

Décision n° 2010 – 33 QPC

Société Esso SAF

Cession gratuite de terrain

Dossier documentaire

Source : services du Conseil constitutionnel © 2010

Table des matières

<u>I. Dispositions législatives</u>	3
A. Dispositions contestées	3
1. Code de l'urbanisme	3
– Article L 332-6-1	3
B. Autres dispositions	4
1. Code de l'urbanisme	4
– Article L 332-6	4
– Article R 332-15	4
C. Application des dispositions contestées	5
1. Jurisprudence administrative	5
– Conseil d'Etat, 1 avril 1994, n° 133210	5
– Conseil d'Etat, 3 juillet 1998, n° 158592	5
– Conseil d'Etat, 11 février 2004, n° 211510	6
– Conseil d'Etat, 20 juin 2006, n° 281253	6
– Conseil d'État, 17 février 2010, n° 316669	7
– Tribunal administratif de Marseille, 26 mai 1989	7
<u>II. Constitutionnalité de la disposition contestée</u>	8
1. Normes de référence	8
a) Déclaration des droits de l'homme et du citoyen	8
– Article 2	8
– Article 13	8
– Article 17	8
2. Jurisprudence du Conseil constitutionnel	8
– Décision n° 81-132 DC du 16 janvier 1982 - Loi de nationalisation	8

– Décision n° 89-256 DC du 25 juillet 1989 – Loi portant dispositions diverses en matière d'urbanisme et d'agglomérations nouvelles.....	9
– Décision n° 89-267 DC du 22 janvier 1990 - Loi complémentaire à la loi n° 88-1202 du 30 décembre 1988 relative à l'adaptation de l'exploitation agricole à son environnement économique et social.....	9
– Décision n° 90-287 DC du 16 janvier 1991 - Loi portant dispositions relatives à la santé publique et aux assurances sociales.....	10
– Décision n° 2010-607 DC du 10 juin 2010 - Loi relative à l'entrepreneur individuel à responsabilité limitée.....	10
– Décision n° 2010-5 QPC du 18 juin 2010 - SNC Kimberly Clark.....	10
– Décision n° 2010-10 QPC du 02 juillet 2010 - Consorts C. et autres.....	11

I. Dispositions législatives

A. Dispositions contestées

1. Code de l'urbanisme

– Article L 332-6-1

Les contributions aux dépenses d'équipements publics prévus au 2° de l'article L. 332-6 sont les suivantes :

1° a) Abrogé

b) Abrogé

c) La taxe départementale des espaces naturels sensibles prévue à l'article L. 142-2 ;

d) La taxe pour le financement des dépenses des conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement prévue à l'article 1599 B du code général des impôts ;

e) La taxe spéciale d'équipement prévue à l'article 1599-0 B du code général des impôts.

2° a) La participation pour raccordement à l'égout prévue à l'article L. 1331-7 code de la santé publique ;

b) La participation destinée à la réalisation de parcs publics de stationnement prévue à l'article L. 332-7-1 ;

c) La participation spécifique pour la réalisation d'équipements publics exceptionnels prévue à l'article L. 332-8 ;

d) La participation pour voirie et réseaux prévue à l'article L. 332-11-1 ;

e) Les cessions gratuites de terrains destinés à être affectés à certains usages publics qui, dans la limite de 10 % de la superficie du terrain auquel s'applique la demande, peuvent être exigées des bénéficiaires d'autorisations portant sur la création de nouveaux bâtiments ou de nouvelles surfaces construites ;

3° La participation des riverains prévue par la législation applicable dans les départements du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle, celle-ci pouvant être actualisée pour tenir compte du délai écoulé entre la date de réalisation des travaux concernés et le montant de perception de cette participation. Elle peut également inclure les frais de premier établissement de l'éclairage public.

B. Autres dispositions

1. Code de l'urbanisme

– Article L 332-6

Les bénéficiaires d'autorisations de construire ne peuvent être tenus que des obligations suivantes :

1° Le versement de la taxe locale d'équipement prévue à l'article 1585 A du code général des impôts ou de la participation instituée dans les secteurs d'aménagement définis à l'article L. 332-9 ou dans les périmètres fixés par les conventions visées à l'article L. 332-11-3 ;

2° Le versement des contributions aux dépenses d'équipements publics mentionnées à l'article L. 332-6-1. Toutefois ces contributions telles qu'elles sont définies aux 2° et 3° dudit article ne peuvent porter sur les équipements publics donnant lieu à la participation instituée dans les secteurs d'aménagement définis à l'article L. 332-9 ou dans les périmètres fixés par les conventions visées à l'article L. 332-11-3 ;

3° La réalisation des équipements propres mentionnées à l'article L. 332-15 ;

4° Le versement de la redevance d'archéologie préventive prévue aux articles L. 524-2 à L. 524-13 du code du patrimoine.

