

Décision n° 2013-325 QPC du 21 juin 2013

M. Jean-Sébastien C.

(Droit de délaissement d'un terrain inscrit en emplacement réservé)

La troisième chambre civile de la Cour de cassation a renvoyé au Conseil constitutionnel le 11 avril 2013 (arrêt n° 611 du même jour) une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) posée par M. Jean-Sébastien C. portant sur la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit de l'article L. 123-9 du code de l'urbanisme dans sa rédaction issue de l'article 16 de la loi n° 76-1285 du 31 décembre 1976 portant réforme de l'urbanisme.

Dans sa décision n° 2013-325 QPC du 21 juin 2013, le Conseil constitutionnel a déclaré ces dispositions conformes à la Constitution.

I. – Dispositions contestées

A. – Historique

– La loi du 14 mars 1919 concernant les plans d'extension et d'aménagement des villes, modifiée par celle du 19 juillet 1924 relative à l'intégration des lotissements dans les plans d'aménagement, a reconnu à certaines collectivités le pouvoir de réserver des terrains pour la réalisation d'équipements futurs. Cette loi imposait notamment à toutes les communes de 10 000 habitants et plus d'avoir un projet d'aménagement, d'embellissement et d'extension comprenant un plan et un programme. Le plan devait fixer la direction, la largeur et le caractère des voies à créer ou à modifier, déterminer les emplacements, l'étendue et les dispositions des places, squares, jardins publics, terrains de jeux, parcs, espaces libres divers et indiquer les réserves boisées ou non à constituer, « *ainsi que les emplacements destinés à des monuments, édifices et services publics* ».

– La loi d'urbanisme n° 324 du 15 juin 1943 a étendu à de nombreuses communes l'obligation d'avoir un projet d'aménagement. Comme la loi de 1919, elle avait prévu dans son article 38 que le projet d'aménagement communal comprend un plan et un programme. Le premier devait en particulier définir « *les emplacements réservés pour des monuments et édifices publics et pour des services publics* », tandis qu'une annexe au second devait déterminer « *les conditions dans lesquelles seront réservés ou aménagés les emplacements* ».

nécessaires aux services publics, et notamment à ceux de ces services qui concernent les transports, la voirie et l'hygiène publique ». L'article 30 de la même loi précisait que le permis de construire était refusé si la construction devait être édifiée sur une parcelle comprise totalement dans un emplacement réservé par le projet d'aménagement pour des espaces libres publics ou pour des services publics. Le même article fixait des garanties pour le propriétaire : « *la parcelle doit être expropriée dans le délai de quinze ans à dater du refus du permis de construire. S'il n'a pas été procédé à l'expropriation dans ledit délai, le propriétaire peut mettre l'administration en demeure d'y procéder dans le délai de trois mois, faute de quoi il reprend la libre disposition de son terrain* ». Le permis de construire ne pouvait alors plus être refusé pour un motif tiré de l'implantation de la construction projetée. Le cas échéant, le propriétaire avait droit à une indemnité fixée par le conseil de préfecture.

– Le délai pendant lequel la parcelle comprise dans un emplacement réservé devait être expropriée a été ramené de quinze à cinq ans par la loi n° 53-683 du 6 août 1953 accordant des facilités supplémentaires en vue de l'acquisition de terrains nécessaires à la construction d'habitations et à l'aménagement de zones affectées à l'habitation ou à l'industrie, dite également « loi foncière ».

– L'ordonnance n° 58-710 du 9 août 1958 modifiant le livre I^{er} du code de l'urbanisme et de l'habitation¹, en modifiant l'article 31 de ce code, a prévu un droit de délaissement, distinct ou en tout cas détaché d'une procédure d'expropriation. Le propriétaire d'un terrain réservé pouvait demander à la collectivité ou à l'établissement public au profit duquel avait été réservé le terrain, de procéder à son acquisition avant l'expiration d'un délai de trois ans à compter du jour de la demande. À défaut d'accord amiable, le prix était fixé comme en matière d'expropriation, le terrain étant considéré pour l'appréciation de sa valeur vénale comme ayant cessé d'être frappé de la réserve. Et, s'il n'avait pas été procédé à l'acquisition dans ce délai de trois ans à compter de la demande, le propriétaire reprenait la libre disposition de son bien.

– La loi n° 67-1253 du 30 décembre 1967 d'orientation foncière a créé les plans d'occupation des sols (POS) qui se sont substitués aux anciens plans d'urbanisme – lesquels avaient remplacé, avec le décret n° 58-1463 du 31 décembre 1958, les projets d'aménagement.

¹ Le premier code « de l'urbanisme et de l'habitation » a été publié en annexe au décret n° 54-766 du 26 juillet 1954 portant codification des textes législatifs concernant l'urbanisme et l'habitation, pris en vertu de la loi n° 53-508 du 23 mai 1953 portant codification des textes législatifs concernant l'urbanisme et l'habitation. Devaient être codifiées « *les dispositions législatives concernant l'urbanisme, l'aménagement du territoire, l'habitation et les mesures exceptionnelles pour remédier à la crise du logement contenues dans les textes énumérés à l'article final* » du texte annexé au décret. La loi n° 58-346 du 3 avril 1958 relative aux conditions d'application de certains codes a abrogé les textes législatifs auxquels s'est substitué le code de l'urbanisme et de l'habitation et a donné force de loi aux dispositions contenues dans ce code.

