



# **Décision n° 2022-995 QPC du 25 mai 2022**

*Commune de Nice*

*(Abandon de terrains à une commune)*

## **Dossier documentaire**

*Source : services du Conseil constitutionnel - 2022*

### **Sommaire**

<b>I. Contexte de la disposition contestée .....</b>	<b>4</b>
<b>II. Constitutionnalité de la disposition contestée .....</b>	<b>20</b>

# Table des matières

<b>I. Contexte de la disposition contestée .....</b>	<b>4</b>
<b>A. Disposition contestée .....</b>	<b>4</b>
<b>Code général des impôts.....</b>	<b>4</b>
- Article 1401 .....	4
<b>B. Évolution de la disposition contestée .....</b>	<b>5</b>
<b>1. Décret concernant la contribution foncière du 20, 22 et 23 novembre 1790 .....</b>	<b>5</b>
- Article 1 <sup>er</sup> , 2 et 3 du Titre III « Des exceptions ».....	5
<b>2. Loi du 3 frimaire an VII relative à la répartition, à l’assiette et au recouvrement de la contribution foncière .....</b>	<b>5</b>
- Article 65 .....	5
- Article 66 .....	6
- Article 109 .....	6
<b>3. Décret n° 50-481 du 6 avril 1950 portant refonte et codification des décrets pris pour l’application des lois réunies dans le code général des impôts .....</b>	<b>6</b>
- Article 1425 .....	6
<b>4. Version en vigueur du 1<sup>er</sup> juillet 1979 au 27 mai 2013 .....</b>	<b>7</b>
- Article 1401 du code général des impôts .....	7
<b>5. Loi n° 2013-428 du 27 mai 2013 modernisant le régime des sections de commune ..</b>	<b>7</b>
- Article 1 <sup>er</sup> .....	7
- Article 1401 du code général des impôts [modifié par l’article 1 <sup>er</sup> ].....	7
<b>C. Autres dispositions .....</b>	<b>8</b>
<b>1. Décret concernant la contribution foncière des 20, 22 et 23 novembre 1790 .....</b>	<b>8</b>
- Titre Ier, Article 1 <sup>er</sup> .....	8
- Titre III, Article 4.....	8
- Titre III, Article 5.....	9
- Titre III, Article 6.....	9
- Titre III, Article 7.....	9
- Titre III, Article 8.....	9
- Titre III, Article 9.....	9
- Titre III, Article 10.....	10
- Titre III, Article 11.....	10
- Titre III, Article 12.....	10
- Titre III, Article 13.....	11
- Titre III, Article 14.....	11
<b>2. Code général des impôts .....</b>	<b>11</b>
- Article 1399 .....	11
- Article 1400 .....	12
<b>D. Application des dispositions contestées et d’autres dispositions .....</b>	<b>13</b>
<b>1. Jurisprudence .....</b>	<b>13</b>
a. Jurisprudence administrative .....	13
- Cour administrative d’appel de Marseille, 2 <sup>ème</sup> chambre, 30 septembre 2003, n° 99MA01165.....	13
- Conseil d’État, 23 mai 1913, Sieur Petit, n° 46.997 .....	14
- Conseil d’État, 18 juin 1965, Commune de Brassempouy, n° 58749.....	15
- Conseil d’État, 27 novembre 1974, Sieur de Pas de Lancquesain, n° 86982 et 87085.....	16
b. Jurisprudence judiciaire.....	17
- Cour de cassation, troisième chambre civile, 26 mai 1982, n° 81-11806.....	17
<b>II. Constitutionnalité de la disposition contestée .....</b>	<b>20</b>
<b>A. Normes de référence.....</b>	<b>20</b>

<b>1. Déclaration des droits de l’homme et du citoyen de 1789 .....</b>	<b>20</b>
- Article 2 .....	20
- Article 17 .....	20
<b>2. Constitution du 4 octobre 1958 .....</b>	<b>20</b>
- Article 34 .....	20
- Article 72 .....	20
<b>B. Jurisprudence du Conseil constitutionnel.....</b>	<b>21</b>
<b>1. Relative au droit de propriété .....</b>	<b>21</b>
- 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 .....	21
- Décision n° 94-346 DC du 21 juillet 1994 – Loi complétant le code du domaine de l’état et relative à la constitution de droits réels sur le domaine public.....	22
- Décision n° 98-403 DC du 29 juillet 1998 – Loi d’orientation relative à la lutte contre les exclusions .....	22
- Décision n° 2008-567 DC du 24 juillet 2008 – Loi relative aux contrats de partenariat .....	23
- Décision n° 2009-594 DC du 3 décembre 2009 – Loi relative à l’organisation et à la régulation des transports ferroviaires et portant diverses dispositions relatives aux transports.....	24
- Décision n° 2010-43 QPC du 6 octobre 2010 – Époux A. [Transfert de propriété des voies privées]. .....	24
- Décision n° 2010-60 QPC du 12 novembre 2010 – M. Pierre B. [Mur mitoyen].....	25
- Décision n° 2011-118 QPC du 8 avril 2011 – M. Lucien M. [Biens des sections de commune] .....	25
- Décision n° 2011-151 QPC du 13 juillet 2011 – M. Jean-Jacques C. [Attribution d’un bien à titre de prestation compensatoire].....	26
- Décision n° 2013-325 QPC du 21 juin 2013 – M. Jean-Sébastien C. [Droit de délaissement d’un terrain inscrit en emplacement réservé] .....	27
<b>2. Relative au principe de libre administration des collectivités territoriales .....</b>	<b>28</b>
- Décision n° 79-104 DC du 23 mai 1979 – Loi modifiant les modes d’élection de l’Assemblée territoriale et du Conseil de gouvernement du territoire de la Nouvelle-Calédonie et dépendances et définissant les règles générales de l’aide technique et financière contractuelle de l’État.....	28
- Décision n° 92-316 DC du 20 janvier 1993 – Loi relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques.....	29
- Décision n° 2010-29/37 QPC du 22 septembre 2010 – Commune de Besançon et autre [Instruction CNI et passeports] .....	29
- Décision n° 2000-436 DC du 7 décembre 2000 – Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains .....	30
- Décision n° 2006-543 DC du 30 novembre 2006 – Loi relative au secteur de l’énergie.....	32
- Décision n° 2012-660 DC du 17 janvier 2013 – Loi relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social .....	33
- Décision n° 2013-687 DC du 23 janvier 2014 – Loi de modernisation de l’action publique territoriale et d’affirmation des métropoles .....	34
- Décision n° 2014-391 QPC du 25 avril 2014 – Commune de Thonon-les-Bains et autre [Rattachement d’office d’une commune à un EPCI à fiscalité propre] .....	36
- Décision n° 2016-745 DC du 26 janvier 2017 – Loi relative à l’égalité et à la citoyenneté.....	37
- Décision n° 2018-727 QPC du 13 juillet 2018 – Commune de Ploudiry [Régime indemnitaire de la fonction publique territoriale].....	38
- Décision n° 2022-990 QPC du 22 avril 2022 – Fédération nationale des collectivités de compostage et autres [Restrictions apportées au développement des installations de tri mécano-biologiques des déchets].....	39

# I. Contexte de la disposition contestée

## A. Disposition contestée

### Code général des impôts

Livre premier : Assiette et liquidation de l'impôt

Deuxième Partie : Impositions perçues au profit des collectivités locales et de divers organismes

Titre premier : Impositions communales

Chapitre premier : Impôts directs et taxes assimilées

Section II : Taxes foncières

III : Dispositions communes aux taxes foncières sur les propriétés bâties et non bâties

B : Débiteur de l'impôt

#### - Article 1401

*Dans sa rédaction résultant de la loi n°2013-428 du 27 mai 2013 modernisant le régime des sections de commune - art. 1*

Les contribuables ne peuvent s'affranchir de l'imposition à laquelle les terres vaines et vagues, les landes et bruyères et les terrains habituellement inondés ou dévastés par les eaux doivent être soumis, que s'il est renoncé à ces propriétés au profit de la commune dans laquelle elles sont situées.

La déclaration détaillée de cet abandon perpétuel est faite par écrit, à la mairie de la commune, par le propriétaire ou par un fondé de pouvoir spécial.

Les cotisations des terrains ainsi abandonnés comprises dans les rôles établis antérieurement à l'abandon restent à la charge du contribuable imposé.

Pour les rôles postérieurs, la taxe foncière est supportée par la commune.

Le paiement de la taxe foncière afférente aux marais et terres vaines et vagues qui n'ont aucun propriétaire particulier ainsi qu'aux terrains connus sous le nom de biens communaux, incombe à la commune tant qu'ils ne sont point partagés.

La taxe due pour des terrains qui ne sont communs qu'à certaines portions des habitants d'une commune est acquittée par la section de commune.

\*\*\*

## B. Évolution de la disposition contestée

### 1. Décret concernant la contribution foncière du 20, 22 et 23 novembre 1790

- Article 1<sup>er</sup>, 2 et 3 du Titre III « Des exceptions »

TITRE III. *Des exceptions.*

Art. 1<sup>er</sup>. Les marais, les terres vaines et vagues, seront assujétis à la contribution foncière, quelque modique que soit leur produit.

2. La taxe qui sera établie sur ces terrains, pourra n'être que de trois deniers par arpent, *mesure d'ordonnance.*

3. Les particuliers ne pourront s'af.

42 ASSEMBLÉE NATIONALE CONSTIT

franchir de la contribution à laquelle leurs marais, terres vaines et vagues devraient être soumis, qu'en renonçant à ces propriétés au profit de la communauté dans le territoire de laquelle ces terrains sont situés.

La déclaration détaillée de cet abandon perpétuel, sera faite par écrit au secrétariat de la municipalité, par le propriétaire ou par un fondé de pouvoir spécial.

Les cotisations des objets ainsi abandonnés dans les rôles faits antérieurement à la cession, resteront à la charge de l'ancien propriétaire.

