulement de l'exercice exclusif de ce droit sur ces terrains. En contrepartie, ces propriétaires, membres de droit de l'association communale, sont autorisés à chasser sur l'espace constitué par l'ensemble des terrains réunis par cette association* ».

Il en a déduit que, « *en privant les propriétaires du droit de retirer leurs terrains de l'association communale lorsqu'ils créent une association à cette fin, les dispositions contestées ne portent pas une atteinte disproportionnée au droit de propriété* », et a donc écarté ce grief⁵⁹.

2. – L'application à l'espèce

* Dans la décision commentée, le Conseil constitutionnel a examiné en premier lieu les griefs tirés de la méconnaissance du droit de propriété et de l'incompétence négative du législateur.

Après avoir rappelé la formule de principe relative à la protection constitutionnelle du droit de propriété, (paragr. 14), il a rattaché à ce droit celui dont dispose le propriétaire de clore sa propriété. En des termes inédits, le Conseil constitutionnel a ainsi jugé qu'il « *résulte du droit de propriété le droit pour le propriétaire de clore son bien foncier* » (paragr. 15).

Prérogative se rattachant au droit de propriété, le droit de se clore est ainsi protégé à l'aune des mêmes exigences et selon les mêmes limites, au même titre que le droit de disposer librement de son patrimoine⁶⁰ ou le droit d'usage d'un bien foncier (auquel se rattache déjà le droit de chasse)⁶¹.

Il a ensuite décrit l'objet des dispositions contestées, qui prévoient que les clôtures implantées en milieu naturel doivent permettre en tout temps la libre circulation des animaux sauvages et qu'elles doivent, pour ce faire, respecter certaines caractéristiques fixées par le législateur, notamment de hauteur et de distance par rapport au sol. Il a également relevé que la réfection ou la rénovation des clôtures doit respecter ces caractéristiques (paragr. 18).

⁵⁹ Décision n° 2021-944 QPC du 4 novembre 2021, précitée, paragr. 14 à 16.

⁶⁰ Voir par exemple la décision n° 98-403 DC du 29 juillet 1998, précitée, cons. 40.

⁶¹ Décision n° 2021-944 QPC du 4 novembre 2021, précitée, aux termes de laquelle, le Conseil a jugé que « *le droit de chasse sur un bien foncier se rattache au droit d'usage de ce bien, attribut du droit de propriété* » (paragr. 13).

Afin de déterminer les conditions de son contrôle, le Conseil devait examiner si ces dispositions entraînent une privation du droit de propriété au sens de l'article 17 de la Déclaration de 1789, ou si l'atteinte qu'elles portent à l'exercice de ce droit relève de son article 2.

Sur ce point, le Conseil a jugé que « *ces dispositions visent uniquement à soumettre l'implantation, la réfection ou la rénovation de clôtures au respect de telles caractéristiques. Il en résulte que, si cette obligation peut conduire à la destruction d'une clôture, elle n'entraîne pas une privation de propriété au sens de l'article 17 de la Déclaration de 1789 mais une limitation à l'exercice du droit de propriété* » (paragr. 18).

En effet, les obligations résultant de l'article L. 372-1, ont pour seul objet d'encadrer l'exercice d'une des prérogatives découlant du droit de propriété – le droit de se clore – en imposant certaines règles particulières d'implantation ou de mise en conformité des clôtures (taille, distance au sol, matériau...). Si la mise en conformité des clôtures existantes peut certes conduire à leur modification et nécessiter, dans certains cas, des travaux de plus ou moins grande ampleur, elle n'impose pas ici juridiquement leur suppression, ni n'interdit non plus à un propriétaire foncier toute possibilité de clore son bien pour en conserver la libre jouissance. Ainsi, il ne pouvait être déduit du seul constat, sur lequel insistaient les requérants, que l'effacement d'une clôture puisse parfois impliquer sa destruction et la perte des matériaux ayant servi à son édification qu'il en aurait résulté une privation de propriété au sens de l'article 17 de la Déclaration de 1789.

Exerçant dès lors son contrôle au regard des exigences constitutionnelles de l'article 2 de la Déclaration de 1789, le Conseil constitutionnel a recherché si les limitations apportées par les dispositions contestées au droit de clore sa propriété étaient justifiées par un motif d'intérêt général ou un objectif de valeur constitutionnelle.

À cet égard, il a relevé qu'en adoptant ces dispositions, le législateur a entendu « *permettre la libre circulation des animaux sauvages dans les milieux naturels afin de prévenir les risques sanitaires liés au cloisonnement des populations animales, de remédier à la fragmentation de leurs habitats et de préserver la biodiversité* » et qu'il a ainsi poursuivi l'objectif de valeur constitutionnelle de protection de l'environnement. Il a également constaté que le législateur a « *cherché à faciliter l'intervention des services de lutte contre l'incendie* » et « *souhaité éviter une dégradation des paysages* », poursuivant ainsi « *des objectifs d'intérêt général* » (paragr. 19).

Puis, examinant la proportionnalité de l'atteinte portée au droit de propriété au regard de ces objectifs, le Conseil a relevé que les dispositions contestées ont un

champ d'application limité aux seules clôtures implantées dans les zones naturelles ou forestières délimitées par le règlement du plan local d'urbanisme ou, en l'absence d'un tel règlement, dans les espaces naturels. Il a ajouté, en réponse au grief tiré de l'incompétence négative du législateur, que les notions de « clôture » et « d'espaces naturels » auxquelles font référence ces dispositions ne sont pas imprécises (paragr. 20).

Il a également relevé, d'une part, que les dispositions contestées ne font pas obstacle à l'édification d'une clôture continue et constante autour d'un bien foncier afin de matérialiser physiquement le caractère privé des lieux pour en interdire l'accès aux tiers et, d'autre part, que peut être édiflée une clôture étanche à moins de 150 mètres des habitations et des sièges d'exploitation d'activités agricoles ou forestières situés en milieu naturel (paragr. 21).

Le Conseil a enfin relevé que le législateur a circonscrit l'obligation de mise en conformité prévue par ces dispositions en excluant de leur application plusieurs catégories de clôtures⁶² (paragr. 22).