L'article 1^{er} de la loi du 30 décembre 1967 a inséré dans le code de l'urbanisme un article 18 très proche de l'article L. 123-9 du code de l'urbanisme dans sa version issue de la loi de 1976 en l'espèce contesté.

Le propriétaire d'un terrain réservé par un POS pour une voie, un ouvrage public, une installation d'intérêt général ou un espace vert pouvait, à compter du jour où le POS a été rendu public, exiger de la collectivité ou du service public au bénéfice duquel le terrain a été réservé, que son terrain soit acheté dans un délai maximum de trois ans à compter du jour de la demande. Ce délai pouvait être prorogé pour une durée d'un an en principe. À défaut d'accord amiable à l'expiration du délai, le juge de l'expropriation, saisi par le propriétaire, prononçait le transfert de propriété et fixait le prix du terrain comme en matière d'expropriation.

– La loi n° 76-1285 du 31 décembre 1976 portant réforme de l'urbanisme a quelque peu modifié ces dispositions qui figurent dans l'article L. 123-9 du code de l'urbanisme². Notamment, l'article 16 de cette loi, selon l'exposé des motifs de cet article, « ramène à deux ans le délai de trois ans prévu pour l'achat par la collectivité d'un emplacement réservé, délai qui semble trop long et inutilement préjudiciable aux propriétaires »³.

B. – Le régime juridique des emplacements réservés et du droit de délaissement

1. – Le régime issu de la loi du 31 décembre 1976 (dispositions contestées)

En vertu du 6° de l'article L. 123-1 du code de l'urbanisme, les POS « *fixent les emplacements réservés aux voies et ouvrages publics, aux installations d'intérêt général ainsi qu'aux espaces verts* ». La liste des emplacements réservés, qui figure à l'annexe du POS, indique le bénéficiaire de l'emplacement (collectivité publique, établissement public intercommunal ou organisme public gestionnaire ou concessionnaire d'un service public), la destination de la réserve et la superficie de chaque emplacement réservé.

L'emplacement réservé, ainsi qu'il ressort de l'article L. 123-9 du code de l'urbanisme, peut porter sur un terrain bâti ou non bâti. L'intérêt de la procédure des emplacements réservés, pour la collectivité qui les inscrit dans son POS, est que le terrain, destiné à servir d'emprise à un équipement public, ne pourra plus faire l'objet d'une utilisation incompatible avec sa destination future, ou en tout cas projetée. Non seulement sont réservés des espaces nécessaires aux

² La refonte de la codification du code de l'urbanisme et du code de la construction et de l'habitation avait été prévue par la loi n° 72-535 du 30 juin 1972 relative à la codification des textes législatifs concernant l'urbanisme, la construction et l'habitation, l'expropriation pour cause d'utilité publique, la voirie routière, le domaine public fluvial et la navigation intérieure.

³ Projet de loi n° 1881, enregistré le 1^{er} octobre 1975, article 16 (ex article 11).

équipements collectifs, mais en plus est garantie l'acquisition au meilleur prix puisque l'emplacement ne pourra être ni bâti, ni densifié s'il est déjà bâti.

Le propriétaire du terrain réservé peut demander, à la collectivité ou à la personne au bénéfice duquel l'emplacement réservé a été créé, de procéder à l'acquisition de ce terrain dans un délai de deux ans à compter du jour de la demande. Il peut présenter cette demande même si, à la date à laquelle le POS est rendu public, une décision de sursis lui ayant été opposée est en cours de validité. L'article L. 123-5 du code de l'urbanisme prévoit en effet que lorsque l'établissement d'un POS est prescrit, ou lorsque la révision d'un plan approuvé a été ordonnée, l'autorité administrative peut décider de surseoir à statuer sur les demandes d'autorisation concernant des constructions, installations ou opérations qui seraient de nature à compromettre ou rendre plus onéreuse l'exécution du futur plan. L'article L. 123-7 du même code prévoit une autre hypothèse de sursis à statuer lorsque les demandes d'autorisations intéressent le périmètre d'une zone d'aménagement concerté.

Le délai de deux ans laissé au bénéficiaire de l'emplacement réservé pour procéder à l'acquisition peut être prorogé une fois pour une durée d'un an, sauf s'il y a eu sursis à statuer en application des articles L. 123-5 et L. 123-7 du code de l'urbanisme. S'il s'agit d'un terrain agricole effectivement exploité, la prorogation devra être justifiée selon une procédure spéciale, fixée par décret.