– Article R 332-15

L'autorité qui délivre le permis de construire ou le permis d'aménager portant sur un lotissement ne peut exiger la cession gratuite de terrains qu'en vue de l'élargissement, du redressement ou de la création des voies publiques, et à la condition que les surfaces cédées ne représentent pas plus de 10 % de la surface du terrain faisant l'objet de la demande.

Toutefois, cette possibilité de cession gratuite est exclue lorsque le permis de construire concerne un bâtiment agricole autre qu'un bâtiment d'habitation.

Si un coefficient d'occupation du sol a été fixé, la superficie des terrains ainsi cédés gratuitement est prise en compte pour le calcul des possibilités de construction. Il en est de même pour la définition de la densité d'une construction au regard du plafond légal. Ces dispositions ne font pas obstacle à l'application de l'ensemble des autres règles et servitudes d'urbanisme.

C. Application des dispositions contestées

1. Jurisprudence administrative

– **Conseil d'Etat, 1 avril 1994, n° 133210**

(...)

Considérant que, si le plan d'occupation des sols de la COMMUNE DE RAMATUELLE, approuvé le 10 juillet 1987, comporte, sur le fondement des prescriptions de l'article L. 123-1 du code de l'urbanisme, l'inscription d'un emplacement réservé en vue de la "création" et de l'"élargissement" d'une voie publique sur le tracé d'un chemin rural desservant le terrain faisant l'objet du permis de construire accordé à M. Alexandre X..., il ne ressort pas des pièces du dossier que la commune ait établi, à la date de l'arrêté attaqué, un projet suffisamment précis pour justifier la mise en œuvre des prérogatives exceptionnelles déterminées par les dispositions des articles L.332-6-1 et R.332-15 du même code ; que, par suite, en délivrant le permis sollicité, le maire de Ramatuelle ne pouvait légalement exiger la cession à la commune du terrain nécessaire à l'élargissement du chemin rural susmentionné dans la limite de 10% de la superficie du terrain d'assiette de la construction autorisée ; que, dès lors, la commune requérante n'est pas fondée à soutenir que c'est à tort que le tribunal administratif de Nice annulé les dispositions de l'arrêté du 13 février 1989 imposant ladite cession ;

(...)

– **Conseil d'Etat, 3 juillet 1998, n° 158592**

(...)

Considérant que, d'une part, l'article L. 160-5 du code de l'urbanisme subordonne le principe qu'il édicte de non-indemnisation des servitudes d'urbanisme à la condition que celles-ci aient été instituées légalement, aux fins de mener une politique d'urbanisme conforme à l'intérêt général et dans le respect des règles de compétence, de procédure et de forme prévues par la loi ; que, d'autre part, cet article ne pose pas un principe général et absolu, mais l'assortit expressément de deux exceptions touchant aux droits acquis par les propriétaires et à la modification de l'état antérieur des lieux ; qu'enfin, cet article ne fait pas obstacle à ce que le propriétaire dont le bien est frappé d'une servitude prétende à une indemnisation dans le cas exceptionnel où il résulte de l'ensemble des conditions et circonstances dans lesquelles la servitude a été instituée et mise en œuvre, ainsi que de son contenu, que ce propriétaire supporte une charge spéciale et exorbitante, hors de proportion avec l'objectif d'intérêt général poursuivi ; que, dans ces conditions, le requérant n'est pas fondé à soutenir que l'article L. 160-5 du code de l'urbanisme serait incompatible avec les stipulations de l'article 1er du protocole additionnel à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;

(...)

– **Conseil d'Etat, 11 février 2004, n° 211510**

(...)