### 2. Loi du 3 frimaire an VII relative à la répartition, à l'assiette et au recouvrement de la contribution foncière

- Article 65

Les terres vaines et vagues, les landes et bruyères, et les terrains habituellement inondés, ou dévastés par les eaux, seront assujétis à la contribution foncière d'après leur produit net moyen, quelque modique qu'il puisse être; mais, dans aucun cas, leur cotisation ne pourra être moindre d'un décime par hectare.

- **Article 66**

Les particuliers ne pourront s'affranchir de la contribution à laquelle les fonds désignés en l'article précédent devraient être soumis, qu'en renonçant à ces propriétés au profit de la commune dans laquelle elles sont situées.

La déclaration détaillée de cet abandon perpétuel, sera faite par écrit au secrétariat de l'administration municipale, par le propriétaire ou par un fondé de pouvoir spécial.

Les cotisations des objets ainsi abandonnés, dans les rôles faits antérieurement à l'abandon, resteront à la charge de l'ancien propriétaire.

- **Article 109**

La contribution foncière due par les propriétés appartenant aux communes, et par les marais et terres vaines et vagues situés dans l'étendue de leur territoire, qui n'ont aucun propriétaire particulier, ou qui auront été légalement abandonnés, sera supportée par les communes et acquittée par elles.

Il en sera de même des terrains connus sous le nom de *biens communaux*, tant qu'ils n'auront point été partagés.

La contribution due par des terrains qui ne seraient communs qu'à certaine portion des habitants d'une commune, sera acquittée par ces habitants.

### **3. Décret n° 50-481 du 6 avril 1950 portant refonte et codification des décrets pris pour l'application des lois réunies dans le code général des impôts**

- **Article 1425**

Art. 1425. — Les contribuables ne peuvent s'affranchir de l'imposition à laquelle les terres vaines et vagues, les landes et bruyères et les terrains habituellement inondés ou dévastés par les eaux doivent être soumis, que s'il est renoncé à ces propriétés au profit de la commune dans laquelle elles sont situées.

La déclaration détaillée de cet abandon perpétuel est faite par écrit, à la mairie de la commune, par le propriétaire ou par un fondé de pouvoir spécial.

Les cotisations des terrains ainsi abandonnés comprises dans les rôles établis antérieurement à l'abandon restent à la charge du contribuable imposé.

Pour les rôles postérieurs, la contribution foncière est supportée par la commune.

C'est également à la commune qu'incombe le paiement de la contribution foncière afférente aux marais et terres vaines et vagues qui n'ont aucun propriétaire particulier, ainsi qu'aux terrains connus sous le nom de biens communaux, tant qu'ils ne sont point partagés.

La contribution due par des terrains qui ne sont communs qu'à certaines portions des habitants d'une commune est acquittée par ces habitants.

#### **4. Version en vigueur du 1<sup>er</sup> juillet 1979 au 27 mai 2013**

- **Article 1401 du code général des impôts**

Les contribuables ne peuvent s'affranchir de l'imposition à laquelle les terres vaines et vagues, les landes et bruyères et les terrains habituellement inondés ou dévastés par les eaux doivent être soumis, que s'il est renoncé à ces propriétés au profit de la commune dans laquelle elles sont situées.

La déclaration détaillée de cet abandon perpétuel est faite par écrit, à la mairie de la commune, par le propriétaire ou par un fondé de pouvoir spécial.

Les cotisations des terrains ainsi abandonnés comprises dans les rôles établis antérieurement à l'abandon restent à la charge du contribuable imposé.

Pour les rôles postérieurs, la taxe foncière est supportée par la commune.

Le paiement de la taxe foncière afférente aux marais et terres vaines et vagues qui n'ont aucun propriétaire particulier ainsi qu'aux terrains connus sous le nom de biens communaux, incombe à la commune tant qu'ils ne sont point partagés.

La taxe due pour des terrains qui ne sont communs qu'à certaines portions des habitants d'une commune est acquittée par ces habitants.

#### **5. Loi n° 2013-428 du 27 mai 2013 modernisant le régime des sections de commune**

- **Article 1<sup>er</sup>**

[...]

III. — Au dernier alinéa de l'article 1401 du code général des impôts, les mots : « ces habitants » sont remplacés par les mots : « la section de commune ».

- **Article 1401 du code général des impôts [modifié par l'article 1<sup>er</sup>]**

Les contribuables ne peuvent s'affranchir de l'imposition à laquelle les terres vaines et vagues, les landes et bruyères et les terrains habituellement inondés ou dévastés par les eaux doivent être soumis, que s'il est renoncé à ces propriétés au profit de la commune dans laquelle elles sont situées.

La déclaration détaillée de cet abandon perpétuel est faite par écrit, à la mairie de la commune, par le propriétaire ou par un fondé de pouvoir spécial.

Les cotisations des terrains ainsi abandonnés comprises dans les rôles établis antérieurement à l'abandon restent à la charge du contribuable imposé.

Pour les rôles postérieurs, la taxe foncière est supportée par la commune.

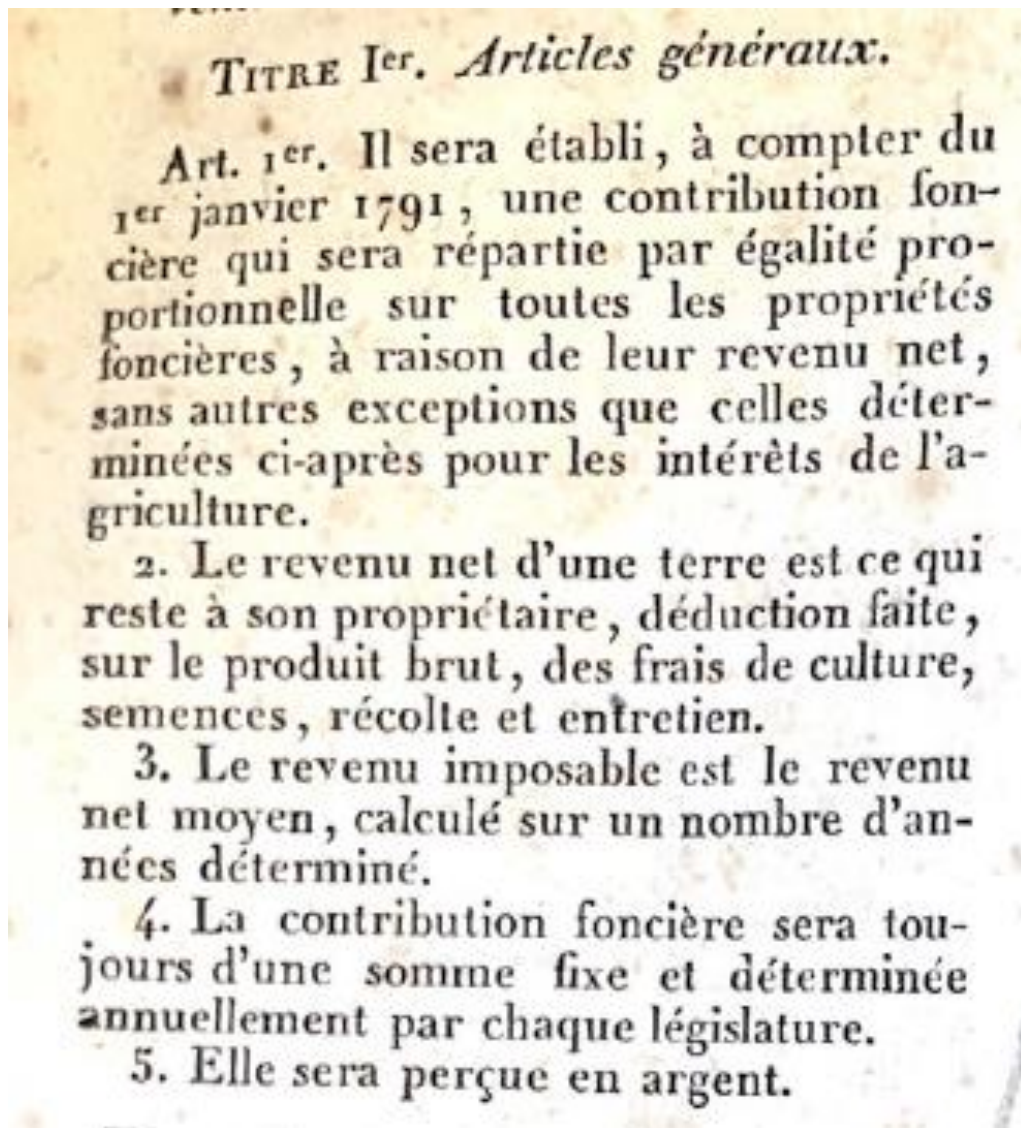
Le paiement de la taxe foncière afférente aux marais et terres vaines et vagues qui n'ont aucun propriétaire particulier ainsi qu'aux terrains connus sous le nom de biens communaux, incombe à la commune tant qu'ils ne sont point partagés.

La taxe due pour des terrains qui ne sont communs qu'à certaines portions des habitants d'une commune est acquittée par ~~ces habitants~~ **la section de commune**.

## C. Autres dispositions

### 1. Décret concernant la contribution foncière des 20, 22 et 23 novembre 1790

#### - Titre Ier, Article 1<sup>er</sup>



\*\*\*

#### - Titre III, Article 4

4. La taxe des marais, terres vaines et vagues, situés dans l'étendue du territoire d'une communauté, qui n'ont ou n'auront aucun propriétaire particulier, sera supportée par la communauté, et acquittée ainsi qu'il sera réglé pour les autres cotisations de biens communaux.



- Titre III, Article 5

5. A l'avenir la cotisation des marais qui seront desséchés, ne pourra être augmentée pendant les vingt-cinq premières années après leur dessèchement.

- Titre III, Article 6

6. La cotisation des terres vaines et vagues depuis vingt-cinq ans, et qui seront mises en culture, ne pourra de même être augmentée pendant les quinze premières années après leur défrichement.

- Titre III, Article 7

7. La cotisation des terres en friche depuis vingt-cinq ans, qui seront plantées ou semées en bois, ne pourra non plus être augmentée pendant les trente premières années de semis ou de plantation.