À l'expiration du délai, de deux ou trois ans selon les cas, et à défaut d'accord amiable, le juge de l'expropriation, saisi soit par le propriétaire soit par le bénéficiaire de l'emplacement réservé, prononce le transfert de propriété et fixe le prix du terrain. Ce prix, y compris l'indemnité de réemploi, est fixé et payé comme en matière d'expropriation. Pour fixer la valeur du terrain, ce dernier est considéré comme ayant cessé d'être compris dans un emplacement réservé. La date de référence pour l'estimation de la valeur des biens est « *un an avant la publication de l'acte décidant de rendre public le plan d'occupation des sols* »⁴.

Si, trois mois après l'expiration du délai de deux ou trois ans, le juge de l'expropriation n'a pas été saisi, le propriétaire peut adresser à l'autorité administrative une mise en demeure de lever la réserve. La réserve n'est plus opposable au propriétaire comme aux tiers un mois après la mise en demeure de procéder à sa levée. Plus simplement, il n'y a plus d'emplacement réservé sur le terrain.

L'article L. 123-9 prévoit en outre, dans son deuxième alinéa, des dispositions relatives au recouvrement des droits de mutation, pour le cas où le terrain, supportant un emplacement réservé, viendrait à faire l'objet d'une transmission pour cause de décès.

⁴ Article L. 123-9 du code de l'urbanisme.

En vertu du cinquième alinéa du même article, l'acte ou la décision portant transfert de propriété éteint à sa date tous droits réels ou personnels existant sur les immeubles cédés, même en l'absence de déclaration d'utilité publique antérieure. Les droits des créanciers inscrits sont reportés sur le prix dans les conditions prévues à l'article 8 de l'ordonnance n° 58-997 du 23 octobre 1958 relative à l'expropriation⁵.

2. – Le régime actuel est issu principalement de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU).

En vertu du 8° de l'article L. 123-1-5 du code de l'urbanisme, le règlement du plan local d'urbanisme (PLU) peut « *fixer les emplacements réservés aux voies et ouvrages publics, aux installations d'intérêt général ainsi qu'aux espaces verts* ». L'article L. 123-2 précise en particulier que, dans les zones urbaines ou à urbaniser, le PLU peut instituer des servitudes consistant à « *réserver des emplacements en vue de la réalisation, dans le respect des objectifs de mixité sociale, de programmes de logements qu'il définit* ».

Aux termes du premier alinéa de l'article L. 123-17 du même code : « *Le propriétaire d'un terrain bâti ou non bâti réservé par un plan local d'urbanisme pour un ouvrage public, une voie publique, une installation d'intérêt général ou un espace vert peut, dès que ce plan est opposable aux tiers, et même si une décision de sursis à statuer qui lui a été opposée est en cours de validité, exiger de la collectivité ou du service public au bénéfice duquel le terrain a été réservé qu'il soit procédé à son acquisition dans les conditions et délais mentionnés aux articles L. 230-1 et suivants* ». En vertu du second alinéa du même article, lorsqu'une des servitudes mentionnées à l'article L. 123-2 est instituée, les propriétaires peuvent mettre en demeure la commune de procéder à l'acquisition de leur terrain dans les conditions et délais prévus aux articles L. 230-1 et s.

Les articles L. 230-1 et s. sont relatifs aux droits de délaissement prévus aux articles L. 111-11, L. 123-2, L. 123-17 et L. 311-2 du code de l'urbanisme. La procédure n'a pas totalement changé, mais elle a été davantage précisée :

– Le propriétaire adresse une mise en demeure de procéder à l'acquisition du bien à la mairie de la commune où se situe celui-ci, en mentionnant les fermiers, locataires, ceux qui ont des droits d'emphytéose, d'habitation ou d'usage et ceux qui peuvent réclamer des servitudes. Les autres intéressés sont mis en demeure de faire valoir leurs droits sous peine de perdre tout droit à indemnité⁶ (les modalités sont prévues par le troisième alinéa de l'article L. 230-1) ;

⁵ Actuellement, article L. 12-3 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique.

⁶ Cette disposition avait été introduite par l'article 4 de la loi n° 85-729 du 18 juillet 1985 relative à la définition et à la mise en œuvre de principes d'aménagement.

- La collectivité ou le service public qui fait l’objet de la mise en demeure doit se prononcer dans l’année à compter de la réception de la demande ;
- En cas d’accord amiable, le prix doit être payé au plus tard deux ans à compter de la réception en mairie de cette demande ;
- À défaut d’accord à l’expiration du délai d’un an, le juge de l’expropriation saisi soit par le propriétaire, soit par la collectivité ou service public qui a fait l’objet de la mise en demeure, prononce le transfert de propriété et fixe le prix, comme en matière d’expropriation (sans qu’il soit tenu compte des dispositions ayant justifié le droit de délaissement selon le troisième alinéa de l’article L. 230-3).
- Le quatrième alinéa de l’article L. 230-3 fixe la date de référence pour l’estimation des biens ; le sixième prévoit que le propriétaire peut requérir l’emprise totale de son terrain dans les cas prévus aux articles L. 13-10 et L. 13-11 du code de l’expropriation pour cause d’utilité publique⁷.
- Si le juge de l’expropriation n’a pas été saisi trois mois après l’expiration du délai d’un an prévu plus haut, la réserve n’est plus opposable.
- Mais cette disposition ne fait pas obstacle à la saisine de ce juge, au-delà de ces trois mois et dans les conditions vues précédemment (prévues au troisième alinéa de l’article L. 230-3)⁸.