Considérant, en premier lieu, que les dispositions précitées des articles L. 332-6 et L. 332-6-1 du code de l'urbanisme, en ce qu'elles permettent de subordonner la délivrance d'un permis de construire à la cession gratuite de 10 % au plus de la superficie du terrain au titre de la contribution du bénéficiaire aux dépenses d'équipements publics, ont pour objet non pas, comme la procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique, de priver une personne de la propriété d'un bien mais de réglementer le droit de construire, qui, faute d'être un droit nécessairement attaché à la propriété du terrain, relève de l'usage d'un tel bien au sens des stipulations précitées du protocole ; qu'en deuxième lieu, la contribution demandée au bénéficiaire du permis de construire sous la forme de la cession gratuite d'une partie du terrain ne peut être exigée que si l'intéressé demande un permis de construire, en vue de la création de nouveaux bâtiments ou de nouvelles surfaces construites, et mise en œuvre, par un acte accompli par celui-ci, qu'au moment du commencement des travaux autorisés, sans pouvoir s'appliquer au titulaire qui, avant cette dernière date, a renoncé au projet de construction ; qu'en troisième lieu, cette cession est strictement encadrée par la loi en ce qu'elle ne peut excéder 10 % de la superficie du terrain et doit être justifiée par un projet précis d'opération de voirie publique, conforme à l'intérêt général ; qu'enfin et en quatrième lieu, les dispositions précitées ne font pas obstacle à ce qu'un propriétaire à l'égard duquel est prescrite une cession prétende à une indemnisation dans le cas où il résulte de l'ensemble des conditions et circonstances dans lesquelles la cession a été prescrite et mise en œuvre que ce propriétaire supporte, nonobstant l'avantage tiré du permis de construire qui lui a été accordé, une charge spéciale et exorbitante, hors de proportion avec l'objectif d'intérêt général poursuivi ; que, dans ces conditions, la cour administrative d'appel n'a pas commis d'erreur de droit en jugeant que ces dispositions législatives n'étaient pas incompatibles avec les stipulations de l'article 1er du premier protocole additionnel à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;

(...)

– **Conseil d'Etat, 20 juin 2006, n° 281253**

(...)

Considérant, en premier lieu, qu'il ressort des pièces du dossier que, contrairement à ce que soutiennent M. et Mme A, l'aménagement de la voirie communale n'était pas à la date du permis litigieux une simple éventualité mais correspondait à un projet précis ayant fait l'objet d'une étude réalisée par la direction départementale de l'équipement à la suite d'une délibération du conseil municipal en date du 1er juillet 1994 ; qu'à supposer même que le projet, qui consiste en la création de chicanes destinées à réduire la vitesse de la circulation, n'entraîne pas d'élargissement de la chaussée proprement dite, cette circonstance est, en l'espèce, sans incidence sur la légalité de la décision attaquée, dès lors que la cession gratuite de terrain mise à la charge de M. et Mme A était bien justifiée par une opération de voirie publique conforme à l'intérêt général, consistant en un élargissement de l'emprise de la voie ; que, dans ces conditions, M. et Mme A ne sont pas fondés à soutenir que le projet de la commune serait illégal dans son principe et insuffisamment précis dans ses modalités ; qu'ils ne sont pas davantage fondés à soutenir qu'il serait constitutif d'un détournement de pouvoir ;

(...)

Considérant, en dernier lieu, qu'en égard à l'objet des dispositions précitées du code de l'urbanisme, la circonstance que la partie du terrain, objet de cette cession, supporte un mur de clôture n'est pas de nature à rendre illégal le recours à la procédure de cession gratuite qu'elles instituent ;

(...)

– **Conseil d'État, 17 février 2010, n° 316669**

(...)

Considérant que le chemin rural n° 50, pour l'élargissement duquel une cession gratuite de terrain a été imposée à la SCI Le Clos de la Tour par l'article 2 de l'arrêté du 1er février 1993, n'avait pas, à cette date, été classé dans la voirie communale ; que s'il était déjà affecté à l'usage du public en 1993, il ne se trouvait pas en agglomération et ne pouvait donc être regardé comme faisant partie de la voirie urbaine incorporée dans le réseau des voies communales en application de l'article 9 de l'ordonnance du 7 janvier 1959 relative à la voirie des collectivités locales ; que la commune ne justifie, à la date précitée, d'aucun projet précis de transformation de ce chemin en voie publique nouvelle ; que, par suite, le chemin rural n° 50 n'avait pas, pour l'application des prérogatives exceptionnelles instituées par les dispositions précitées des articles L. 332-6 et R. 332-15 du code de l'urbanisme, le caractère d'une voie publique et que c'est, dès lors, à bon droit que le tribunal administratif de Montpellier a constaté l'illégalité de l'article 2 de l'arrêté litigieux en tant qu'il impose une cession gratuite de terrain à la SCI Le Clos de la Tour pour l'élargissement de ce chemin rural ;

(...)