- Titre III, Article 8

8. La cotisation des terrains en friche depuis vingt-cinq ans, et qui seront plantés en vignes, mûriers ou autres arbres fruitiers, ne pourra être augmentée pendant les vingt premières années.

- Titre III, Article 9

9. Les terrains déjà en valeur, et qui seront plantés en vignes, mûriers ou autres arbres fruitiers, ne seront, pendant les quinze premières années, évalués qu'au même taux des terres d'égale valeur et non plantées.

- Titre III, Article 10

10. Les terrains maintenant en valeur, et qui seront plantés ou semés en bois, ne seront, pendant les trente premières années, évalués qu'au même taux des terres d'égale valeur et non plantées.

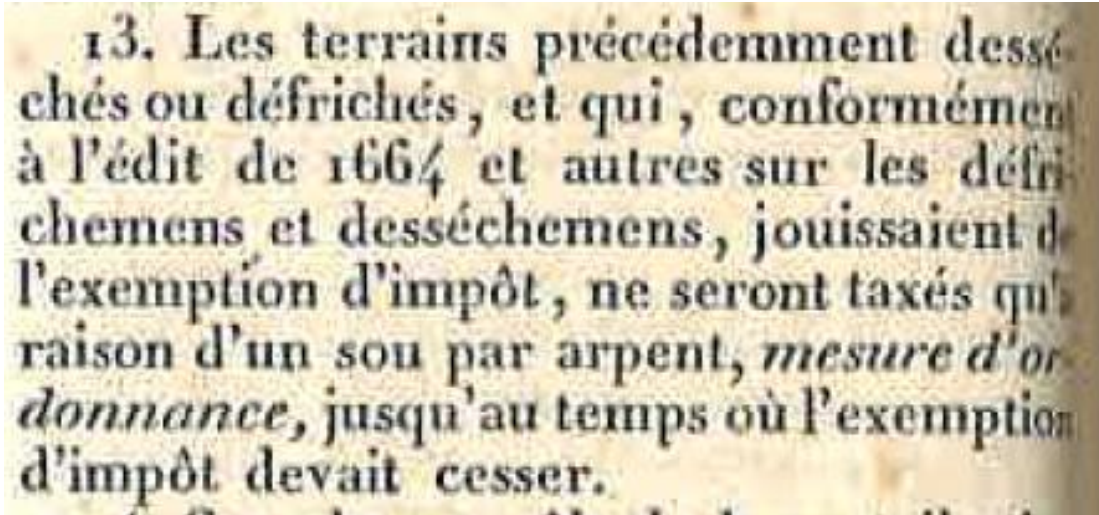
- Titre III, Article 11

11. Pour jouir de ces divers avantages, le propriétaire sera tenu de faire au secrétariat de la municipalité et à celui du district dans l'étendue desquels les biens sont situés, et avant de commencer les dessèchemens, défrichemens ou autres améliorations, une déclaration détaillée des terrains qu'il voudra ainsi améliorer.

- Titre III, Article 12

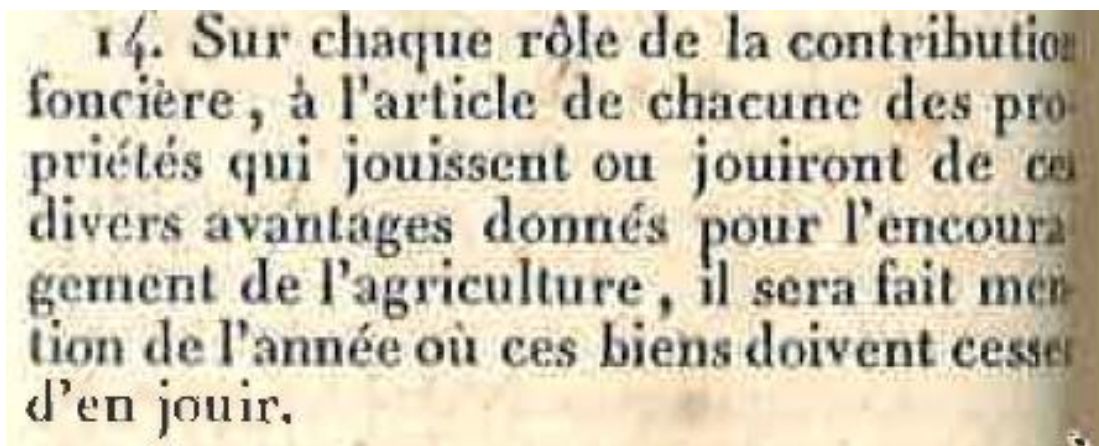
12. Cette déclaration sera inscrite sur les registres de la municipalité, qui sera tenue de faire la visite des terrains desséchés, défrichés et améliorés, et d'en dresser procès-verbal, dont elle fera passer une expédition au directoire de son district, qui en tiendra aussi registre. A la première réquisition du déclarant, le secrétaire du district lui en délivrera, sans frais, une copie visée des membres du directoire.

- Titre III, Article 13



13. Les terrains précédemment desséchés ou défrichés, et qui, conformément à l'édit de 1664 et autres sur les défrichemens et desséchemens, jouissaient de l'exemption d'impôt, ne seront taxés qu'à raison d'un sou par arpent, *mesure d'ordonnance*, jusqu'au temps où l'exemption d'impôt devait cesser.

- Titre III, Article 14



14. Sur chaque rôle de la contribution foncière, à l'article de chacune des propriétés qui jouissent ou jouiront de ces divers avantages donnés pour l'encouragement de l'agriculture, il sera fait mention de l'année où ces biens doivent cesser d'en jouir.

\*\*\*

## 2. Code général des impôts

Livre premier : Assiette et liquidation de l'impôt

Deuxième Partie : Impositions perçues au profit des collectivités locales et de divers organismes

Titre premier : Impositions communales

Chapitre premier : Impôts directs et taxes assimilées

Section II : Taxes foncières

III : Dispositions communes aux taxes foncières sur les propriétés bâties et non bâties

A : Lieu d'imposition

- Article 1399

Modifié par Décret n°2002-923 du 6 juin 2002 - art. 4 () JORF 8 juin 2002

I. – Toute propriété foncière, bâtie ou non bâtie, doit être imposée dans la commune où elle est située.

II. – Toutefois, pour l'assiette de la taxe foncière sur les propriétés bâties, la valeur locative de la force motrice des chutes d'eau et de leurs aménagements utilisés par les entreprises hydrauliques concédées ou d'une puissance supérieure à 500 kilowatts est répartie entre les communes sur le territoire desquelles coulent les cours d'eau utilisés ou existent des ouvrages de génie civil, compte tenu de l'importance de ces derniers, de l'existence

éventuelle de retenues d'eau et de la puissance hydraulique moyenne devenue indisponible dans la limite de chaque commune, du fait de l'usine. Les pourcentages fixant cette répartition sont déterminés par l'acte d'autorisation ou de concession.

Le mode de détermination des pourcentages prévus au premier alinéa, ainsi que les conditions d'application de cet alinéa sont fixés par décret rendu sur la proposition du ministre de l'économie et des finances, du ministre de l'intérieur et du ministre de l'industrie. (Voir les articles 316 à 321 B de l'annexe III.)

## B : Débiteur de l'impôt

### - Article 1400

*Modifié par LOI n°2017-256 du 28 février 2017 - art. 121 (V)*

I. – Sous réserve des dispositions des articles 1403 et 1404, toute propriété, bâtie ou non bâtie, doit être imposée au nom du propriétaire actuel.

II. – Lorsqu'un immeuble est grevé d'usufruit ou loué soit par bail emphytéotique, soit par bail à construction, soit par bail réel solidaire, soit par bail à réhabilitation ou fait l'objet d'une autorisation d'occupation temporaire du domaine public constitutive d'un droit réel, la taxe foncière est établie au nom de l'usufruitier, de l'emphytéote, du preneur à bail à construction ou à réhabilitation, du preneur du bail réel solidaire ou du titulaire de l'autorisation.

III. – Dans les sociétés immobilières de copropriété visées à l'article 1655 ter, la taxe foncière est établie au nom de chacun des membres de la société pour la part lui revenant dans les immeubles sociaux.

IV. – Lorsqu'un immeuble a été transféré en application d'un contrat de fiducie, la taxe foncière est établie au nom du fiduciaire.

V. – L'Office national des forêts est le redevable de la taxe foncière afférente aux bois et forêts visés à l'article L. 221-2 du code forestier.

\*\*\*

## D. Application des dispositions contestées et d'autres dispositions

### 1. Jurisprudence

#### a. Jurisprudence administrative

- Cour administrative d'appel de Marseille, 2<sup>ème</sup> chambre, 30 septembre 2003, n° 99MA01165

[...]