L’article L. 230-2 reprend en substance les dispositions sur le recouvrement des droits de mutation lorsque le terrain grevé de l’emplacement réservé fait l’objet d’une transmission pour cause de décès et l’article L. 230-5 reprend celles prévoyant que l’acte portant transfert de propriété éteint par lui-même tous droits réels ou personnels existant sur les immeubles cédés même en l’absence de déclaration d’utilité publique antérieure.

3. – Les critiques formulées contre le régime des emplacements réservés

Dans son étude publiée en 1992 intitulée *L’urbanisme : Pour un droit plus efficace*, le Conseil d’État avait consacré quelques développements aux emplacements réservés par les POS :

« Il apparaît nécessaire de responsabiliser la politique communale en matière de fixation et de gestion des emplacements réservés. La fixation par le POS de tels emplacements réservés traduit un engagement de la commune relatif aux équipements publics projetés sur son territoire, et entraîne des sujétions importantes pour les propriétés concernées, qui deviennent pratiquement

⁷ C’est-à-dire dans les cas où l’expropriation ne porte que sur une partie de l’immeuble et que la partie restante n’est plus utilisable dans les conditions normales, ou s’il s’agit d’une exploitation agricole et que la structure de celle-ci est compromise.

⁸ Cette précision avait été prévue par l’article 4 de la loi n° 85-729 du 18 juillet 1985 précitée.

inconstructibles ». Le Conseil d'État proposait donc de revenir sur la possibilité pour la commune de supprimer ou réduire, par une simple modification du POS, sans enquête publique, un emplacement réservé inscrit à ce POS.

« Par ailleurs, certaines communes, ayant acquis des terrains par suite de l'exercice du droit de délaissement de leur propriétaire dans le cadre de la procédure de l'article L. 123-9, procèdent ultérieurement à une modification du plan d'occupation des sols, après enquête publique, afin de supprimer l'emplacement réservé et de modifier le zonage pour augmenter la constructibilité des terrains concernés. Puis elles revendent les terrains ainsi acquis à des promoteurs, dans un but purement lucratif et sans que des préoccupations d'urbanisme soient nécessairement sous-jacentes à l'opération. Il est anormal que des propriétaires soient alors privés de tout moyen d'action.

« Le Conseil d'État propose d'instituer un droit de rétrocession au bénéfice du propriétaire, analogue à celui existant en matière d'expropriation ou de droit de préemption urbain. Ce droit de rétrocession serait ouvert dès lors que la commune revendrait le terrain en vue d'une opération ne correspondant pas à la finalité pour laquelle l'emplacement réservé avait été initialement fixé. La violation de ce droit pourrait entraîner la condamnation de la commune au versement de dommages et intérêts »⁹.

Ces propositions du Conseil d'État n'ont, à ce jour, pas été suivies d'effet.

Le professeur Bouyssou, dont l'une des études était invoquée dans les écritures du requérant, a analysé le délaissement comme une « *expropriation anticipée, à l'initiative du propriétaire* » et « *le droit de rétrocession comme une sorte de principe général du droit de l'expropriation, destiné à garantir la propriété contre une dépossession qui ne peut intervenir que pour une cause d'utilité publique. Si la destination donnée aux biens, dans un certain délai, ne respecte pas l'utilité publique primitivement envisagée, le propriétaire peut demander à récupérer son bien* »¹⁰.

C. – Les droits de rétrocession

Le droit de rétrocession a été institué par le législateur en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique. Ainsi, le premier alinéa de l'article L. 12-6 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique dispose : « *Si les immeubles expropriés en application du présent code n'ont pas reçu dans le délai de cinq ans la destination prévue ou ont cessé de recevoir cette destination, les anciens propriétaires ou leurs ayants droit à titre universel peuvent en demander la rétrocession pendant un délai de trente ans à compter*

⁹ Les études du Conseil d'État, La documentation française, 1992, p. 131.

¹⁰ F. Bouyssou, « Une garantie méconnue de la propriété : le droit de délaissement en matière d'urbanisme et d'expropriation », *Semaine juridique*, Éditions générales, 1979, p. 103.

de l'ordonnance d'expropriation, à moins que ne soit requise une nouvelle déclaration d'utilité publique »¹¹.

