

Décision n° 2010-43 QPC – 6 octobre 2010

Époux A.

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 12 juillet 2010 par le Conseil d'État (décision n° 338977), dans les conditions prévues à l'article 61-1 de la Constitution, d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) relative à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit de l'article L. 318-3 du code de l'urbanisme. Le Conseil constitutionnel a jugé cette disposition conforme à la Constitution.

I. – Les dispositions contestées

L'article L. 318-3 du code de l'urbanisme est issu de la loi n° 65-503 du 29 juin 1965 relative à certains déclassements, classements et transferts de propriété de dépendances domaniales et de voies privées.

Il permet à l'autorité administrative de transférer d'office la propriété de voies privées ouvertes à la circulation générale, afin de les incorporer dans le domaine public de la commune sur le territoire de laquelle ces voies sont situées.

L'article L. 318-3 du code de l'urbanisme prévoit notamment que :

- le transfert de propriété ne concerne que les voies privées ouvertes à la circulation publique dans des ensembles d'habitations ;
- le transfert de la propriété est prononcé après enquête publique ;
- la décision de l'autorité administrative portant transfert est prise par délibération du conseil municipal ; si un propriétaire intéressé a fait connaître son opposition, cette décision est prise par arrêté du représentant de l'État dans le département, à la demande de la commune ;
- le plan d'alignement qui fixe la limite des voies incorporées au domaine de la commune se borne aux emprises effectivement livrées à la circulation publique.

Cet article donne ainsi la possibilité aux communes de disposer plus librement de la gestion de ces voies sur lesquelles elles sont amenées à intervenir, notamment parce que leur usage peut impliquer que des mesures de police soient ordonnées ou des travaux publics réalisés.

Le législateur a conçu cette procédure de transfert d'office de propriété comme le moyen de mettre fin au décalage qui peut apparaître entre une voie dont la propriété est privée, mais sur laquelle les propriétaires ont renoncé à exercer un droit de jouissance exclusive, et les obligations incombant à la commune du fait de son ouverture au public.

II. – La conformité à la Constitution

La QPC portait sur la conformité de l'article L. 318-3 au droit de propriété garanti par l'article 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, aux termes duquel « *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* ».

Selon les requérants, ces dispositions de l'article L. 318-3 du code de l'urbanisme auraient porté atteinte à ce droit en ce qu'elles ne respectent pas l'exigence d'une indemnité juste et préalable des propriétaires.

L'article L. 318-3 prévoit expressément que le transfert dans le domaine public d'une voie privée ouverte à la circulation publique est effectué sans indemnité.

Cependant, le transfert des voies est conditionné par l'ouverture à la circulation générale de ces voies privées. Or, il est bien établi que cette ouverture résulte de la volonté exclusive de leur propriétaire de renoncer à un usage privatif de son bien. Une voie ne peut être réputée affectée à l'usage du public que si son ouverture à la circulation publique résulte du consentement, au moins tacite, c'est-à-dire toléré, des propriétaires¹.

Cette ouverture à la circulation publique s'opère sous le contrôle du juge administratif, auquel il appartient d'apprécier, outre les conditions d'utilisation

¹ CE, 3 décembre 1975, *Sté foncière Paris Languedoc*, n° 89689 ; CE, 25 juillet 1980, *Buisson*, n° 10023 ; CE, 15 février 1989, *Commune de Mouvaux*, n° 71992.

de la voie et de ses éventuels aménagements², la réalité du consentement du propriétaire ou, le cas échéant, de l'unanimité des propriétaires de la voie³.

En adoptant l'article L. 318-3 du code de l'urbanisme, le législateur a entendu permettre à l'autorité administrative de conférer à ces voies privées ouvertes à la circulation publique un statut juridique conforme à leur usage. En prévoyant que le transfert de propriété s'effectue sans indemnité, le législateur a souhaité tirer les conséquences d'une situation dans laquelle le bien en cause est affecté à la circulation ouverte à tous par la volonté exclusive du propriétaire, renonçant par là à son usage purement privé, et ne peut être distraît de cette affectation.

Par ailleurs, ce transfert de propriété met à la charge de la collectivité publique au profit de laquelle le transfert a été réalisé l'entretien, la conservation et l'éventuel aménagement des voies, ainsi que les responsabilités afférentes à ces obligations, toutes charges et obligations que le propriétaire n'a plus à assumer.

Le Conseil constitutionnel a relevé « au demeurant », c'est-à-dire sans en faire un élément déterminant, que le législateur n'a pas exclu toute indemnisation dans le cas exceptionnel où le transfert de propriété entraînerait pour le propriétaire une charge spéciale et exorbitante, hors de proportion avec l'objectif d'intérêt général poursuivi. Ce faisant, il s'est référé à la jurisprudence développée par le Conseil d'État sur le terrain des stipulations de l'article 1^{er} du Premier protocole additionnel à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, et notamment à la jurisprudence *Bitouzet*⁴ concernant le principe de non-indemnisation d'une servitude d'urbanisme mentionnée à l'article L. 160-5 du code de l'urbanisme, et à la jurisprudence *Schiocchet* concernant la cession gratuite de terrain prévue par l'article L. 332-6-1 du même code⁵.

Aussi, compte tenu de l'ensemble de ces éléments, le Conseil constitutionnel a considéré que les dispositions contestées ne sont pas contraires à l'article 17 de la Déclaration de 1789. Par suite, les griefs tirés de l'atteinte portée au droit de propriété ont été rejetés.

² CE, Ass., 22 avril 1960, *Berthier*.

³ CE, 5 novembre 1975, *Commune Villeneuve-Tolosane*, n° 93815 ; CE, 15 février 1989, *Commune de Mouvaux*, n° 71992 ; CE, 5 mars 2008, *Bermond*, n° 288540.

⁴ CE, Sect., 3 juillet 1998, *Bitouzet*, n° 158592.

⁵ CE, 11 février 2004, *Schiocchet*, n° 211510.