Mais considérant qu'aux termes de l'article L. 332-28 du code de l'urbanisme dans sa rédaction issue de l'article 57 de la loi n° 93-122 du 29 janvier 1993, publiée le 30 janvier 1993, et en vigueur au 1er février 1993 : Les contributions mentionnées ou prévues au 2° de l'article L. 332-6-1 et à l'article L. 332-9 sont prescrites, selon le cas, par l'autorisation de construire, l'autorisation de lotir, l'autorisation d'aménager un terrain destiné à l'accueil d'habitations légères de loisir ou l'acte approuvant un plan de remembrement. Cette autorisation ou cet acte en constitue le fait générateur. Il en fixe le montant, la superficie s'il s'agit d'un apport de terrains ou les caractéristiques générales s'il s'agit des travaux mentionnés au premier alinéa de l'article L. 332-10. ; qu'il résulte de ces dispositions que l'autorisation d'urbanisme qui impose une cession gratuite de terrain doit mentionner la superficie du terrain à céder à peine de nullité de la disposition imposant la cession gratuite ; que l'article 2 de l'arrêté du 1er février 1993 se borne à prévoir la cession gratuite au domaine public du terrain nécessaire à la création de la voirie et à l'élargissement de l'avenue du Maréchal Bugeaud , sans fixer la superficie de ce terrain ; que, par suite, la SCI Le Clos de la Tour et M. et Mme B sont fondés à soutenir, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens qu'ils ont soulevés, que l'article 2 de l'arrêté litigieux, en tant qu'il impose une cession de terrains pour la création ou l'élargissement de voies publiques, méconnaît les dispositions de l'article L. 332-28 du code de l'urbanisme et qu'il y a donc lieu de constater son illégalité ;

(...)

– **Tribunal administratif de Marseille, 26 mai 1989**

Gaz Pal 1990, 2, pan. dr. adm. p. 567

Si, en application des articles L 332-6 du code de l'urbanisme dans sa rédaction antérieure à la loi 85-729 du 18 juillet 1985, et R 332-15 du même code, le bénéficiaire du permis de construire doit céder les terrains en cause gratuitement, en vue de l'élargissement des voies publiques, c'est-à-dire sans recevoir d'indemnité pour la valeur du terrain nu, il n'a pas à supporter les frais causés par l'opération de cession, lesquels doivent être à la charge de la collectivité qui reçoit les terrains.

L'indemnité accordée à un oléiculteur producteur d'huile d'olive, dont les 22 oliviers productifs situés sur le terrain cédé peuvent être normalement transplantés sur le terrain contigu lui appartenant, doit être fixé soit au montant des frais de transplantation des oliviers, soit au montant du capital représentatif des pertes de bénéfiques agricoles correspondant à la disparition de ces oliviers, si cette dernière somme est moins élevée. Le département est condamné au versement d'une somme, non contestée de 30.000F.

II. Constitutionnalité de la disposition contestée

1. Normes de référence

a) Déclaration des droits de l'homme et du citoyen

– **Article 2**

Le but de toute association politique est la conservation des droits naturels et imprescriptibles de l'Homme. Ces droits sont la liberté, la propriété, la sûreté, et la résistance à l'oppression.

– **Article 13**

Pour l'entretien de la force publique, et pour les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable : elle doit être également répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés.

– **Article 17**

La propriété étant un droit inviolable et sacré, nul ne peut en être privé, si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité.

2. Jurisprudence du Conseil constitutionnel

– **Décision n° 81-132 DC du 16 janvier 1982 - Loi de nationalisation**

(...)

46. Considérant qu'il convient d'examiner si ces dispositions répondent à la double exigence du caractère juste et du caractère préalable de l'indemnisation ;

(...)

– **Décision n° 89-256 DC du 25 juillet 1989 – Loi portant dispositions diverses en matière d'urbanisme et d'agglomérations nouvelles**

(...)

19. Considérant qu'afin de se conformer à ces exigences constitutionnelles la loi ne peut autoriser l'expropriation d'immeubles ou de droits réels immobiliers que pour la réalisation d'une opération dont l'utilité publique est légalement constatée ; que la prise de possession par l'expropriant doit être subordonnée au versement préalable d'une indemnité ; que, pour être juste, l'indemnisation doit couvrir l'intégralité du préjudice direct, matériel et certain, causé par l'expropriation ; qu'en cas de désaccord sur la fixation du montant de l'indemnisation, l'exproprié doit disposer d'une voie de recours appropriée ;

(...)

23. Considérant que la procédure régie par l'article L 15-9, si elle permet, sous les conditions susanalysées, une prise de possession anticipée de terrains non bâtis, ne fait nullement échec à l'intervention du juge judiciaire pour la fixation définitive du montant de l'indemnité ; qu'ainsi, en tout état de cause, n'est pas méconnue l'importance des attributions conférées à l'autorité judiciaire en matière de protection de la propriété immobilière par les principes fondamentaux reconnus par les lois de la République ;

(...)