Il en a conclu que « *le législateur a assuré une conciliation qui n'est pas manifestement déséquilibrée entre les objectifs précités et le droit de propriété* » et que les griefs tirés de la méconnaissance du droit de propriété et de la méconnaissance par le législateur de l'étendue de sa compétence devaient donc être écartés (paragr. 23).

B. – L'examen du grief tiré de la méconnaissance de la garantie des droits dirigé contre les dispositions contestées de l'article L. 372-1 du code de l'environnement

1. – La jurisprudence constitutionnelle sur la garantie des droits

* 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* ».

De cette disposition, le Conseil constitutionnel a tiré un principe de garantie des droits sur le fondement duquel il protège à la fois les situations légalement acquises et les effets qui peuvent être légitimement attendus de telles situations. Ce principe est désormais formulé de la façon suivante : « *Il est à tout moment*

⁶² Les clôtures des parcs d'entraînement, de concours ou d'épreuves de chiens de chasse, les clôtures des élevages équin, les clôtures érigées dans un cadre scientifique, les clôtures revêtant un caractère historique et patrimonial, les clôtures posées autour des parcelles sur lesquelles est exercée une activité agricole, les clôtures nécessaires au déclenchement et à la protection des régénérations forestières, ainsi que les clôtures nécessaires à la sécurité publique.

loisible au législateur, statuant dans le domaine de sa compétence, de modifier des textes antérieurs ou d'abroger ceux-ci en leur substituant, le cas échéant, d'autres dispositions. Ce faisant, il ne saurait toutefois priver de garanties légales des exigences constitutionnelles. En particulier, il ne saurait, sans motif d'intérêt général suffisant, ni porter atteinte aux situations légalement acquises ni remettre en cause les effets qui pouvaient légitimement être attendus de situations nées sous l'empire de textes antérieurs »⁶³.

Ainsi, depuis sa décision n° 2005-530 DC du 29 décembre 2005, le Conseil considère que les situations légalement acquises doivent être protégées, sauf s'il est justifié d'un motif d'intérêt général suffisant⁶⁴. Cette jurisprudence a ensuite évolué, le Conseil faisant également porter son contrôle sur les effets qui peuvent être légitimement attendus des situations légalement acquises⁶⁵.

Cette jurisprudence a particulièrement trouvé à s'appliquer dans le domaine fiscal⁶⁶. Mais elle a également prospéré en dehors de ce domaine.

Le contrôle opéré par le Conseil constitutionnel en la matière s'applique, tout d'abord, à caractériser l'existence ou non de l'une des deux situations visées et, dans l'affirmative, à établir si l'atteinte ainsi portée aux intérêts lésés est justifiée par un motif d'intérêt général suffisant.

* Une atteinte à une situation légalement acquise est constituée lorsque la loi nouvelle s'applique à des situations juridiques constituées avant son entrée en vigueur. Il s'agit alors d'un contrôle de la rétroactivité de la loi⁶⁷.

Il en va ainsi, par exemple, de la réduction rétroactive de la durée pour laquelle une autorisation d'émettre a été accordée⁶⁸.

À l'inverse, des dispositions qui ne jouent que pour l'avenir ne sauraient porter atteinte à une situation légalement acquise⁶⁹. Ainsi, la modification des conditions

⁶³ Décision n° 2019-812 QPC du 15 novembre 2019, *M. Sébastien M. et autre (Suppression de l'abattement pour durée de détention sur les gains nets retirés des cessions d'actions et de parts sociales)*, paragr. 5. Voir également, dans le même sens, la décision n° 2020-882 QPC du 5 février 2021, *Société Bouygues télécom et autre (Autorisation administrative préalable à l'exploitation des équipements de réseaux 5G)*, paragr. 30.

⁶⁴ Décision n° 2005-530 DC du 29 décembre 2005, *Loi de finances pour 2006*, cons. 45.

⁶⁵ Décision n° 2013-682 DC du 19 décembre 2013, *Loi de financement de la sécurité sociale pour 2014*, cons. 14.

⁶⁶ Pour une présentation de cette jurisprudence, dans ce cadre, voir le commentaire de la décision n° 2019-812 QPC précitée.

⁶⁷ Pour rappel, le Conseil opère cependant un contrôle encore plus spécifique en présence de dispositions modifiant rétroactivement une règle de droit ou validant un acte administratif ou de droit privé. Voir dernièrement la décision n° 2021-955 QPC du 10 décembre 2021, *Mme Martine B. (Application rétroactive des nouvelles modalités de renversement de la présomption de causalité dans le cadre de l'indemnisation des victimes d'essais nucléaires)*.

⁶⁸ Décision n° 2007-550 DC du 27 février 2007, *Loi relative à la modernisation de la diffusion audiovisuelle et à la télévision du futur*, cons. 10.

⁶⁹ Décision n° 2017-673 QPC du 24 novembre 2017, *Société Neomades (Régime d'exonération de cotisations sociales des jeunes entreprises innovantes)*, paragr. 15.

dans lesquelles une personne peut être déchue de sa nationalité, qui ne vaut que pour l'avenir, ne porte pas atteinte à une situation légalement acquise⁷⁰. Il en va de même de la création d'une nouvelle faculté de résiliation, en ce qu'elle s'applique aux contrats conclus après son entrée en vigueur⁷¹.

De la même manière, pour que l'atteinte à une situation légalement acquise puisse être regardée comme établie, il faut qu'un droit ait pu valablement se constituer. Le Conseil a par exemple jugé que l'inaliénabilité du domaine public interdisant la constitution de droits sur un bien en relevant, aucune prescription acquisitive n'est invocable et aucune situation légalement acquise ne peut en découler⁷².

* La remise en cause des effets qui pouvaient être légitimement attendus de situations nées sous l'empire de textes antérieurs se distingue du cas précédent en ce que le contrôle du Conseil constitutionnel ne s'attache pas au caractère rétroactif de la mesure mais à la possibilité que la loi ait déjoué des attentes légitimes que les justiciables avaient pu former à partir de la situation légale dans laquelle ils étaient placés, sans que cette situation soit elle-même remise en cause. Ce sont donc les conséquences futures de la loi sur l'anticipation légitime formée à partir d'une situation juridique née dans le passé qui sont examinées par le Conseil.

À cette fin, le Conseil constitutionnel s'assure tout d'abord de l'existence d'une telle situation juridique, puis du caractère légitime ou non de l'attente qu'elle a pu faire naître⁷³.