D'autres droits de rétrocession existent, en particulier lorsqu'une collectivité a fait usage d'un droit de préemption prévu par le code de l'urbanisme, par exemple :

– en vertu de l'article L. 142-1 de ce code, le département est compétent pour élaborer et mettre en œuvre une politique de protection, de gestion et d'ouverture au public des espaces naturels sensibles, boisés ou non. Pour mettre en œuvre cette politique, le conseil général peut créer des zones de préemption dans les conditions que définit l'article L. 142-3. L'article L. 142-8 prévoit que si le terrain acquis par exercice du droit de préemption n'a pas été utilisé comme espace naturel dans le délai de dix ans à compter de son acquisition, l'ancien propriétaire ou ses ayants cause universels ou à titre universel peuvent demander qu'il leur soit rétrocédé ;

– l'article L. 213-11 du même code, qui figure dans les dispositions communes au droit de préemption urbain, aux zones d'aménagement différé et aux périmètres provisoires, prévoit que les biens acquis par exercice du droit de préemption doivent être utilisés ou aliénés aux fins définies à l'article L. 210-1¹². Si le titulaire du droit de préemption décide d'utiliser ou d'aliéner à d'autres fins le bien qu'il a acquis depuis moins de cinq ans, il doit informer de sa décision les anciens propriétaires ou leurs ayants cause universels ou à titre universel et leur proposer l'acquisition de ce bien en priorité. L'article organise la procédure qui permet aux anciens propriétaires de racheter le bien ou de renoncer à l'acquisition¹³.

– dans un ordre d'idées un peu différent, l'article L. 213-14 qui figure également dans les dispositions communes au droit de préemption urbain, aux zones d'aménagement différé et aux périmètres provisoires, dispose qu'en l'absence de paiement, ou s'il y a obstacle au paiement, de consignation de la somme due à l'expiration du délai de paiement prévu par le texte¹⁴, le titulaire du droit de

¹¹ Dispositions déclarées conformes à la Constitution par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2012-292 QPC du 15 février 2013, *Mme Suzanne P.-A. (Droit de rétrocession en cas d'expropriation pour cause d'utilité publique)*.

¹² L'article L. 210-1 du code de l'urbanisme précise que les droits de préemption sont exercés en vue de la réalisation, dans l'intérêt général, des actions ou opérations répondant aux objets définis à l'article L. 300-1, c'est-à-dire notamment mise en œuvre d'un projet urbain, d'une politique locale de l'habitat, organisation du maintien, de l'extension ou de l'accueil des activités économiques, développement des loisirs et du tourisme, réalisation des équipements collectifs ou des locaux de recherche ou d'enseignement supérieur, lutte contre l'insalubrité, actions en faveur du renouvellement urbain, sauvegarde ou mise en valeur du patrimoine bâti ou non bâti et les espaces naturels.

¹³ Voir la décision n° 2000-436 DC, 7 décembre 2000, cons. 24 et 25.

¹⁴ Alinéa 1^{er} de l'article L. 213-14 : « *En cas d'acquisition d'un bien par voie de préemption, le prix du bien devra être réglé par le titulaire du droit de préemption dans les six mois qui suivent soit la décision d'acquiescer le bien au prix indiqué par le vendeur ou accepté par lui, soit la décision définitive de la juridiction compétente en matière d'expropriation, soit la date de l'acte ou du jugement d'adjudication* ».

préemption est tenu, sur demande de l'ancien propriétaire, de lui rétrocéder le bien acquis par voie de préemption.

D. – Le litige à l'origine de la QPC

Dans son POS publié en janvier 1978, la commune de Rosny-sous-Bois avait inscrit des parcelles en emplacements réservés en vue de la création d'un groupe scolaire et d'une école maternelle.

Quelques mois après la publication du POS, les propriétaires ont mis en demeure l'autorité administrative (à l'époque le préfet de la Seine-Saint-Denis) d'acquérir leurs parcelles. Les indemnités d'expropriation ont été fixées par le juge de l'expropriation. En 1982, à l'issue de toutes les procédures, la commune de Rosny-sous-Bois est devenue propriétaire des quatre parcelles.

Mais, entre temps, et alors que la procédure pour certaines parcelles était pendante devant le juge de l'expropriation, la commune a engagé une procédure de révision de son POS tendant notamment à supprimer des emplacements réservés. Le POS modifié a été publié en janvier 1980.

Quelques mois après le transfert de propriété des parcelles litigieuses, la commune a cédé trois d'entre elles à une société d'aménagement, dans le cadre d'une zone d'aménagement concerté (ZAC).

Le 18 octobre 2010, soit 28 ans après le transfert de propriété, M. C. venant aux droits des propriétaires initiales des parcelles a demandé à la commune de lui rétrocéder celles-ci sur le fondement des dispositions de l'article L. 12-6 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, au motif que ces parcelles avaient été utilisées pour un autre objet que celui ayant justifié leur classement en emplacements réservés.

Le maire ayant rejeté sa demande, M. C. a saisi le juge de l'expropriation de la Seine-Saint-Denis qui, après s'être déclaré incompétent, a renvoyé l'affaire devant le TGI de Bobigny. Devant cette dernière juridiction, M. C. a soulevé une QPC portant sur l'article L. 123-9 du code de l'urbanisme dans sa rédaction issue de l'article 16 de la loi du 31 décembre 1976, applicable au litige.