25. Considérant, en outre, qu'il est loisible au législateur, compétent pour déterminer les principes fondamentaux du régime de la propriété en vertu de l'article 34 de la Constitution, de prévoir en matière d'expropriation des règles de procédure différentes selon les situations, pourvu que ces différences ne procèdent pas de discriminations injustifiées et que soient assurées aux propriétaires de biens expropriés des garanties équivalentes ; que les règles de procédure fixées par l'article L 15-9, qui sont justifiées par des motifs impérieux d'intérêt général et sont assorties de garanties au profit des propriétaires intéressés, ne portent pas atteinte au principe d'égalité ;

– **Décision n° 89-267 DC du 22 janvier 1990 - Loi complémentaire à la loi n° 88-1202 du 30 décembre 1988 relative à l'adaptation de l'exploitation agricole à son environnement économique et social**

(...)

17. Considérant que l'exercice du droit de délaissement constitue une réquisition d'achat à l'initiative d'un propriétaire de parcelles qui n'entend pas adhérer à une association syndicale autorisée ; que par suite les conditions d'exercice de ce droit n'entrent pas dans le champ d'application de l'article 17 de la Déclaration de 1789 ;

18. Considérant cependant qu'il résulte du respect dû au droit de propriété garanti par l'article 2 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, comme du principe d'égalité devant les charges publiques qui découle de son article 13, que le prix d'un bien délaissé au profit d'une association syndicale autorisée ne saurait être inférieur à sa valeur ;

(...)

– **Décision n° 90-287 DC du 16 janvier 1991 - Loi portant dispositions relatives à la santé publique et aux assurances sociales**

(...)

22. Considérant, en deuxième lieu, que les dispositions relatives à l'homologation des tarifs n'emportent par elles-mêmes aucun transfert de propriété ; que les restrictions qui peuvent en résulter quant aux conditions d'exercice du droit de propriété répondent à un motif d'intérêt général et n'ont pas pour effet de dénaturer la portée de ce droit ;

(...)

– **Décision n° 2010-607 DC du 10 juin 2010 - Loi relative à l'entrepreneur individuel à responsabilité limitée**

(...)

9. Considérant qu'en vertu des alinéas 6 à 8 de l'article L. 526 12 de ce code, la déclaration d'affectation du patrimoine soustrait le patrimoine affecté du gage des créanciers personnels de l'entrepreneur et le patrimoine personnel du gage de ses créanciers professionnels ; que s'il était loisible au législateur de rendre la déclaration d'affectation opposable aux créanciers dont les droits sont nés antérieurement à son dépôt, c'est à la condition que ces derniers soient personnellement informés de la déclaration d'affectation et de leur droit de former opposition ; que, sous cette réserve, le deuxième alinéa de l'article L. 526-12 du code de commerce ne porte pas atteinte aux conditions d'exercice du droit de propriété des créanciers garanti par les articles 2 et 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 ;

(...)

– **Décision n° 2010-5 QPC du 18 juin 2010 - SNC Kimberly Clark**

(...)

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

(...)

5. Considérant, d'autre part, que le 1 de l'article 273 du code général des impôts, en ce qu'il renvoie à un décret en Conseil d'État le soin de fixer les délais dans lesquels doivent être opérées les déductions auxquelles ont droit les personnes assujetties à la taxe sur la valeur ajoutée, ne porte pas atteinte au droit de propriété garanti par les articles 2 et 17 de la Déclaration de 1789 ;

(...)

– **Décision n° 2010-10 QPC du 02 juillet 2010 - Consorts C. et autres**

(...)

4. Considérant que, parmi les cinq membres du tribunal maritime commercial, deux d'entre eux, voire trois si le prévenu n'est pas un marin, ont la qualité soit d'officier de la marine nationale soit de fonctionnaire ou d'agent contractuel de l'État, tous placés en position d'activité de service et, donc, soumis à l'autorité hiérarchique du Gouvernement ; que, dès lors, même si la disposition contestée fait obstacle à ce que l'administrateur des affaires maritimes désigné pour faire partie du tribunal ait participé aux poursuites ou à l'instruction de l'affaire en cause, ni cet article ni aucune autre disposition législative applicable à cette juridiction n'institue les garanties appropriées permettant de satisfaire au principe d'indépendance ; que, par suite, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres griefs, ces dispositions doivent être déclarées contraires à la Constitution ;

(...)