En l'absence d'une situation juridique initiale sur laquelle pourrait se fonder une attente légitime, le Conseil constitutionnel rejette le grief : comme on l'a vu précédemment, on ne peut nouer aucune attente légitime à partir de la seule possession d'un bien, lorsqu'elle est insusceptible d'évoluer en propriété juridique de ce bien⁷⁴.

⁷⁰ Décision n° 2014-439 QPC du 23 janvier 2015, *M. Ahmed S. (Déchéance de nationalité)*, cons. 21.

⁷¹ Décision n° 2017-685 QPC du 12 janvier 2018, *Fédération bancaire française (Droit de résiliation annuel des contrats assurance-emprunteur)*, paragr. 12.

⁷² Décision n° 2018-743 QPC du 26 octobre 2018, *Société Brimo de Laroussilhe (Inaliénabilité et imprescriptibilité des biens du domaine public)*, paragr. 7.

⁷³ En distinguant, dans sa formulation de principe, la situation légalement acquise en application du droit antérieur et la remise en cause, par la disposition législative contestée, des effets qui pouvaient être légitimement attendus d'une situation seulement née sous l'empire de ce droit, le Conseil constitutionnel vise le cas où une situation juridique n'a pas produit entièrement tous ses effets de droit, ceux-ci étant encore en cours de réalisation ou susceptibles d'intervenir dans le futur. Il y a donc une dissociation temporelle entre la situation d'origine et celle escomptée à l'arrivée, la loi contestée intervenant entre ces deux moments. Dans cette perspective, ce qui fonde le caractère légitime de l'attente, c'est la plus ou moins grande certitude juridique que les effets attendus découlent nécessairement de la situation initiale.

⁷⁴ Décision n° 2018-743 QPC précitée.

De la même manière, en l'absence de remise en cause des effets attendus, le grief est rejeté. Tel est le cas lorsque le législateur se borne à ouvrir une option entre le maintien du régime antérieur ou le basculement dans un nouveau régime : le justiciable peut choisir de continuer de bénéficier du régime antérieur, ce qui lui permet d'éviter que sa situation soit remise en cause⁷⁵.

* Lorsqu'il constate qu'il est porté atteinte à une situation acquise ou que les effets légitimement attendus d'une situation juridique en cours ou à venir sont remis en cause, le Conseil constitutionnel examine si un motif d'intérêt général suffisant est susceptible de justifier cette atteinte ou cette remise en cause.

La seule volonté du législateur d'augmenter les recettes fiscales ne constitue pas nécessairement un motif d'intérêt général suffisant pour remettre en cause les effets qui pouvaient légitimement être attendus d'une imposition à laquelle le législateur avait conféré un caractère libératoire⁷⁶.

En revanche, constituent bien un tel motif d'intérêt général suffisant, par exemple⁷⁷, la préservation du « *milieu aquatique* » et la protection de la sécurité et de la salubrité publiques (à propos de dispositions prévoyant la modification ou le retrait, sans indemnité, d'autorisations délivrées au titre de la police des eaux, en cas d'inondation, de menace pour la sécurité publique ou les milieux aquatiques ou d'abandon d'une installation)⁷⁸, ou encore la promotion de la diversification des sources d'énergie et la réduction de la part d'électricité

⁷⁵ Décision n° 2017-756 DC du 21 décembre 2017, *Loi de financement de la sécurité sociale pour 2018*, paragr. 52. Voir aussi, récemment, la décision n° 2023-1052 QPC du 9 juin 2023, *M. Frédéric L. (Accès des personnes nées d'une assistance médicale à la procréation avec tiers donneur aux données non identifiantes et à l'identité des tiers donneurs)*, paragr. 7 à 12.

⁷⁶ Décision n° 2014-435 QPC du 5 décembre 2014, *M. Jean-François V. (Contribution exceptionnelle sur les hauts revenus)*, cons. 10 ; de même, à propos de la remise en cause des effets pouvant être légitimement attendus de la conservation de titres ouvrant droit à des taux « historiques » de prélèvements sociaux, voir la décision n° 2013-682 DC du 19 décembre 2013, précitée, cons. 17 et 18.

⁷⁷ Voir également la décision n° 2010-102 QPC du 11 février 2011, *M. Pierre L. (Monopole des courtiers interprètes et conducteurs de navires)*, cons. 4 et 5, admettant comme tel motif la volonté de mettre le droit national en conformité avec le droit de l'Union européenne et de favoriser la libre concurrence et la liberté d'entreprendre (à propos d'une loi supprimant le privilège professionnel des courtiers interprètes et conducteurs de navire) ; la décision n° 2011-118 QPC du 8 avril 2011, *M. Lucien M. (Biens des sections de commune)*, cons. 6 et 8, admettant comme tel motif la volonté de remédier aux difficultés de fonctionnement causées par l'abstention d'une part trop importante des membres d'une section de commune (à propos d'une disposition modifiant les règles relatives aux transferts des biens de ces sections) ; et la décision n° 2018-728 QPC du 13 juillet 2018, *Association hospitalière Nord Artois clinique (Indemnité de résiliation ou de non-renouvellement du contrat de prévoyance pendant la période transitoire)*, paragr. 12, admettant comme tel motif la volonté de garantir l'effectivité et la pérennité de la couverture des salariés, tout en évitant une hausse brutale des cotisations versées par les autres souscripteurs (à propos d'une disposition imposant une indemnité de résiliation ou de non-renouvellement du contrat de prévoyance pendant la période transitoire).

⁷⁸ Décision n° 2011-141 QPC du 24 juin 2011, *Société Électricité de France (Police de l'eau : retrait ou modification d'une autorisation)*, cons. 6.

d'origine nucléaire (à propos d'une disposition législative réduisant des plafonds d'autorisation de production d'électricité nucléaire)⁷⁹.

* Le cas échéant, le Conseil constitutionnel s'attache également à vérifier que la remise en cause d'une situation légale – ou des effets qui peuvent en être attendus – soit proportionnée à l'objectif ainsi poursuivi ou qu'elle s'accompagne des garanties requises.