La Cour de cassation a renvoyé au Conseil constitutionnel la question ainsi posée : « *L'article L. 123-9 du code de l'urbanisme dans sa rédaction issue de l'article 16 de la loi n° 76-1285 du 31 décembre 1976 porte-t-il atteinte aux droits et libertés garantis par les articles 2 et 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 et à l'article 34 de la Constitution du 4 octobre 1958 ?* »

II. – La conformité à la Constitution des dispositions contestées

Le requérant soutenait que l'article L. 123-9 du code de l'urbanisme, dans sa rédaction issue de la loi précitée de 1976, en ne prévoyant pas de droit de rétrocession analogue à celui qui existe en matière d'expropriation, d'une part portait atteinte au droit de propriété garanti par les articles 2 et 17 de la Déclaration de 1789 et, d'autre part, était affecté d'une incompétence négative.

A. – La recevabilité de la QPC

Le ministère public près le TGI de Bobigny avait conclu à la non-transmission de la QPC au motif que le Conseil constitutionnel avait déjà déclaré conformes à la Constitution les dispositions contestées dans sa décision n° 2000-436 DC du 7 décembre 2000.

Le Conseil avait rendu cette décision à propos de la loi SRU dont l'article 4 a remplacé les dispositions des articles L. 123-1 et suivants du code de l'urbanisme consacrées aux POS, par les nouveaux articles L. 123-1 à L. 123-20 relatifs aux plans locaux d'urbanisme (PLU).

L'article L. 123-2 du code de l'urbanisme, dans sa rédaction résultant de la loi SRU, prévoyait que, dans les zones urbaines, le PLU peut instituer des servitudes consistant à « *réserver des emplacements en vue de la réalisation, dans le respect des objectifs de mixité sociale, de programmes de logements qu'il définit* ». Le Conseil a jugé que « *visé (...) un objectif d'intérêt général la constitution de réserves foncières en vue de la réalisation de logements répondant à une préoccupation de mixité sociale* ». Lorsque cette servitude « *est instituée, les propriétaires concernés peuvent, en application du deuxième alinéa de l'article L. 123-17 nouveau du code de l'urbanisme, "mettre en demeure la commune de procéder à l'acquisition de leur terrain, dans les conditions et délais mentionnés aux articles L. 230-1 et suivants"* ». Le Conseil en avait déduit que les limitations apportées aux conditions d'exercice du droit de propriété par la servitude critiquée « *ne revêtent pas un caractère de gravité tel que le sens et la portée de ce droit s'en trouvent dénaturés ; que le législateur n'a pas davantage créé de rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques* »¹⁵.

Il n'était pas possible de déduire de cette décision que le Conseil avait déjà déclaré conformes à la Constitution les dispositions qui lui étaient renvoyées dans la présente QPC, lesquelles portaient sur des emplacements réservés pour un autre motif que celui prévu dans les dispositions contrôlées en 2000. Tout au plus pouvait-on dire que le Conseil avait déjà eu à connaître d'un régime d'emplacements réservés et avait évoqué à cette occasion le droit de délaissement.

¹⁵ Décision n° 2000-436 DC du 7 décembre 2000, précitée, cons. 18.

B. – La jurisprudence constitutionnelle sur le droit de propriété

La jurisprudence relative au droit de propriété est désormais bien connue. Le Conseil constitutionnel juge que « *la propriété figure au nombre des droits de l'homme consacrés par les articles 2 et 17 de la Déclaration de 1789 ; qu'aux termes de son 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 » ; qu'en l'absence de privation du droit de propriété au sens de cet article, il résulte néanmoins de l'article 2 de la Déclaration de 1789 que les atteintes portées à ce droit doivent être justifiées par un motif d'intérêt général et proportionnées à l'objectif poursuivi* »¹⁶.

Le Conseil a déclaré conforme à la Constitution le premier alinéa de l'article L. 12-6 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, relatif au droit de rétrocession sur des biens expropriés, dans sa décision n° 2012-292 QPC du 15 février 2013 :

« Considérant que, par les dispositions du titre I^{er} du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, le législateur a entendu fixer les garanties légales de nature à satisfaire aux exigences de l'article 17 de la Déclaration de 1789 ; qu'il en va notamment ainsi des dispositions du chapitre I^{er} relatives à l'enquête publique et à la déclaration d'utilité publique ; que cette déclaration peut faire l'objet d'un recours devant la juridiction administrative compétente ; qu'en instaurant le droit de rétrocession, le législateur a entendu renforcer ces garanties légales assurant le respect de l'exigence constitutionnelle selon laquelle l'expropriation d'immeubles ou de droits réels immobiliers ne peut-être ordonnée que pour la réalisation d'une opération dont l'utilité publique a été légalement constatée ;

« Considérant qu'en prévoyant que la réquisition d'une nouvelle déclaration d'utilité publique permet à elle-seule de faire obstacle à une demande de rétrocession formée par l'ancien propriétaire ou ses ayants droit, le législateur a entendu fixer des limites à l'exercice du droit de rétrocession afin que sa mise en œuvre ne puisse faire obstacle à la réalisation soit d'un projet d'utilité publique qui a été retardé soit d'un nouveau projet d'utilité publique se substituant à celui en vue duquel l'expropriation avait été ordonnée ; qu'il n'a