Considérant qu'aux termes de l'article 1401 du code général des impôts : Les contribuables ne peuvent s'affranchir de l'imposition à laquelle les terres vaines et vagues, les landes et bruyères et les terrains habituellement inondés ou dévastés par les eaux doivent être soumis, que s'il ait renoncé à ces propriétés au profit de la commune dans laquelle elles sont soumis. La déclaration détaillée de cet abandon perpétuel est faite par écrit, à la mairie de la commune, par le propriétaire ou par un fondé de pouvoir spécial. Les cotisations des terrains ainsi abandonnés comprises dans les rôles établis antérieurement à l'abandon restent à la charge du contribuable imposé. Pour les rôles postérieurs, la taxe foncière est supportée par la commune... ; qu'il résulte des termes de ces dispositions qu'elles sont applicables aux terrains ne comportant aucun aménagement particulier de nature à les rendre propres à un usage agricole, industriel, commercial ou à des fins d'habitation ;

Considérant que MM. Adrien et Alexandre X et Mme Louise Y veuve Z, dont il n'est pas sérieusement contesté dans la procédure écrite qu'ils possèdent la propriété, en leurs qualités respectives de nu-propriétaires et d'usufruitiers actuels, de parcelles cadastrées AC n°100, AC n°104, AC n°394 et AC n°396 issues de la scission des parcelles antérieurement cadastrées n°106 et n°97 ont fait, par un acte du 10 juillet 1995, abandon desdites parcelles à la commune de JAUSIERS sur le fondement de l'article 1401 précité du code général des impôts ; que par une décision en date du 28 août 1995, le maire de la commune de JAUSIERS, à le supposer compétent, a refusé l'abandon à la commune des terrains en cause ;

Considérant qu'il résulte de l'instruction que si les biens abandonnés sont traversés par un canal en partie ouvert et en partie souterrain, il n'est pas sérieusement contesté que ce canal, quel qu'en soit son état, n'a pu et ne peut être regardé comme assurant l'irrigation desdits terrains comportant uniquement des barres rocheuses ; que par suite il ne peut être regardé comme constituant un aménagement spécial de nature à rendre les terrains litigieux, abandonnés au profit de la commune, propres à un usage agricole ; **que la circonstance que les terrains abandonnés, alors qu'ils sont vains et vagues au sens de l'article 1401 du code général des impôts, soient issus de la scission de parcelles qui peuvent être propres à un usage agricole dans leur partie non concernée par le litige et que les propriétaires aient mis en oeuvre cette scission pour n'abandonner à la commune que les terres dont s'agit notamment pour ne plus en encourir la responsabilité, ne peut être utilement invoquée** ; que la circonstance que les parcelles en cause aient fait l'objet d'une procédure relative à leur propriété devant le juge judiciaire ayant abouti à un désistement des consorts X est également inopérante ; que dans ces conditions, la commune de JAUSIERS pouvait légalement prendre en compte la déclaration d'abandon litigieuse ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que la commune de JAUSIERS n'est pas fondée à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le Tribunal administratif de Marseille a annulé la décision du 28 août 1995 par laquelle elle a refusé l'abandon de terres par les consorts X et Y ;

Sur l'application de l'article L.761-1 du code de justice administrative :

Considérant qu'il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de condamner la commune de JAUSIERS à verser la somme de 1000 euros à MM. Adrien et Alexandre X et à Mme Louise Y au titre de l'article L.761-1 du code de justice administrative ;

D E C I D E :

Article 1er : La requête de la commune de JAUSIERS est rejetée.

[...]

2<sup>e</sup> ESP. (23 mai. — Sect. spéc. — 46.997. *Petit*. — MM. Sélégman, *rapp.*;  
J.-M. Roussel, *c. adj. du g.*).

(Recours contre un arrêté du 2 sept. 1911; Haute-Marne; foncière; 1909;  
commune d'Autreville);

Vu la loi du 3 frim. an VII, art. 65 et 66;

CONSIDÉRANT qu'aux termes de l'art. 66 de la loi du 3 frim. an VII, les particuliers peuvent s'affranchir de la contribution à laquelle les terres vaines et vagues, les landes et bruyères et les terrains habituellement inondés ou dévastés par les eaux devraient être soumis en renonçant à ces propriétés au profit de la commune dans laquelle elles sont situées; que ledit article stipule, en outre, que la déclaration de cet abandon perpétuel sera faite par écrit au secrétariat de l'administration municipale par le propriétaire ou par un fondé de pouvoir spécial;

Cons., d'une part, qu'il résulte de l'instruction que le sieur Petit était, en 1908, propriétaire de dix-huit parcelles qui étaient à cette

époque à l'état de terres vaines et vagues et dont il a fait abandon à la commune d'Autreville par acte en date du 21 déc. 1908, suivant les prescriptions de l'art. 66 de la loi du 3 frim. an VII;

Cons., d'autre part, qu'aucune disposition de la loi précitée ne subordonne la réalisation de l'abandon à l'acceptation par les autorités municipales des terres abandonnées et que ledit abandon devient, dès lors, définitif dès que les formalités prescrites par la loi ont été accomplies; que, dans ces conditions, le sieur Petit est fondé à demander que la contribution afférente aux parcelles abandonnées par lui par acte, en date du 21 déc. 1908, soit portée par voie de mutation de cote au nom de la commune d'Autreville;... (Arrêté annulé; la contribution afférente aux parcelles abandonnées par le sieur Petit à la commune d'Autreville par acte, en date du 21 déc. 1908, est portée par voie de mutation de cote au nom de la commune d'Autreville).

## COMMUNES.

BIENS DES COMMUNES. Domaine privé. Terrains auxquels des propriétaires privés renoncent en application de l'article 1425 du Code général des impôts. Notion. Litige relatif au refus par la commune d'accepter le transfert de propriété.

## COMPÉTENCE.

COMPÉTENCE DE LA JURIDICTION ADMINISTRATIVE. Domaine. Domaine privé communal. Litige relatif au refus d'acceptation du transfert de propriété à la suite d'un abandon de terrains par des propriétaires se prévalant de l'article 1425 du Code général des impôts.

## CONTRIBUTIONS ET TAXES.

ANCIENNES CONTRIBUTIONS ET TAXES ASSIMILÉES. Contribution foncière. Exonération Article 1425 du Code général des impôts. Champ d'application.

## PROCÉDURE.

INTRODUCTION DE L'INSTANCE. Recours parallèle. Absence d'exception de recours parallèle devant le juge de l'impôt.

(18 juin. — Section. — 58.749. *Commune de Brassempouy*. — MM. Ligen, *rapp.* ; Dutheillet de Lamothe, *c. du g.* ; MM<sup>es</sup> Hennuyer et Brouhot, *av.*).

REQUÊTE de la commune de Brassempouy (Landes), représentée par son maire en exercice, à ce dûment autorisé, tendant à l'annulation du jugement du 18 mai 1962 par lequel le Tribunal administratif de Pau a annulé la délibération du conseil municipal du 28 juin 1959 refusant l'abandon de terrains effectué par les consorts Levy-Lang au bénéfice de la commune, ensemble au rejet de la demande des consorts Levy-Lang, tendant à l'annulation pour excès de pouvoir de ladite délibération ;

Vu le Code municipal ; le Code général des impôts ; l'ordonnance du 31 juillet 1945 modifiée et le décret du 30 septembre 1953 ;

CONSIDÉRANT qu'aux termes de l'article 66 de la loi du 3 Frimaire an VII, repris à l'article 1425 du Code général des impôts : « Les contribuables ne peuvent s'affranchir de l'imposition à laquelle les terres vaines et vagues, les landes et bruyères et les terrains habituellement inondés ou dévastés par les eaux doivent être soumis, que s'il est renoncé à ces propriétés au profit de la commune dans laquelle elles sont situées » ; qu'il résulte des termes de cette disposition législative que celle-ci n'est applicable qu'aux terrains ne comportant aucun aménagement particulier de nature à les rendre propres à un usage agricole, industriel, commercial ou à des fins d'habitation ;

Cons. qu'il résulte de l'instruction que les biens dont les consorts Lévy et Lang ont fait abandon à la commune de Brassempouy comportaient principalement un canal et les ruines d'un moulin ; que, par suite, et alors même que ces installations, du fait de leur défaut d'entretien, se trouvaient en état de délabrement et que, pour la même raison, les terrains attenants étaient parfois envahis par les eaux, les biens dont s'agit n'entraient pas dans la catégorie visée à l'article 1425 précité ; que leurs propriétaires ne pouvaient donc légalement user de la faculté de renonciation ouverte audit article ; qu'ainsi le Conseil municipal de la commune de Brassempouy, par sa délibération du 28 juin 1959, a pu régulièrement s'opposer au transfert de propriété résultant de l'acte d'abandon établi le 21 décembre 1958 par les propriétaires ; que dès lors ces derniers n'étaient fondés à demander l'annulation ni de la délibération dont s'agit, ni de la décision par laquelle le Préfet des Landes a refusé de la déclarer nulle de droit ; que, par voie de conséquence, la commune est fondée à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le Tribunal administratif de Pau a annulé la délibération et la décision susrappelées ;

Cons. qu'il y a lieu, dans les circonstances de l'affaire, de mettre les dépens de première instance à la charge des consorts Lévy-Lang ;... (Annulation du jugement ; rejet de la demande ; dépens de première instance et d'appel mis à la charge des consorts Lévy-Lang).

VU 1° SOUS LE N° 86 982 LA REQUETE SOMMAIRE ET LE MEMOIRE AMPLIATIF PRESENTES POUR LE SIEUR ALFRED DE X... DE LANCQUESAIN DEMEURANT A SAINT WAART-LA-VALLEE NORD , CHATEAU DE RAMETZ, LADITE REQUETE ET LEDIT MEMOIRE ENREGISTRES LE 8 MAI 1972 AU SECRETARIAT DU CONTENTIEUX DU CONSEIL D'ETAT ET TENDANT A CE QU'IL PLAISE AU CONSEIL ANNULER UN JUGEMENT EN DATE DU 1ER MARS 1972 PAR LEQUEL LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE LILLE A REJETE SA DEMANDE EN MUTATION DE COTE D'UNE PARCELLE DE TERRAIN NON BATI A RAISON DE LAQUELLE IL A ETE IMPOSE AU TITRE DE L'ANNEE 1966 A LA CONTRIBUTION FONCIERE DES PROPRIETES NON BATIES DANS UN ROLE DE LA COMMUNE DE BAVAY ;

VU 2° SOUS LE N° 87 085, LA REQUETE SOMMAIRE ET LE MEMOIRE AMPLIATIF PRESENTES POUR LE SIEUR DE X... DE LANCQUESAIN, LADITE REQUETE ET LEDIT MEMOIRE ENREGISTRES COMME CI-DESSUS LE 15 MAI ET LE 1ER DECEMBRE 1972 ET TENDANT A CE QU'IL PLAISE AU CONSEIL D'ETAT ANNULER LE JUGEMENT EN DATE DU 8 MARS 1972 PAR LEQUEL LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE LILLE A REJETE SA DEMANDE TENDANT A L'ANNULATION DE LA DECISION IMPLICITE DE REJET RESULTANT DU SILENCE GARDE PENDANT PLUS DE QUATRE MOIS PAR LE PREFET DU NORD SUR LE RECOURS A LUI ADRESSE ET TENDANT A CE QUE SOIT DECLAREE NULLE DE DROIT LA DELIBERATION DU CONSEIL MUNICIPAL DE BAVAY EN DATE DU 26 NOVEMBRE 1965, ENSEMBLE ANNULER POUR EXCES DE POUVOIR LADITE DECISION ET LADITE DELIBERATION ;