Ainsi, par exemple, dans la décision n° 2015-718 DC précitée relative à l'abaissement du plafonnement de l'autorisation de production d'électricité nucléaire, le Conseil constitutionnel a relevé que la disposition contestée *« n'impose pas l'abrogation immédiate d'une autorisation d'exploiter ; [qu'elle] laisse également le titulaire des autorisations d'exploiter libre de choisir, en fonction des perspectives d'évolution du parc des installations nucléaires, les autorisations d'exploiter dont il pourra demander l'abrogation afin de respecter les nouvelles exigences fixées par la loi »*. Il a également observé que cette disposition ne faisait pas obstacle à ce que les intéressés puissent prétendre à une indemnisation du préjudice subi du fait de la restriction de leur autorisation⁸⁰.

Dans sa décision n° 2011-141 QPC du 24 juin 2011, à propos des retrait et modification d'autorisations délivrées dans le cadre de la police de l'eau, le Conseil constitutionnel a souligné que *« le législateur n'a pas exclu toute indemnisation dans le cas exceptionnel où la modification ou le retrait de l'autorisation entraînerait pour son bénéficiaire une charge spéciale et exorbitante, hors de proportion avec l'objectif d'intérêt général poursuivi »*⁸¹. Il a jugé de même à propos du transfert de certains biens de sections de commune⁸².

2. – L'application à l'espèce

* Après avoir rappelé sa formulation de principe en matière de protection des situations légalement acquises et des effets pouvant légitimement être attendus de telles situations (paragr. 24 et 25), le Conseil constitutionnel a relevé que l'obligation de mise en conformité prévue par les dispositions contestées s'applique aux clôtures édifiées moins de trente ans avant la publication de la loi du 2 février 2023, imposant ainsi à tout propriétaire de respecter les caractéristiques qu'elles prévoient (paragr. 26). Le Conseil a ainsi considéré qu'en imposant la mise en conformité des clôtures existantes, y compris lorsque celles-

⁷⁹ Décision n° 2015-718 DC, du 13 août 2015, *Loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte*, cons. 58.

⁸⁰ *Ibid.*, cons. 58 et 59.

⁸¹ Décision n° 2011-141 QPC, précitée, cons. 8.

⁸² Décision n° 2011-118 QPC, précitée, cons. 8.

ci ont été régulièrement édifiées, ces dispositions portent atteinte à des situations légalement acquises (paragr. 27).

Il a toutefois relevé qu'en les adoptant, le législateur a entendu « *réduire le nombre des enclos étanches en milieu naturel eu égard aux conséquences sur l'environnement de leur multiplication au cours des trente dernières années* » et que, ce faisant, il a poursuivi l'objectif de valeur constitutionnelle de protection de l'environnement ainsi que les objectifs d'intérêt général, déjà évoqués, tenant notamment à la nécessité de faciliter l'intervention des services de lutte contre l'incendie (paragr. 28).

Appréciant ensuite la portée de l'atteinte résultant des dispositions contestées, le Conseil a particulièrement tenu compte du fait que le législateur a donné aux propriétaires d'enclos cynégétiques un délai pour mettre en conformité les clôtures existantes, qui court jusqu'au 1^{er} janvier 2027, et que cette obligation ne s'applique pas aux clôtures réalisées depuis plus de trente ans avant la publication de la loi du 2 février 2023 (paragr. 29).

Il a enfin souligné que « *ces dispositions n'empêchent pas les propriétaires de maintenir des clôtures existantes, afin de matérialiser physiquement leur propriété pour en interdire l'accès aux tiers, à la condition qu'elles respectent les caractéristiques qu'elles prévoient* », et que le législateur a prévu un certain nombre de dérogations (paragr. 30).

Dans ces conditions, le Conseil a jugé que l'atteinte portée aux situations légalement acquises était, en l'espèce, justifiée par des motifs d'intérêt général suffisants et proportionnée aux buts poursuivis (paragr. 31). Il a donc écarté le grief tiré de la méconnaissance de la garantie des droits proclamée par l'article 16 de la Déclaration de 1789 (paragr. 32).

C. – L'examen des autres griefs dirigés contre les dispositions contestées de l'article L. 372-1 du code de l'environnement

* Le Conseil a ensuite examiné les autres griefs dirigés contre les dispositions contestées de l'article L. 372-1 du code de l'environnement, dont celui tiré de la méconnaissance du principe d'égalité devant la loi.

Après avoir rappelé les termes de l'article 6 de la Déclaration de 1789 et sa formulation de principe relative au principe d'égalité devant la loi (paragr. 33), il a jugé que, « *Au regard de l'objet des dispositions contestées, qui visent à réduire le nombre des enclos étanches en milieu naturel réalisés au cours des trente dernières années, les propriétaires fonciers ne sont pas placés dans la même*

situation selon que leurs clôtures ont été ou non édifiées au moins trente ans avant la date de publication de la loi du 2 février 2023 » (paragr. 34).

Le Conseil en a déduit que la différence de traitement résultant des dispositions contestées, qui est fondée sur une différence de situation, est bien en rapport direct avec l'objet de la loi (paragr. 35). Le grief tiré de la méconnaissance du principe d'égalité devant la loi a donc été écarté (paragr. 36).

* Les dispositions contestées ne méconnaissant pas non plus la liberté d'entreprendre, ni aucun autre droit ou liberté garantis par la Constitution, le Conseil les a en conséquence déclarées conformes à la Constitution (paragr. 37).

D. – L'examen du grief tiré de la méconnaissance du principe d'égalité devant les charges publiques dirigé contre les dispositions contestées de l'article L. 424-3-1 du code de l'environnement

Il était notamment reproché à l'article L. 424-3-1 du code de l'environnement de faire supporter aux propriétaires le coût de l'effacement de leurs clôtures ainsi que des mesures de régulation du gibier, charge financière qu'il appartenait, selon les requérants et certaines parties intervenantes, à l'État de supporter.

Après avoir rappelé sa formule de principe relative à l'égalité devant les charges publiques (paragr. 38), le Conseil a relevé que les dispositions contestées de cet article fixent les conditions dans lesquelles un propriétaire foncier procède à l'effacement d'une clôture, lorsqu'il décide de se conformer aux critères définis par l'article L. 372-1 du même code (paragr. 39).