¹⁶ Notamment décisions n°s 2011-208 QPC du 13 janvier 2012, *Consorts B. (Confiscation de marchandises saisies en douane)*, cons. 4 ; 2011-209 QPC du 17 janvier 2012, *M. Jean-Claude G. (Procédure de dessaisissement d'armes)*, cons. 4 ; 2011-212 QPC du 20 janvier 2012, *Mme Khadija A., épouse M. (Procédure collective : réunion à l'actif des biens du conjoint)*, cons. 3 ; 2013-316 QPC du 24 mai 2013, *SCI Pascal et autre (Limite du domaine public maritime naturel)*, cons. 3.

ainsi pas méconnu les exigences constitutionnelles résultant de l'article 17 de la Déclaration de 1789 »¹⁷.

– Le Conseil a également statué sur plusieurs dispositions ou procédures du code de l'urbanisme affectant le droit de propriété, notamment dans sa décision n° 2000-436 DC, précédemment citée.

S'agissant, tout d'abord, du contenu des P.L.U. tel qu'il résulte de l'article L. 123-1 nouveau du code de l'urbanisme, alors que les requérants faisaient grief à ces dispositions d'imposer aux propriétaires des contraintes particulièrement sévères en matière de construction sur leurs propriétés, d'aménagement de leurs abords, de leur destination et de leur nature, sans qu'une procédure adéquate ait permis au propriétaire d'être informé et de se défendre, le Conseil a répondu *« que les restrictions apportées par les dispositions critiquées aux conditions d'exercice du droit de propriété sont justifiées par l'intérêt général qui s'attache à la maîtrise, par les collectivités publiques, de l'occupation des sols et du développement urbain ; que, d'ailleurs, les règles relatives aux plans locaux d'urbanisme résultant de la loi déferée ne diffèrent pas sensiblement des règles jusqu'alors applicables aux plans d'occupation des sols ; que ces restrictions sont accompagnées, sous le contrôle du juge de l'excès de pouvoir, de garanties de fond et de procédure ; qu'en particulier, le projet de plan local d'urbanisme arrêté par le conseil municipal ou soumis à modification ou à révision est, en application des articles L. 123-10 et L. 123-13 nouveaux du code de l'urbanisme, soumis à enquête publique ; qu'ainsi, contrairement à ce qu'affirment les requérants, les intéressés sont informés du contenu de ce plan et mis à même de formuler leurs observations auprès du commissaire-enquêteur ou du président de la commission d'enquête ; que, dans ces conditions, les dispositions de la loi déferée relatives au contenu des plans locaux d'urbanisme ne portent pas au droit de propriété une atteinte contraire à la Constitution »¹⁸.*

Sur les servitudes ou les emplacements réservés prévus par l'article L. 123-2 nouveau du code de l'urbanisme, le Conseil a également écarté le grief tiré de l'atteinte au droit de propriété :

« Considérant que l'interdiction de construire à l'intérieur du périmètre d'un projet global d'aménagement, dans l'attente de l'approbation de ce projet par la commune, est justifiée par la nécessité de ne pas compromettre ou de ne pas rendre plus onéreuse la réalisation dudit projet ; que cette interdiction est limitée à une période de cinq ans, ne vise que les constructions d'une superficie supérieure à un seuil déterminé et ne s'applique pas aux travaux d'adaptation, de réfection ou d'extension limitée des constructions existantes ; que vise

¹⁷ Décision n° 2012-292 QPC du 15 février 2013, Mme Suzanne P.-A (Droit de rétrocession en cas d'expropriation pour cause d'utilité publique), cons. 5 et 6.

¹⁸ Décision n° 2000-436 DC, 7 décembre 2000, précitée, cons. 15.

également un objectif d'intérêt général la constitution de réserves foncières en vue de la réalisation de logements répondant à une préoccupation de mixité sociale ; qu'en outre, lorsque l'une ou l'autre de ces servitudes est instituée, les propriétaires concernés peuvent, en application du deuxième alinéa de l'article L. 123-17 nouveau du code de l'urbanisme, " mettre en demeure la commune de procéder à l'acquisition de leur terrain, dans les conditions et délais mentionnés aux articles L. 230-1 et suivants " ; que, par suite, les limitations apportées aux conditions d'exercice du droit de propriété par les servitudes critiquées ne revêtent pas un caractère de gravité tel que le sens et la portée de ce droit s'en trouvent dénaturés »¹⁹.