VU LE CODE GENERAL DES IMPOTS ; VU LE CODE DE L'ADMINISTRATION COMMUNALE ; VU L'ORDONNANCE DU 31 JUILLET 1945 ET LE DECRET DU 30 SEPTEMBRE 1953 ;

CONSIDERANT QUE LES REQUETES SUSVISEES DU SIEUR DE X... DE LANCQUESAIN SONT DIRIGEES, LA PREMIERE CONTRE UN JUGEMENT DU 1ER MARS 1972 PAR LEQUEL LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE LILLE A REJETE SA DEMANDE EN MUTATION DE COTE POUR UNE PARCELLE DE TERRAIN NON BATI DONT IL AVAIT FAIT ABANDON A LA COMMUNE DE BAVAY SUR LE FONDEMENT DE L'ARTICLE 1425 DU CODE GENERAL DES IMPOTS, LA SECONDE CONTRE UN JUGEMENT EN DATE DU 8 MARS 1972 PAR LEQUEL LE MEME TRIBUNAL A ECARTE SA DEMANDE TENDANT A CE QUE SOIT DECLARE NULLE DE DROIT LA DELIBERATION EN DATE DU 26 NOVEMBRE 1965 PAR LAQUELLE LE CONSEIL MUNICIPAL DE BAVAY A REFUSE L'ABANDON DE LADITE PARCELLE ; QUE CES DEUX REQUETES PRESENTENT A JUGER LA MEME QUESTION ; QU'IL Y A LIEU DE LES JOINDRE POUR Y ETRE STATUE PAR UNE SEULE DECISION ;

- SUR LES CONCLUSIONS DE LA REQUETE N° 87 085 : CONSIDERANT, EN PREMIER LIEU, QU'AUX TERMES DE L'ARTICLE 66 DE LA Loi DU 3 FRIMAIRE AN VII, REPRIS A L'ARTICLE 1425 DU CODE GENERAL DES IMPOTS : "LES CONTRIBUABLES NE PEUVENT S'AFFRANCHIR DE L'IMPOSITION A LAQUELLE LES TERRES VAINES ET VAGUES, LES LANDES ET BRUYERES ET LES TERRAINS HABITUELLEMENT INONDES OU DEVASTES PAR LES EAUX DOIVENT ETRE SOUMIS, QUE S'IL EST RENONCE A CES PROPRIETES AU PROFIT DE LA COMMUNE DANS LAQUELLE ELLES SONT SITUEES" ; QU'IL RESULTE DES TERMES DE CETTE DISPOSITION LEGISLATIVE QUE CELLE-CI N'EST APPLICABLE QU'AUX TERRAINS NE COMPORTANT AUCUN AMENAGEMENT PARTICULIER DE NATURE A LES RENDRE PROPRES A UN USAGE AGRICOLE, INDUSTRIEL, COMMERCIAL OU A DES FINS D'HABITATION ;

CONSIDERANT QU'IL RESULTE DE L'INSTRUCTION QUE LA PARCELLE DE TERRAIN DONT LE SIEUR DE X... DE LANCQUESAIN A FAIT ABANDON A LA COMMUNE DE BAVAY COMPORTAIT UNE PARTIE DES INSTALLATIONS INDUSTRIELLES QUI SERVAIENT ANTERIEUREMENT A L'EXPLOITATION D'UNE CARRIERE DE PIERRE ; QUE BIEN QU'ELLES SOIENT, PAR DEFAUT D'ENTRETIEN, EN MAUVAIS ETAT ET EN PARTIE DETRUITES ET QUE, POUR LA MEME RAISON, LA CARRIERE AIT ETE INONDEE, LES INSTALLATIONS DONT S'AGIT CONSTITUAIENT, CONTRAIREMENT A CE QUE SOUTIENT LE REQUERANT, DES AMENAGEMENTS DE NATURE A RENDRE LE TERRAIN PROPRE A UN USAGE INDUSTRIEL ; QUE PAR SUITE, LA PARCELLE LITIGIEUSE N'ENTRAIT PAS DANS LE CHAMP D'APPLICATION DE L'ARTICLE 1425 PRECITE DU CODE GENERAL DES IMPOTS ; QUE SON PROPRIETAIRE, LE SIEUR DE X... DE LANCQUESAIN NE POUVAIT, DES LORS, LEGALEMENT USER DE LA FACULTE DE RENONCIATION OUVERTE PAR LEDIT ARTICLE ;

CONSIDERANT, EN SECOND LIEU, QUE LES DISPOSITIONS DE L'ARTICLE 97-6° DU CODE DE L'ADMINISTRATION COMMUNALE RELATIVES A LA POLICE MUNICIPALE NE FAISAIENT AUCUNE OBLIGATION AU CONSEIL MUNICIPAL DE BAVAY D'ACCEPTER L'ABANDON DE LA PARCELLE LITIGIEUSE, QUELS QUE SOIENT LES DANGERS QU'AIT PU PRESENTER LADITE



CARRIERE EN RAISON DE SON MAUVAIS ETAT D'ENTRETIEN ET DE SON ENVAHISSEMENT PAR LES EAUX ; QU'IL RESULTE DE L'ENSEMBLE DE CE QUI PRECEDE QUE LE CONSEIL MUNICIPAL DE BAVAY A PU LEGALEMENT, PAR SA DELIBERATION EN DATE DU 28 NOVEMBRE 1965, REFUSER L'ABANDON DE LA PARCELLE LITIGIEUSE ; QUE LE REQUERANT NE PEUT, UTILEMENT, SOUTENIR QUE LES FRAIS QU'IL AURA A SUPPORTER DANS L'AVENIR A RAISON DE LA PROPRIETE DE LA PARCELLE LITIGIEUSE CONSTITUERAIENT A SON DETRIMENT UNE ATTEINTE AU PRINCIPE DE L'EGALITE DES CITOYENS DEVANT LES CHARGES PUBLIQUES ; QUE, DES LORS, LE SIEUR DE X... DE LANCQUESAIN, QUI N'ETAIT FONDE A DEMANDER L'ANNULATION NI DE LA DELIBERATION DONT S'AGIT NI DE LA DECISION IMPLICITE PAR LAQUELLE LE PREFET DU NORD A REFUSE DE LA DECLARER NULLE DE DROIT, N'EST PAS FONDE A SOUTENIR QUE C'EST A TORT QUE, PAR LE JUGEMENT ATTAQUE, LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE LILLE A ECARTE SA DEMANDE ;

- SUR LES CONCLUSIONS DE LA REQUETE N° 86 982 : CONSIDERANT QU'IL RESULTE DE CE QUI PRECEDE QUE LA PARCELLE LITIGIEUSE N'ENTRAIT PAS DANS LE CHAMP D'APPLICATION DE L'ARTICLE 1425 DU CODE GENERAL DES IMPOTS ET QUE LE SIEUR DE X... DE LANCQUESAIN NE POUVAIT EN FAIRE ABANDON A LA COMMUNE DE BAVAY ; QU'AINSI, C'EST A BON DROIT QUE LE DIRECTEUR DEPARTEMENTAL DES IMPOTS DU NORD A, PAR SA DECISION EN DATE DU 30 DECEMBRE 1966, REJETE LA RECLAMATION DU SIEUR DE X... DE LANCQUESAIN TENDANT A LA MUTATION AU NOM DE LA COMMUNE DE LA COTE DONT S'AGIT ; QU'IL SUIT DE LA QUE LE REQUERANT N'EST PAS FONDE A SOUTENIR QUE C'EST A TORT QUE, PAR LE JUGEMENT ATTAQUE, LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE LILLE A REJETE SA DEMANDE EN MUTATION DE COTE ;

DECIDE : ARTICLE 1ER. - LES REQUETES SUSVISEES DU SIEUR DE X... DE LANCQUESAIN SONT REJETEES. ARTICLE 2. - LE SIEUR DE X... DE LANCQUESAIN SUPPORTERA LES DEPENS EXPOSES DEVANT LE CONSEIL D'ETAT AFFERENTS A LA REQUETE N° 87 085. ARTICLE 3. - EXPEDITION DE LA PRESENTE DECISION SERA TRANSMISE AU MINISTRE D'ETAT, MINISTRE DE L'INTERIEUR ET AU MINISTRE DE L'ECONOMIE ET DES FINANCES.

## **b. Jurisprudence judiciaire**

### **- Cour de cassation, troisième chambre civile, 26 mai 1982, n° 81-11806**

SUR LES PREMIER ET DEUXIEME MOYENS REUNIS :

ATTENDU QUE LES CONSORTS X... FONT GRIEF A L'ARRET ATTAQUE (NIMES, 1ER DECEMBRE 1980) D'AVOIR, EN SE FONDANT SUR UNE DECLARATION D'ABANDON SIGNEE LE 1ER AOUT 1953 PAR M HENRI X..., REJETE L'ACTION EN REVENDICATION DES PARCELLES DE TERRE CADASTREES SECTION D N° 305, 406, 567 ET 662, QU'ILS AVAIENT DIRIGEE CONTRE LA COMMUNE D'UCHAUD, ALORS, SELON LE MOYEN, QUE LA COMMUNE D'UCHAUD AYANT RECONNU DANS SES CONCLUSIONS DEVANT LA COUR D'APPEL QUE M HENRI CHABROLIN N'ETAIT PAS SEUL PROPRIETAIRE DES PARCELLES LITIGIEUSES, MAIS QU'IL EN ETAIT COPROPRIETAIRE AVEC SA FEMME, LA COUR D'APPEL NE POUVAIT FAIRE DROIT AUX PRETENTIONS DE LA COMMUNE D'UCHAUD EN AFFIRMANT QUE M HENRI X... ETAIT LE SEUL ET VERITABLE PROPRIETAIRE DES PARCELLES SANS DENATURER A LA FOIS LES CONCLUSIONS DONT ELLE ETAIT SAISIE ET LES TERMES DU LITIGE ET VIOLER EN CONSEQUENCE LES ARTICLES 4, 7 ET 455 DU NOUVEAU CODE DE PROCEDURE CIVILE ;