Il a considéré qu'en prévoyant que la mise en conformité d'une clôture doit être effectuée dans des conditions qui ne portent atteinte ni à l'état sanitaire du territoire, ni aux équilibres écologiques, ni aux activités agricoles, ces dispositions n'avaient « *pas pour objet ni pour effet de reporter sur les propriétaires des dépenses incombant par nature à l'État* », et qu'elles ne créaient dès lors aucune rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques (paragr. 40).

Le Conseil a donc écarté le grief tiré de de la méconnaissance du principe d'égalité devant les charges publiques (paragr. 41) et déclaré les dispositions contestées conformes à la Constitution après avoir relevé qu'elles ne méconnaissaient aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit (paragr. 42).

E. – L'examen du grief tiré de la méconnaissance du droit au respect de la vie privée et de l'inviolabilité du domicile dirigé contre les dispositions contestées des articles L. 171-1 et L. 428-21 du code de l'environnement

1. – La jurisprudence constitutionnelle en matière de droit de visite

* S’agissant des opérations de visite, le Conseil se montre attentif, d’une part, au cadre procédural dans lequel interviennent de telles mesures – qui peut relever de la police administrative ou de la police judiciaire – et, d’autre part, à la nature du lieu visité. Il s’assure ainsi que, lorsqu’il s’agit d’un domicile, les dispositions soumises à son examen prévoient une autorisation judiciaire préalable ou un contrôle judiciaire des conditions permettant de surmonter le refus éventuel de l’occupant de pénétrer dans son domicile.

À cet égard, il peut être rappelé que le principe de l’inviolabilité du domicile ne relève plus, depuis 1999⁸³, de la liberté individuelle, placée sous la protection de l’autorité judiciaire, mais du droit au respect de la vie privée. Par conséquent, hors du cadre des actes de police judiciaire, l’intervention de l’autorité judiciaire pour autoriser l’accès à un domicile ne constitue plus une exigence constitutionnelle. Toutefois, le Conseil veille à ce que le législateur prévienne les garanties légales nécessaires au respect des exigences de l’article 2 de la Déclaration de 1789, et considère à ce titre que l’autorisation ou le contrôle judiciaire sur les opérations de visite constitue une garantie essentielle.

– Dans sa décision n° 98-403 DC du 29 juillet 1998 précitée, saisi de dispositions relatives à l’exercice d’un droit de visite des locaux vacants, le Conseil a relevé, pour valider ces dispositions au regard du principe de l’inviolabilité du domicile, que, *« à l’effet de mettre en œuvre l’objectif de valeur constitutionnelle que constitue la possibilité pour toute personne de disposer d’un logement décent, le législateur a pu autoriser les mêmes agents assermentés à visiter les locaux susceptibles d’être réquisitionnés ; que le titulaire du droit d’usage sur ces locaux, qui sont, par hypothèse, vacants, ne peut être qu’une personne morale, le législateur ayant en outre expressément exclu du champ d’application du texte les locaux détenus par des sociétés civiles à caractère familial ; qu’au cas où le titulaire du droit d’usage s’opposerait à une telle visite, l’autorisation du juge judiciaire est expressément exigée par la disposition contestée »*⁸⁴.

⁸³ Dans sa décision n° 99-411 DC du 16 juin 1999, *Loi portant diverses mesures relatives à la sécurité routière et aux infractions sur les agents des exploitants de réseau de transport public de voyageurs* (cons. 20), le Conseil a stabilisé sa jurisprudence autour d’une définition plus étroite de la liberté individuelle, en ne se référant à l’article 66 de la Constitution que dans le domaine des privations de liberté (garde à vue, détention, rétention, hospitalisation sans consentement). Dans le même temps, le Conseil a rattaché la liberté d’aller et de venir (ibidem), la liberté du mariage (décision n° 2003-484 DC du 20 novembre 2003, *Loi relative à la maîtrise de l’immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité*, cons. 94 à 97) et le droit à la protection de la vie privée (décision n° 99-416 DC du 23 juillet 1999, *Loi portant création d’une couverture maladie universelle*, cons. 45) à la « liberté personnelle » garantie par les articles 2 et 4 de la Déclaration des droits de l’homme et du citoyen de 1789.

⁸⁴ Décision n° 98-403 DC du 29 juillet 1998 précitée, cons. 37.

– Dans sa décision n° 2013-357 QPC du 29 novembre 2013, saisi de dispositions relatives au droit de visite des navires par les agents des douanes, le Conseil a d’abord rappelé que *« la liberté proclamée par l’article 2 de la Déclaration des droits de l’homme et du citoyen de 1789 implique le droit au respect de la vie privée et, en particulier, de l’inviolabilité du domicile »*.

Puis il a jugé que *« la lutte contre la fraude en matière douanière justifie que les agents des douanes soient habilités à visiter les navires y compris dans leurs parties affectées à un usage privé ou de domicile »* et *« qu’en permettant que de telles visites puissent avoir lieu sans avoir été préalablement autorisées par un juge, les dispositions contestées prennent en compte, pour la poursuite de cet objectif, la mobilité des navires et les difficultés de procéder au contrôle des navires en mer »*.

Il a toutefois considéré que les dispositions contestées privaient de garantie légale le droit au respect de la vie privée au motif qu’elles *« permettent, en toutes circonstances, la visite par les agents des douanes de tout navire qu’il se trouve en mer, dans un port ou en rade ou le long des rivières et canaux ; que ces visites sont permises y compris la nuit ; qu’indépendamment du contrôle exercé par la juridiction saisie, le cas échéant, dans le cadre des poursuites pénales ou douanières, des voies de recours appropriées ne sont pas prévues afin que soit contrôlée la mise en œuvre, dans les conditions et selon les modalités prévues par la loi, de ces mesures ; que la seule référence à l’intervention d’un juge en cas de refus du capitaine ou du commandant du navire, prévue par le 2. de l’article 63 du code des douanes en des termes qui ne permettent pas d’apprécier le sens et la portée de cette intervention, ne peut constituer une garantie suffisante »*⁸⁵.

– Dans sa décision n° 2019-772 QPC du 5 avril 2019, le Conseil constitutionnel était saisi d’une disposition autorisant les agents du service municipal du logement à se faire ouvrir les portes d’un logement privé et à visiter les lieux en présence du maire ou d’un commissaire de police en vue de contrôler le respect des autorisations d’affectation d’usage des locaux. Il a jugé qu’*« En prévoyant ainsi que les agents du service municipal du logement peuvent, pour les motifs exposés ci-dessus, procéder à une telle visite, sans l’accord de l’occupant du local ou de son gardien, et sans y avoir été préalablement autorisés par le juge, le législateur a méconnu le principe d’inviolabilité du domicile »*⁸⁶.