Sur le droit de préemption des collectivités publiques, alors que la loi déferée réduisait de dix à cinq ans la période au cours de laquelle l'ancien propriétaire d'un bien préempté devait se voir proposer sa rétrocession par le titulaire du droit de préemption lorsque celui-ci avait l'intention d'utiliser ou d'aliéner ledit bien à d'autres fins que les buts d'intérêt général visés à l'article L. 210-1 du code de l'urbanisme, le Conseil a souligné : ce pouvoir « *qui touche aux conditions d'exercice du droit de propriété, trouve sa justification dans la réalisation, à des fins d'intérêt général, d'actions et d'opérations entrant dans les prévisions des articles L. 210-1 et L. 300-1 du code de l'urbanisme ; que ces actions et opérations ont pour objet " de mettre en œuvre une politique locale de l'habitat, d'organiser le maintien, l'extension ou l'accueil des activités économiques, de favoriser le développement des loisirs et du tourisme, de réaliser des équipements collectifs, de lutter contre l'insalubrité, de permettre la restructuration urbaine, de sauvegarder ou de mettre en valeur le patrimoine bâti ou non bâti et les espaces naturels " avant de juger « que la période pendant laquelle la collectivité publique titulaire du droit de préemption ne peut utiliser ou aliéner un bien préempté, dans un but étranger aux fins précitées, sans avoir au préalable proposé sa rétrocession à l'ancien propriétaire ne saurait être réduite au point de remettre en cause le motif d'intérêt général qui a justifié l'exercice du droit de préemption ; qu'en fixant cette période à cinq ans, le législateur n'a pas outrepassé cette limite ; que, par suite, le II de l'article 19 de la loi déferée ne porte pas au droit de propriété une atteinte contraire à la Constitution »²⁰.*

– Le Conseil a également eu l'occasion de statuer sur le droit de délaissement institué, non par le code de l'urbanisme, mais par la loi n° 90-85 du 23 janvier 1990.

L'article 20 qui lui était déferé prévoyait : « *Les propriétaires de parcelles comprises dans le périmètre d'une association foncière agricole autorisée qui ne peuvent pas être considérés comme ayant donné leur adhésion à la*

¹⁹ *Ibidem*, cons. 18.

²⁰ *Ibidem*, cons. 24 et 25.

constitution de l'association peuvent, dans un délai de trois mois à partir de la publication de l'arrêté d'autorisation du représentant de l'État dans le département, délaisser leurs immeubles moyennant indemnité. À défaut d'accord amiable, cette indemnité est fixée comme en matière d'expropriation. L'exécution de travaux ou d'ouvrages sur les parcelles ainsi délaissées ne peut être entreprise qu'après paiement ou consignation des indemnités de délaissement ».

Le Conseil a jugé que les conditions d'exercice du droit de délaissement n'entrent pas dans le champ d'application de l'article 17 de la Déclaration de 1789 puisque « *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* ». Il a ajouté 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* »²¹.

C. – L'application à l'espèce

Si le Conseil constitutionnel a déjà statué sur les emplacements réservés, le droit de rétrocession et le droit de délaissement, il n'avait jamais été amené à examiner si le fait que le législateur n'ait pas prévu un droit de rétrocession pour le propriétaire de terrains inscrits en emplacements réservés, ensuite acquis par la collectivité en raison de l'exercice par le propriétaire de son droit de délaissement, est contraire à un droit ou une liberté que la Constitution garantit.

Comme il l'avait fait dans sa décision n° 89-267 DC, le Conseil a relevé que l'exercice du droit de délaissement au profit des propriétaires de terrains, bâtis ou non bâtis, classés en emplacements réservés par un plan d'urbanisme « *constitue une réquisition d'achat à l'initiative des propriétaires de ce terrain* » et que, par suite, le transfert de propriété n'entrait pas dans le champ d'application de l'article 17 de la Déclaration de 1789. En effet, le fait que le transfert de propriété intervienne à l'initiative des propriétaires, et non de la personne publique au profit de laquelle le transfert a lieu, distingue la procédure de délaissement de la procédure d'expropriation et empêche de considérer que le délaissement constitue une privation de propriété au sens de l'article 17. Le Conseil a volontairement retenu les termes « plan d'urbanisme » plus larges que ceux de « plan d'occupation des sols » utilisés par le code de l'urbanisme dans sa version issue de la loi du 31 décembre 1976, ou ceux de « plan local d'urbanisme » utilisés dans la version actuellement en vigueur du code de

²¹ 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*, cons. 14 à 19.

l'urbanisme et qui englobent par conséquent aussi bien les POS que les PLU ou tout autre document voisin qui serait autrement qualifié.

Le Conseil constitutionnel a également recherché si les dispositions contestées ne portaient pas atteinte à l'article 2 de la Déclaration de 1789. Il a constaté que le législateur n'avait porté aucune atteinte au droit de propriété des propriétaires de terrains grevés d'un emplacement réservé en leur accordant le droit d'imposer à la collectivité publique soit d'acquérir le terrain réservé, soit de renoncer à ce qu'il soit réservé.

Le Conseil a, dans un second temps, écarté le grief tiré de l'incompétence négative en relevant que le législateur n'a pas méconnu sa compétence en ne prévoyant pas de droit de rétrocession pour les propriétaires dont les terrains grevés d'un emplacement réservé ont été acquis par le bénéficiaire de cet emplacement à la suite de l'exercice du droit de délaissement.

Le Conseil a donc déclaré l'article L. 123-9 du code de l'urbanisme dans sa rédaction issue de la loi du 31 décembre 1976 conforme à la Constitution.