QU'IL EST ENCORE SOUTENU QUE D'UNE PART, LES JUGES DU FOND, QUI SONT LIES PAR LES CONCLUSIONS DES PARTIES, DOIVENT STATUER DANS LES LIMITES AINSI FIXEES SANS POUVOIR MODIFIER LES TERMES DU LITIGE ;

QUE NUL NE SAURAIT ETRE JUGE QUI N'A PAS ETE ENTENDU, ET QUE LES JUGES, TENUS DE FAIRE RESPECTER EN TOUT TEMPS LE PRINCIPE DE LA CONTRADICTION, NE PEUVENT MODIFIER LES TERMES DU LITIGE EN Y INTRODUISANT DES ELEMENTS, PRETENTIONS OU MOYENS QUE LES PARTIES N'ONT PAS INVOQUES, QU'EN L'ESPECE, LA COMMUNE D'UCHAUD N'AVAIT NULLEMENT PRETENDU ETRE ENTREE EN POSSESSION DES PARCELLES LITIGIEUSES A LA SUITE D'UN ACTE D'ABANDON FAIT EN

APPLICATION DE L'ARTICLE 1425 DU CODE GENERAL DES IMPOTS, MAIS CONFORMEMENT AUX DISPOSITIONS DES ARTICLES 711 ET SUIVANTS DU CODE CIVIL, QUE LA COUR D'APPEL, EN RETENANT D'OFFICE QUE LA COMMUNE SERAIT ENTREE EN POSSESSION DES PARCELLES A LA SUITE D'UN ACTE D'ABANDON FAIT EN APPLICATION DE L'ARTICLE 1425 DU CODE GENERAL DES IMPOTS, SANS QU'IL SOIT CONSTATE QUE LES CONSORTS X... AIENT ETE MIS EN MESURE DE S'EXPLIQUER SUR CE MOYEN, A VIOLE LES ARTICLES 4, 12, 14 ET 16 DU NOUVEAU CODE DE PROCEDURE CIVILE, AINSI QUE LE PRINCIPE DU CONTRADICTOIRE ;

QUE, D'AUTRE PART, SEULES LES TERRES VAINES ET VAGUES, LES LANDES ET BRUYERES ET LES TERRAINS HABITUELLEMENT INONDES OU DEVASTES PAR LES EAUX PEUVENT FAIRE L'OBJET D'UN ABANDON AU PROFIT DE LA COMMUNE DANS LAQUELLE ELLES SONT SITUEES, QU'EN NE RECHERCHANT PAS SI LES PARCELLES LITIGIEUSES ETAIENT DE LA NATURE DE CELLES POUVANT FAIRE L'OBJET D'UN ABANDON AU PROFIT DE LA COMMUNE, LA COUR D'APPEL N'A PAS DONNE DE BASE LEGALE A SA DECISION AU REGARD DE L'ARTICLE 1425 ANCIEN (ACTUELLEMENT 1401) DU CODE GENERAL DES IMPOTS ET DE L'ARTICLE 455 DU NOUVEAU CODE DE PROCEDURE CIVILE ;

MAIS ATTENDU QUE, PAR LEUR ASSIGNATION INTRODUCTIVE D'INSTANCE ET LEURS CONCLUSIONS PRISES DEVANT LE TRIBUNAL, LES CONSORTS X... AVAIENT FAIT VALOIR QUE LES ACTES INVOQUES PAR LA COMMUNE NE POUVAIENT ETRE CONSIDERES COMME DES ABANDONS DE PROPRIETE ET QUE, DANS SES CONCLUSIONS D'APPEL, LA COMMUNE D'UCHAUD SE PREVALAIT DE L'ABANDON DES TERRES EN LITIGE, QUE LUI AVAIT FAIT M HENRI X... PAR DECLARATION DU 1ER AOUT 1953, ET PRECISAIT QUE CELUI-CI AVAIT VALABLEMENT ENGAGE SON EPOUSE PAR APPLICATION DES DISPOSITIONS DE L'ARTICLE 1421 ANCIEN DU CODE CIVIL ;

QUE LA COUR D'APPEL S'EST BORNEE, COMME ELLE Y ETAIT TENUE, A TRANCHER LE LITIGE CONFORMEMENT AUX REGLES DE DROIT QUI LUI ETAIENT APPLICABLES ET A RESTITUER A LA DECLARATION INVOQUEE SA VERITABLE QUALIFICATION EN RETENANT, HORS LA DENATURATION PRETENDUE, SANS EXCEDER LES LIMITES DU LITIGE NI VIOLER LE PRINCIPE DE CONTRADICTION, QUE M HENRI X... POUVAIT DISPOSER SEUL DES TERRES EN LITIGE, ET QU'IL EN AVAIT FAIT ABANDON A LA COMMUNE PAR APPLICATION DES DISPOSITIONS DE L'ARTICLE 1425 ANCIEN DU CODE GENERAL DES IMPOTS, DEVENU ARTICLE 1401 DE CE CODE ;

ATTENDU, D'AUTRE PART, QUE L'ARRET RELEVE LE PEU DE VALEUR, A L'EPOQUE, DES TERRES VAINES ABANDONNEES, QUI NE CONSTITUAIENT QU'UNE CHARGE D'IMPOT POUR LEUR PROPRIETAIRE ;

D'OU IL SUIVIT QUE LE MOYEN DOIT ETRE ECARTE ;

SUR LE TROISIEME MOYEN : ATTENDU QUE LES CONSORTS X... REPROCHENT A L'ARRET D'AVOIR, POUR DECLARER LA COMMUNE D'UCHAUD PROPRIETAIRE PAR PRESCRIPTION ACQUISITIVE ABREGEE DE LA PARCELLE CADASTREE SECTION A N° 476, DECIDE QUE CONSTITUAIT UN JUSTE TITRE LA DECLARATION D'ABANDON SIGNEE LE 26 OCTOBRE 1960 PAR TOUS LES PROPRIETAIRES INDIVIS DE CETTE PARCELLE SAUF M ALBERT X..., ALORS, SELON LE MOYEN, QUE, D'UNE PART, LE JUSTE TITRE INVOQUE PAR LE POSSESSEUR EN VUE DE LUI PERMETTRE DE BENEFICIER DE LA PRESCRIPTION ABREGEE DE L'ARTICLE 2265 DU CODE CIVIL DOIT AVOIR ACQUIS UNE DATE CERTAINE OPPOSABLE AUX REVENDIQUANTS, QU'EN CONSIDERANT COMME UN JUSTE TITRE OPPOSABLE AUX CONSORTS X... UNE SIMPLE LETTRE, SANS RECHERCHER SI CET ACTE AVAIT ACQUIS DATE CERTAINE SUIVANT UNE DES MODALITES EDICTEES PAR

L'ARTICLE 1328 DU CODE CIVIL, LA COUR D'APPEL N'A PAS DONNE DE BASE LEGALE A SA DECISION AU REGARD DES ARTICLES 1328 ET 2265 DU CODE CIVIL ;

ET ALORS QUE, D'AUTRE PART, LE JUSTE TITRE DONT L'ARTICLE 2265 DU CODE CIVIL FAIT UNE CONDITION D'APPLICATION DE LA PRESCRIPTION ACQUISITIVE DE DIX OU VINGT ANS EST UN ACTE PROPRE A CONFERER LA PROPRIETE A LA PARTIE QUI INVOQUE LA PRESCRIPTION, QUE LES DONATIONS FAITES AUX COMMUNES DOIVENT ETRE ACCEPTEES PAR DELIBERATION DU CONSEIL MUNICIPAL, QU'EN NE RECHERCHANT PAS SI L'ACTE D'ABANDON PAR LES CONSORTS X... D'UN CERTAIN NOMBRE DE PARCELLES, QUI S'ANALYSE EN UNE DONATION A LA COMMUNE D'UCHAUD, AVAIT ETE ACCEPTE PAR DELIBERATION DU CONSEIL MUNICIPAL, BIEN QUE LA COMMUNE D'UCHAUD ELLE-MEME AIT RECONNU DANS SES CONCLUSIONS D'APPEL QU'IL N'EN ETAIT RIEN, LA COUR D'APPEL N'A PAS DONNE DE BASE LEGALE A SA DECISION AU REGARD DE L'ARTICLE 2265 DU CODE CIVIL ET DE L'ARTICLE L 312-1 DU CODE DES COMMUNES ;

MAIS ATTENDU, D'UNE PART, QU'EN REPOSE AUX CONCLUSIONS PAR LESQUELLES LA COMMUNE D'UCHAUD SE PREVALAIT DE LA DECLARATION D'ABANDON DU 26 OCTOBRE 1960 COMME D'UN JUSTE TITRE LUI AYANT PERMIS DE PRESCRIRE PAR POSSESSION DECENNALE LA PROPRIETE DE LA PARCELLE EN CAUSE, LES CONSORTS X... N'ONT PAS SOUTENU QUE CETTE DECLARATION LEUR ETAIT INOPPOSABLE FAUTE D'AVOIR ACQUIS DATE CERTAINE ;

QUE DE CE CHEF, LE MOYEN EST NOUVEAU ET MELANGE DE FAIT ET DE DROIT ;  
ATTENDU, D'AUTRE PART, QUE L'ARRET RETIEN EXACTEMENT QU'AUX TERMES DE L'ARTICLE 1425 ANCIEN DU CODE GENERAL DES IMPOTS DEVENU ARTICLE 1401 DE CE CODE, LE PROPRIETAIRE QUI VEUT S'AFFRANCHIR DE L'IMPOSITION A LAQUELLE SES TERRES DOIVENT ETRE SOUMISES FAIT PAR ECRIT UNE DECLARATION DE CET ABANDON, QUE CE TEXTE N'EXIGE AUCUNE AUTRE FORMALITE ET PRECISE SEULEMENT QUE LA CONTRIBUTION FONCIERE EST ALORS SUPPORTEE PAR LA COMMUNE, CE QUI, EN FAIT, A EU LIEU ;

**QUE LA COUR D'APPEL A PU EN DEDUIRE QUE LA DECLARATION D'ABANDON S'ANALYSAIT EN UN ACTE PUREMENT UNILATERAL ET NON COMME UN CONTRAT CONCLU AVEC LA COMMUNE, POUR LA VALIDITE DUQUEL L'ACCEPTATION PAR DELIBERATION DU CONSEIL MUNICIPAL EUT ETE NECESSAIRE ;**

D'OU IL SUIIT QUE LE MOYEN, POUR PARTIE IRRECEVABLE, N'EST PAS FONDE POUR LE SURPLUS ;

PAR CES MOTIFS : REJETTE LE POURVOI FORME CONTRE L'ARRET RENDU LE 1ER DECEMBRE 1980 PAR LA COUR D'APPEL DE NIMES.