– Dans sa décision n° 2019-778 DC du 21 mars 2019, le Conseil constitutionnel a également censuré, comme contraire au principe d’inviolabilité du domicile, une

⁸⁵ Décision n° 2013-357 QPC du 29 novembre 2013, *Société Wesgate Charters Ltd (Visite des navires par les agents des douanes)*, cons. 6 à 8.

⁸⁶ Décision n° 2019-772 QPC du 5 avril 2019, *M. Sing Kwon C. et autre (Visite des locaux à usage d’habitation par des agents municipaux)*, paragr. 10.

disposition permettant aux forces de police de pénétrer dans un domicile aux fins d'exécution d'un ordre de comparaître remis par le procureur de la République, aux motifs tirés « *du champ de l'autorisation contestée et de l'absence d'autorisation d'un magistrat du siège* »⁸⁷.

– En revanche, dans sa décision n° 2017-695 QPC du 29 mars 2018, le Conseil constitutionnel a jugé conformes à la Constitution les perquisitions administratives destinées à éviter la commission d'actes de terrorisme, en considération, à la fois, du champ strictement limité d'application de la mesure et des garanties nécessaires instaurées. Parmi celles-ci, le Conseil constitutionnel a relevé, notamment, l'exigence d'une autorisation préalable du juge des libertés et de la détention, et le fait que la visite doit s'effectuer en présence de l'intéressé ou, en son absence, de deux témoins⁸⁸.

* Lorsque la visite ne porte pas sur un domicile et qu'elle est mise en œuvre dans le cadre d'un contrôle administratif, le Conseil exige moins de garanties pour admettre la conformité des dispositions qui lui sont soumises aux exigences de l'article 2 de la Déclaration de 1789.

– Dans sa décision n° 87-240 DC du 19 janvier 1988, le Conseil était saisi de dispositions permettant à la commission des opérations de bourse de charger des agents habilités de procéder à des « *enquêtes auprès des sociétés faisant appel public à l'épargne, des établissements de crédit et des intermédiaires en opérations de banque, des sociétés de bourse ainsi que des personnes qui, en raison de leur activité professionnelle, apportent leur concours à des opérations sur valeurs mobilières ou sur des produits financiers cotés ou sur des contrats à terme négociables ou assurent la gestion de portefeuilles de titres* ». Ces dispositions autorisaient, à ce titre, ces agents à « *se faire communiquer tous documents, quel qu'en soit le support, et en obtenir la copie* » et à « *accéder à tous locaux à usage professionnel* ».

Le Conseil a relevé que les pouvoirs conférés à ces agents sont « *limités à la conduite d'enquêtes administratives ; que ces agents ont accès à tous documents* »

⁸⁷ Décision n° 2019-778 DC du 21 mars 2019, *Loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice*, paragr. 194 et 195. Sur les perquisitions et les visites domiciliaires de nuit, voir également les décisions n° 2004-492 DC du 2 mars 2004, *Loi portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité*, paragr. 46 et 47 et décision n° 2014-693 DC du 25 mars 2014, *Loi relative à la géolocalisation*, paragr. 16 et 17. Par ailleurs, sur le droit de visite et de saisie en matière fiscale, voir notamment la décision n° 2021-980 QPC du 11 mars 2022, *Société H. et autres (Droit de visite et de saisie en matière fiscale)*, paragr. 6 à 15.

⁸⁸ Décision n° 2017-695 QPC du 29 mars 2018, *M. Rouchdi B. et autre (Mesures administratives de lutte contre le terrorisme)*, paragr. 57 à 66. En matière d'état d'urgence, le Conseil constitutionnel a pu valider des pouvoirs de perquisition administrative qui n'étaient pas autorisés préalablement par le juge. Toutefois, il convient de relever la spécificité du contexte de l'état d'urgence, rappelé par le Conseil dans sa décision (décision n° 2016-536 QPC du 19 février 2016, *Ligue des droits de l'homme (Perquisitions et saisies administratives dans le cadre de l'état d'urgence)*, cons. 5, 8 à 10 et 12).

et à tous locaux professionnels, à condition que ceux-ci soient exclusivement consacrés à cet usage ; qu'ils ne disposent cependant d'aucune possibilité de contrainte matérielle et ne peuvent procéder à aucune perquisition ou saisie ; que, même au cas où les personnes auprès desquelles les enquêtes sont conduites feraient obstacle à l'exercice des missions des agents habilités, cette résistance ne pourrait donner lieu éventuellement qu'à l'application des sanctions pénales prévues par le dernier alinéa de l'article 10 de l'ordonnance du 28 septembre 1967, dans sa rédaction issue de l'article 15 de la loi présentement examinée »⁸⁹.

Dans une note sous cette décision, M. Bruno Genevois a pu estimer que celle-ci « se borne à rappeler qu'il importe de ne pas confondre les perquisitions et saisies effectuées au domicile des particuliers qui sont assujetties au contrôle de l'autorité judiciaire et les enquêtes administratives qui sont soumises à un moindre formalisme »⁹⁰.

– Dans sa décision n° 90-286 DC du 28 décembre 1990, le Conseil constitutionnel était saisi de dispositions qui autorisaient les agents de l'administration fiscale à contrôler de manière inopinée le fonctionnement du système de télétransmission de factures.

Il a considéré : « qu'il ne s'agit pas là d'opérations de police judiciaire tendant à la recherche d'infractions mais uniquement d'une procédure administrative de contrôle ; que seul l'accès aux "locaux professionnels" des entreprises émettrices et réceptrices et, s'il y a lieu, des prestataires de services de télédistribution, est autorisé ; que si les agents de l'administration peuvent agir de manière "inopinée", il demeure qu'un avis d'intervention doit être remis au contribuable ou à son représentant avant le commencement des opérations, ce qui implique qu'aucun contrôle ne puisse être opéré en l'absence de l'intéressé ou de son représentant ; qu'à l'issue de l'intervention un procès-verbal constatant la conformité ou la non-conformité du système est établi ; que l'obstacle mis à l'exercice du contrôle technique n'a d'autre conséquence que d'entraîner la suspension de l'autorisation prévue au paragraphe II ; que cette décision ne peut être prise qu'à l'issue d'un délai de 30 jours à compter de la notification du procès-verbal, délai pendant lequel le contribuable peut formuler ses observations et procéder aux régularisations nécessaires ».