\*\*\*

## II. Constitutionnalité de la disposition contestée

### A. Normes de référence

#### 1. Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789

- **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 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. Constitution du 4 octobre 1958

##### Titre V – Des rapports entre le Parlement et le Gouvernement

- **Article 34**

La loi fixe les règles concernant : [...]

La loi fixe également les règles concernant : [...]

La loi détermine les principes fondamentaux :

- de l'organisation générale de la défense nationale ;
- **de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources ;**
- de l'enseignement ;
- de la préservation de l'environnement ;
- du régime de la propriété, des droits réels et des obligations civiles et commerciales ;
- du droit du travail, du droit syndical et de la sécurité sociale.

[...]

##### Titre XII – Des collectivités territoriales

- **Article 72**

Les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les régions, les collectivités à statut particulier et les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74. Toute autre collectivité territoriale est créée par la loi, le cas échéant en lieu et place d'une ou de plusieurs collectivités mentionnées au présent alinéa.

Les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon.

Dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences.

Dans les conditions prévues par la loi organique, et sauf lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti, les collectivités territoriales ou leurs groupements peuvent, lorsque, selon le cas, la loi ou le règlement l'a prévu, déroger, à titre expérimental et pour un objet et une durée limités, aux dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice de leurs compétences.

Aucune collectivité territoriale ne peut exercer une tutelle sur une autre. Cependant, lorsque l'exercice d'une compétence nécessite le concours de plusieurs collectivités territoriales, la loi peut autoriser l'une d'entre elles ou un de leurs groupements à organiser les modalités de leur action commune.

Dans les collectivités territoriales de la République, le représentant de l'État, représentant de chacun des membres du Gouvernement, a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois.

\*\*\*

## **B. Jurisprudence du Conseil constitutionnel**

### **1. Relative au droit de propriété**

#### **- 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**

- Quant à l'atteinte au droit de propriété :

10. Considérant que la loi soumise à l'examen du Conseil constitutionnel a défini elle-même ou par renvoi aux règles de droit commun fixées par la loi du 21 juin 1865 relative aux associations syndicales les conditions dans lesquelles une association foncière agricole peut être autorisée ; qu'en particulier, l'association doit s'assigner un objet de la nature de ceux définis à l'article 13 de la loi déferée et qui consistent à assurer ou faire assurer, soit des tâches d'intérêt collectif agricoles, pastorales ou forestières, soit des travaux ou ouvrages à des fins autres, dès lors qu'ils contribuent au développement rural ; qu'une association foncière agricole ne peut, comme le prescrit l'article 15 de la loi, être autorisée qu'après enquête administrative ; qu'au surplus, tout propriétaire de parcelles comprises dans le périmètre de l'association a la faculté d'exercer un droit de délaissement ;

11. Considérant que les dispositions de l'article 19 de la loi déferée, rapprochées des autres dispositions de ce texte, ne portent pas au droit de propriété une atteinte contraire à la Constitution ;

- Quant à l'atteinte au principe d'égalité :

12. Considérant que le principe d'égalité ne fait pas obstacle à ce qu'à des situations différentes soient appliquées, compte tenu de l'objet de la loi, des règles différentes ; que la loi pouvait donc, pour la détermination des conditions auxquelles est subordonnée l'autorisation d'une association foncière agricole, édicter des règles différentes selon qu'une collectivité territoriale participe ou non à sa constitution ;

- Quant à l'atteinte à la liberté d'association :

13. Considérant qu'il résulte de l'ensemble des dispositions de la loi du 21 juin 1865 que les associations syndicales autorisées sont, non des associations de droit privé, mais des établissements publics à caractère administratif ; que, dès lors, le moyen tiré de ce que les conditions de leur création seraient contraires à la liberté d'association est dénué de pertinence ;

. En ce qui concerne l'article 20 relatif au droit de délaissement :

14. Considérant que l'article 20 est ainsi rédigé : « 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 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. A 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 » ;

15. Considérant que, selon les auteurs de la saisine, l'indemnisation prévue par ce texte est contraire à l'article 17 de la Déclaration des droits de l'homme ; qu'en effet, il n'est pas précisé que l'indemnité doit être juste ; qu'elle n'est pas préalable au délaissement ; que les atteintes portées au droit de propriété ne sont pas justifiées par la nécessité publique ou l'intérêt général ; que le débiteur de l'indemnisation n'est pas clairement identifié ; qu'ainsi, la violation de l'article 17 de la Déclaration de 1789 se double d'une méconnaissance par le législateur de l'étendue de sa compétence au regard de l'article 34 de la Constitution ;

- Quant au moyen tiré de la violation de l'article 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen :

16. Considérant qu'aux termes de l'article 17 de la Déclaration de 1789 : « 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 » ;

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 ;

19. Considérant que l'article 20 de la loi, selon lequel en cas de désaccord l'« indemnité » est fixée comme en matière d'expropriation, satisfait à cette exigence ;

- **Décision n° 94-346 DC du 21 juillet 1994 – Loi complétant le code du domaine de l'état et relative à la constitution de droits réels sur le domaine public**

2. Considérant d'une part qu'il incombe au législateur lorsqu'il modifie les dispositions relatives au domaine public de ne pas priver de garanties légales les exigences constitutionnelles qui résultent de l'existence et de la continuité des services publics auxquels il est affecté ;

3. Considérant d'autre part que les dispositions de l'article 17 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 relatives au droit de propriété et à la protection qui lui est due ne concernent pas seulement la propriété privée des particuliers mais aussi, à un titre égal, la propriété de l'État et des autres personnes publiques ; qu'elles font obstacle à ce que le domaine public puisse être durablement grevé de droits réels sans contrepartie appropriée eu égard à la valeur réelle de ce patrimoine comme aux missions de service public auxquelles il est affecté ; qu'il revient au législateur d'y veiller, dès lors qu'il est compétent, en vertu de l'article 34 de la Constitution, pour fixer les règles concernant les transferts de propriété d'entreprises du secteur public au secteur privé ainsi que pour déterminer les principes fondamentaux du régime de la propriété et des droits réels ;

- **Décision n° 98-403 DC du 29 juillet 1998 – Loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions**

SUR L'ARTICLE 107 :

38. Considérant que le I de l'article 107 de la loi abroge le dernier alinéa de l'article 706 de l'ancien code de procédure civile ; que le II de l'article 107 insère un article 706-1 dans le même code ; qu'il résulte de cette disposition que si, après la réévaluation du montant de la mise à prix du logement principal du débiteur faite par le tribunal, conformément aux dispositions de l'article 690 du code précité, il n'y a pas d'enchère, le créancier poursuivant est déclaré adjudicataire au montant de la mise à prix ainsi déterminé ; qu'à sa demande, le bien est de droit remis en vente au prix judiciairement fixé ; qu'à la nouvelle audience d'adjudication, il est procédé à la remise en vente sans que le créancier ait à réitérer sa demande sous réserve d'une déclaration expresse d'abandon des poursuites ; qu'enfin, à défaut d'enchère lors de cette audience d'adjudication, le bien est adjugé d'office au créancier poursuivant au prix précédemment fixé par le tribunal ;

39. Considérant que les députés auteurs de la requête soutiennent que « la création d'une telle obligation sans contrepartie financière porte manifestement atteinte au droit de propriété » ; qu'ils estiment qu'en faisant peser sur le créancier poursuivant une obligation de rachat d'un bien à un prix qu'il n'a pas lui-même fixé, afin de répondre à un objectif de solidarité nationale, la lutte contre l'exclusion, et en ne prévoyant aucun mécanisme d'indemnisation du créancier, le législateur a méconnu le principe de l'égalité devant les charges publiques ;

40. Considérant que la mise en oeuvre du dispositif prévu par l'article 107 peut contraindre le créancier poursuivant à devenir propriétaire d'un bien immobilier sans qu'il ait entendu acquérir ce bien au prix fixé par le juge ; qu'un tel transfert de propriété est contraire au principe du libre consentement qui doit présider à l'acquisition de la propriété, indissociable de l'exercice du droit de disposer librement de son patrimoine ; que ce dernier est lui-même un attribut essentiel du droit de propriété ; que la possibilité pour le créancier poursuivant d'abandonner les poursuites avant l'audience de renvoi, en application du troisième alinéa de l'article 706-1, ne saurait être assimilée à une décision de ne pas acquérir celui-ci, l'intention ainsi exprimée par le créancier de ne pas s'obliger procédant non de son libre consentement mais de la contrainte d'éléments aléatoires ; que l'abandon des poursuites par le créancier est en outre de nature à faire obstacle au recouvrement de sa créance ; qu'en conséquence et nonobstant, d'une part, la possibilité pour le créancier poursuivant déclaré adjudicataire d'office de se faire substituer, dans les deux mois de l'adjudication, toute personne remplissant les conditions pour enchérir, prévue par les dispositions de l'article 109 de la loi déferée, et, d'autre part, la possibilité pour toute personne de faire une surenchère en

application des dispositions procédurales de droit commun, de telles limitations apportées à l'exercice du droit de propriété revêtent un caractère de gravité tel que l'atteinte qui en résulte dénature le sens et la portée de ce droit ;