Il en a déduit que « ces dispositions qui assurent la conciliation entre le respect des droits et libertés de l'individu et les nécessités de la lutte contre la fraude

⁸⁹ Décision n° 87-240 DC du 19 janvier 1988, *Loi sur les bourses de valeurs*, cons. 2 à 5.

⁹⁰ Note sous la décision n° 87-240 DC, *Protection des droits fondamentaux*, Bruno Genevois, *Annuaire international de justice constitutionnelle*, 1998, n° IV-1988, p. 403. Sur le contrôle opéré en matière de visites réalisées dans le cadre d'opérations de police judiciaire, voir, par exemple, la décision n° 97-389 DC du 22 avril 1997, *Loi portant diverses dispositions relatives à l'immigration*, cons. 73 à 76.

aussi bien informatique que fiscale, ne sont contraires à aucun principe de valeur constitutionnelle »⁹¹.

– Dans sa décision n° 2013-357 QPC du 29 novembre 2013 précitée, le Conseil s’est fondé, pour exercer son contrôle, sur la nature des missions confiées aux agents des douanes et sur les conditions particulières de leur exercice au regard de « *la mobilité des navires et [d]es difficultés de procéder au contrôle des navires en mer* »⁹².

– Dans sa décision n° 2023-1044 QPC du 13 avril 2023, le Conseil s’est prononcé sur certaines dispositions de l’article L. 171-1 du code de l’environnement avant sa modification par la loi du 2 février 2023 précitée.

Après avoir précisé que cet article reconnaît aux fonctionnaires et agents chargés des contrôles administratifs prévus par le code de l’environnement un droit de visite dans le cadre duquel ils « *peuvent notamment accéder, sous certaines conditions, à des espaces clos et des locaux accueillant des installations, ouvrages, travaux, opérations, objets, dispositifs et activités régis par ce code, ainsi qu’aux domiciles et à la partie des locaux à usage d’habitation* », le Conseil s’est attaché à examiner la portée des dispositions contestées de cet article qui prévoyaient, pour leur part, qu’ils ont « *accès, à tout moment, aux autres lieux où s’exercent ou sont susceptibles de s’exercer des activités régies par ce code* ».

Constatant que ces dispositions n’autorisaient ainsi les agents à procéder à des contrôles administratifs que dans les lieux libres d’accès, tels que les espaces naturels ou terrains agricoles, le Conseil a jugé que, au regard de la nature même de ces lieux, elles ne portaient pas atteinte au droit au respect de la vie privée⁹³.

⁹¹ Décision n° 90-286 DC du 28 décembre 1990, *Loi de finances rectificative pour 1990*, cons. 13 et 14.

⁹² Le commentaire de cette décision précise, à ce titre, que « *La première question qui se posait était celle de savoir si les pouvoirs des agents des douanes, qui peuvent être comparés à ceux exercés lors d’une perquisition, impliquent une autorisation préalable du juge.[...] Il convient d’observer que les pouvoirs des agents des douanes s’exercent dans un cadre qui ne relève pas de la police judiciaire. Comme le rappelle l’article 44 bis précité, il s’agit d’un pouvoir de visite pour l’application des dispositions du code des douanes et la lutte contre la fraude. [...] Le seul fait que les agents des douanes puissent, dans certains cas, opérer des visites en raison de suspicions de la commission d’infractions, n’a pas pour effet de conférer aux articles 62 et 63 une portée judiciaire* ». Le même commentaire rappelle en outre que « *Pour l’appréciation de la constitutionnalité du régime de visite des navires, le Conseil constitutionnel a estimé que les règles relatives à la protection constitutionnelle applicables au domicile ne pouvaient être appliquées aux navires ne varietur, sans prendre en compte leurs particularités. [...] En raison de la mobilité des navires et des difficultés de procéder à leur contrôle en mer, le Conseil constitutionnel a estimé que l’article 2 de la Déclaration de 1789 n’imposait pas de subordonner à une autorisation d’un juge l’exercice, par les douaniers, de leur compétence pour visiter les navires. Le Conseil constitutionnel a donc jugé que l’absence d’autorisation juridictionnelle préalable de la visite des navires par les agents des douanes n’est pas en elle-même contraire à la Constitution* ». Comme précédemment rappelé, il a toutefois considéré que les dispositions contestées ne prévoyaient pas de garanties légales suffisantes au regard des exigences constitutionnelles applicables.

⁹³ Décision n° 2023-1044 QPC du 13 avril 2023, *M. Dominique B. (Droits de visite, de communication et de saisie des agents chargés de la protection de l’environnement)*, paragr. 12 à 14.

– Récemment, dans sa décision n° 2023-1059 QPC du 14 septembre 2023, le Conseil a admis la conformité à la Constitution des dispositions du code de la sécurité intérieure imposant aux propriétaires ou aux exploitants d'immeubles à usage d'habitation de garantir aux services de police et de gendarmerie nationales un accès aux parties communes de leurs immeubles aux fins d'intervention, y compris à celles qui ne sont pas librement accessibles. Après avoir formulé une réserve d'interprétation, précisant que ces dispositions « *n'ont pas pour objet et ne sauraient avoir pour effet de leur permettre d'accéder à ces lieux pour d'autres fins que la réalisation des seuls actes que la loi les autorise à accomplir pour l'exercice de leurs missions* », le Conseil a rappelé que dans le cas où les services de police et de gendarmerie nationales interviennent dans le cadre d'une opération de police judiciaire, notamment lors d'une enquête préliminaire, les actes d'investigation prévus par le code de procédure pénale ne peuvent être mis en œuvre que sous le contrôle d'un magistrat du parquet et que certaines techniques spéciales d'enquête sont subordonnées à une autorisation d'un magistrat du siège.

Le Conseil a par ailleurs relevé que « *les services de police et de gendarmerie nationales sont autorisés à accéder uniquement aux parties communes des immeubles à usage d'habitation, qui, en vertu de l'article 3 de la loi du 10 juillet 1965 mentionnée ci-dessus, sont constituées des bâtiments et terrains affectés à l'usage et à l'utilité de tous les copropriétaires ou de plusieurs d'entre eux* » et non « *à des lieux susceptibles de constituer un domicile* ».

Il a en a déduit que « *sous la réserve [d'interprétation qui a été énoncée] et compte tenu de la nature des lieux auxquels les forces de l'ordre peuvent accéder* », les dispositions contestées ne portaient pas une atteinte disproportionnée au droit au respect de la vie privée⁹⁴.

2. – L'application à l'espèce

a. – S'agissant des dispositions contestées de l'article L. 171-1 du code de l'environnement

Après avoir rappelé que la liberté proclamée par l'article 2 de la Déclaration de 1789 implique le droit au respect de la vie privée et, en particulier, de l'inviolabilité du domicile, le Conseil a énoncé la formule de principe selon laquelle « *Il appartient au législateur d'assurer la conciliation entre, d'une part, l'objectif de valeur constitutionnelle de prévention des atteintes à l'ordre public et, d'autre part, le droit au respect de la vie privée et l'inviolabilité du domicile* » (paragr. 43 et 44).

⁹⁴ Décision n° 2023-1059 QPC du 14 septembre 2023 *M. Franck G. (Accès de la police et de la gendarmerie nationales aux parties communes des immeubles à usage d'habitation)*, paragr. 7 à 12.

Le Conseil étant à nouveau saisi de certaines dispositions de l'article L. 171-1 du code de l'environnement, il a commencé par resituer l'objet de ce dernier avant d'examiner celles qui étaient précisément contestées.

Il a ainsi rappelé que cet article reconnaît un droit de visite aux fonctionnaires et agents chargés des contrôles administratifs prévus par le code de l'environnement, en application duquel ces derniers peuvent notamment accéder, sous certaines conditions, aux locaux accueillant des installations, ouvrages, travaux, opérations, objets, dispositifs et activités régis par ce code ainsi qu'aux domiciles et à la partie des locaux à usage d'habitation (paragr. 45).

L'article L. 171-1 permet également à ces agents d'accéder à tout moment aux autres lieux où s'exercent ou sont susceptibles de s'exercer des activités régies par ce code, dont font partie, en application des dispositions contestées, les enclos (paragr. 46).

S'agissant d'une prérogative relevant de la police administrative, le Conseil a considéré, en premier lieu, qu'en adoptant ces dispositions, le législateur a poursuivi l'objectif de valeur constitutionnelle de prévention des atteintes à l'ordre public (paragr. 47).

En second lieu, il a constaté qu'« *en vertu du paragraphe II de l'article L. 171-1 du code de l'environnement, les fonctionnaires et agents chargés des contrôles ne peuvent avoir accès aux domiciles et à la partie des locaux à usage d'habitation qu'en présence de l'occupant et avec son assentiment* » (paragr. 48). Par contraste, les dispositions contestées visaient à permettre aux agents chargés de tels contrôles d'accéder à des enclos sans l'accord de l'occupant, indépendamment du fait qu'ils puissent constituer un domicile au sens que la jurisprudence de la Cour de cassation donne à cette notion.

Par une réserve d'interprétation, le Conseil a dès lors jugé que ces dispositions « *ne sauraient, sans méconnaître le principe de l'inviolabilité du domicile, permettre à ces agents d'accéder à des enclos sans l'accord de l'occupant, si ces lieux sont susceptibles de constituer un domicile* » (même paragr.). Ce faisant, le Conseil n'a pas tranché la question, dont l'examen relève du juge compétent, de savoir si, pour l'application de ces dispositions, des terrains clos, en particulier, lorsqu'ils sont attenants à une habitation, sont susceptibles d'être assimilés dans certains cas à un domicile.

Le Conseil en a conclu que, sous cette réserve, le grief tiré de la méconnaissance du droit au respect de la vie privée et du principe de l'inviolabilité du domicile devait être écarté (paragr. 49).

Après avoir constaté que les dispositions contestées ne méconnaissaient aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit, il les a déclarées conformes à la Constitution (paragr. 50).

b. – S’agissant des dispositions contestées de l’article L. 428-21 du code de l’environnement

Le Conseil a appliqué la même grille d’analyse pour l’examen des dispositions contestées de l’article L. 428-21 du code de l’environnement, qui prévoient que les agents de développement, recrutés par les fédérations départementales de chasseurs pour constater certaines infractions aux règles du code de l’environnement (paragr. 51), « *disposent des mêmes droits d’accès que ceux reconnus aux fonctionnaires et agents chargés de la police de l’environnement en application du 1^o du paragraphe I de l’article L. 171-1 du même code* » (paragr. 52).

Tenant compte du renvoi opéré aux seules dispositions du « *1^o du paragraphe I de l’article L. 171-1* », le Conseil a relevé que les dispositions contestées n’autorisent pas les agents de développement à accéder aux locaux à usage d’habitation, ni ne leur permettent d’accéder « *aux autres lieux, et notamment aux enclos, dont l’accès est régi par les dispositions du 2^o du paragraphe I du même article* »⁹⁵ (paragr. 53).

Le Conseil en a déduit que le grief tiré de ce que les dispositions contestées, en permettant à ces agents d’accéder à des enclos, méconnaîtraient le droit au respect de la vie privée et l’inviolabilité du domicile ne pouvait qu’être écarté (paragr. 54). Il a également jugé que, eu égard aux garanties qu’elles prévoient, ces dispositions ne portaient pas une atteinte disproportionnée au droit au respect de la vie privée (même paragr.).

Constatant que ces dispositions ne méconnaissaient aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit, il les a déclarées conformes à la Constitution (paragr. 55).

⁹⁵ S’il semble à la lecture des travaux parlementaires que l’intention du législateur ait été de conférer à ces agents la possibilité d’accéder également aux enclos cynégétiques sans le consentement des propriétaires, la référence expresse au seul 1^o du paragraphe I limite juridiquement cet accès à certains locaux qui y sont énumérés (à savoir des locaux « *accueillant des installations, des ouvrages, des travaux, des aménagements, des opérations, des objets, des dispositifs et des activités soumis aux dispositions du présent code, à l’exclusion des locaux à usage d’habitation* »), et non aux enclos.