41. Considérant, au surplus, qu'au cas où le créancier devrait revendre ce bien à la suite de l'acquisition à laquelle il a été contraint et où, en raison de la situation du marché immobilier, la valeur de revente serait inférieure à la valeur fixée par le juge, il subirait une diminution de son patrimoine assimilable à une privation de propriété, sans qu'aucune nécessité publique ne l'exige évidemment et sans possibilité d'indemnisation ;

42. Considérant qu'il y a lieu, en conséquence, pour le Conseil constitutionnel de déclarer contraire à la Constitution le II de l'article 107 de la loi déferée ;

43. Considérant que le I de l'article 107, qui a pour objet d'abroger le dernier alinéa de l'article 706 de l'ancien code de procédure civile, l'article 109, qui introduit un article 706-2 dans le même code, ainsi que l'article 110, qui modifie l'article 716 dudit code, sont indissociables du II de l'article 107 ; que, dès lors, les articles 107, 109 et 110 de la loi déferée doivent être déclarés contraires à la Constitution ;

- **Décision n° 2008-567 DC du 24 juillet 2008 – Loi relative aux contrats de partenariat**

SUR LES ARTICLES 14 ET 33 :

23. Considérant que les articles 14 et 33 de la loi déferée complètent respectivement le I de l'article 13 de l'ordonnance du 17 juin 2004 et l'article L. 1414-16 du code général des collectivités territoriales ; que ces dispositions prévoient qu'afin de permettre la valorisation d'une partie de son domaine par le titulaire du contrat de partenariat, la personne publique peut autoriser ce dernier « à consentir des baux dans les conditions du droit privé, en particulier des baux à construction ou des baux emphytéotiques, pour les biens qui appartiennent au domaine privé et à y constituer tous types de droits réels à durée limitée. L'accord de la personne publique doit être expressément formulé pour chacun des baux consentis au titulaire du contrat de partenariat. Avec l'accord de la personne publique, ces baux ou droits peuvent être consentis pour une durée excédant celle du contrat de partenariat » ;

24. Considérant que, selon les députés requérants, la possibilité de conclure des baux et de constituer des droits réels sur le domaine privé des personnes publiques pour une durée non limitée, excédant celle du contrat de partenariat, dépossède l'administration de ses droits quant à l'utilisation de son domaine et, dès lors, méconnaît les exigences constitutionnelles inhérentes à la protection des propriétés des personnes publiques ; qu'en outre, l'absence de contrepartie à ces baux, pour la durée excédant celle du contrat de partenariat, méconnaîtrait le principe de bonne utilisation des deniers publics ;

25. Considérant que le principe d'égalité devant la loi et les charges publiques ainsi que la protection du droit de propriété, qui ne concerne pas seulement la propriété privée des particuliers mais aussi la propriété de l'État et des autres personnes publiques, résultent respectivement, d'une part, des articles 6 et 13 de la Déclaration de 1789 et, d'autre part, de ses articles 2 et 17 ; que ces principes font obstacle à ce que des biens faisant partie du patrimoine de personnes publiques puissent être aliénés ou durablement grevés de droits au profit de personnes poursuivant des fins d'intérêt privé sans contrepartie appropriée eu égard à la valeur réelle de ce patrimoine ;

26. Considérant, en premier lieu, que, dans leur rédaction issue de la loi déferée, le d) de l'article 11 de l'ordonnance du 17 juin 2004 ainsi que le d) de l'article L. 1414-12 du code général des collectivités territoriales prévoient que la rémunération du cocontractant tient compte « le cas échéant, des recettes que le cocontractant peut être autorisé à se procurer en exploitant le domaine, les ouvrages, équipements ou biens immatériels, à l'occasion d'activités étrangères aux missions de service public de la personne publique » ; qu'il résulte en outre des travaux parlementaires que la possibilité de fournir au partenaire privé des recettes annexes, en l'autorisant à passer des baux et à constituer des droits réels sur une partie du domaine privé, est destinée à permettre une réduction correspondante de la rémunération due au titre du partenariat ; que, dès lors, ces autorisations ne sont pas dépourvues de contrepartie appropriée ;

27. Considérant, en deuxième lieu, que la possibilité, pour la personne publique, de consentir de telles autorisations n'a pas pour effet de déroger aux dispositions en vigueur qui imposent la consultation de l'autorité compétente de l'État pour l'évaluation des propriétés des personnes publiques préalablement à toute opération immobilière telle que la passation de baux, accords amiables et conventions quelconques ayant pour effet la prise en location ;

28. Considérant, en troisième lieu, que les autorisations données par la personne publique en application des dispositions contestées, ainsi que les baux et droits réels qui en résultent, constituent des accessoires au contrat de partenariat ; que, si les dispositions déferées permettent à la personne publique d'autoriser le partenaire privé à consentir des baux et à constituer des droits réels pour une durée excédant celle du partenariat, elles n'ont pas pour effet de permettre à ce partenaire de demeurer titulaire de tels baux ou de jouir de tels droits au-delà de la durée

du partenariat ; que ces baux et ces droits seront, à l'issue de la durée du partenariat, transférés à la personne publique ; que, dès lors, contrairement à ce que soutiennent les requérants, ces dispositions ne permettent pas au partenaire privé d'exploiter le domaine privé de la personne publique au-delà de cette durée ;

29. Considérant, dès lors, que le grief tiré de ce que les articles 14 et 33 de la loi déferée méconnaîtraient la protection due à la propriété des personnes publiques et l'exigence de bon emploi des deniers publics manque en fait ;

- **Décision n° 2009-594 DC du 3 décembre 2009 – Loi relative à l'organisation et à la régulation des transports ferroviaires et portant diverses dispositions relatives aux transports**

En ce qui concerne les transferts de biens :

13. Considérant que les cinquième à onzième alinéas du 2<sup>o</sup> de l'article 5 de la loi déferée insèrent, dans l'article 2 de l'ordonnance du 7 janvier 1959 susvisée, les quatrième à dixième alinéas qui organisent le transfert de certains biens entre le Syndicat des transports d'Île-de-France et la Régie autonome des transports parisiens ; que le sixième alinéa de ce même article transfère à la Régie autonome des transports parisiens l'ensemble des biens constitutifs de l'infrastructure gérée par la Régie ; que figurent notamment parmi ces biens « les voies, y compris les appareillages fixes associés, les voies de garage et de raccordement, les ouvrages d'art, les stations et les gares, leurs accès et ouvrages de correspondance, les sous-stations et ateliers souterrains, les quais, les installations de signalisation, de sécurité, de traction électrique et de télécommunications liées aux infrastructures et, de façon générale, tous les compléments, accessoires et dépendances desdites lignes et installations, les ateliers de fabrication, de maintenance et de stockage des équipements liés à l'infrastructure, les autres bâtiments affectés au fonctionnement et à l'entretien des infrastructures » ; que la première phrase du neuvième alinéa de cet article 2 dispose : « Les actes de transfert de biens entre le Syndicat des transports d'Île-de-France et la Régie autonome des transports parisiens mentionnés aux quatrième et sixième alinéas du présent article sont réalisés à titre gratuit » ;

14. Considérant que, selon les requérants, le transfert de la propriété à titre gratuit de l'infrastructure du réseau du métropolitain et du réseau express régional à la Régie autonome des transports parisiens méconnaît les exigences constitutionnelles en matière de propriété des personnes publiques et porte atteinte au principe de la libre administration des collectivités territoriales ;

15. Considérant que le principe d'égalité devant la loi et les charges publiques ainsi que la protection du droit de propriété, qui ne concerne pas seulement la propriété privée des particuliers mais aussi la propriété de l'État et des autres personnes publiques, résultent, d'une part, des articles 6 et 13 de la Déclaration de 1789 et, d'autre part, de ses articles 2 et 17 ; que le droit au respect des biens garanti par ces dispositions ne s'oppose pas à ce que le législateur procède au transfert gratuit de dépendances du domaine public entre personnes publiques ;

16. Considérant que le transfert du Syndicat des transports d'Île-de-France à la Régie autonome des transports parisiens de la partie des biens constitutifs de l'infrastructure gérée par cette dernière s'accompagne du transfert des droits et obligations qui y sont attachés ; que ce transfert n'a pas pour effet de priver de garanties légales les exigences constitutionnelles qui résultent de l'existence et de la continuité des services publics auxquels ils restent affectés ; que, dès lors, le neuvième alinéa de l'article 2 de l'ordonnance du 7 janvier 1959 susvisée ne méconnaît pas les exigences constitutionnelles en matière de propriété des personnes publiques ;

17. Considérant, en outre, que ces transferts ne portent aucune atteinte à la libre administration des collectivités territoriales qui sont membres du Syndicat des transports d'Île-de-France ; que, dès lors, le grief tiré de la méconnaissance du principe de libre administration des collectivités territoriales manque en fait ;

- **Décision n° 2010-43 QPC du 6 octobre 2010 – Époux A. [Transfert de propriété des voies privées]**

2. Considérant que, selon les requérants, ces dispositions porteraient atteinte au droit de propriété en ce qu'elles ne respectent pas l'exigence d'une indemnité juste et préalable ;

3. Considérant qu'aux termes de l'article 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : « 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 » ;

4. Considérant que l'article L. 318-3 du code de l'urbanisme permet à l'autorité administrative de transférer dans le domaine public communal la propriété de voies privées ouvertes à la circulation publique ; qu'un tel transfert est conditionné, sous le contrôle du juge administratif, par l'ouverture à la circulation générale de ces voies, laquelle résulte de la volonté exclusive de leur propriétaire d'accepter l'usage public de son bien et de renoncer



par là à son usage purement privé ; que le législateur a entendu en tirer les conséquences en permettant à l'autorité administrative de conférer à ces voies privées ouvertes à la circulation publique un statut juridique conforme à leur usage ; que ce transfert libère les propriétaires de toute obligation et met à la charge de la collectivité publique l'intégralité de leur entretien, de leur conservation et de leur éventuel aménagement ; qu'au demeurant, 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 ; que, dans ces conditions, les dispositions contestées ne sont pas contraires à l'article 17 de la Déclaration de 1789 ;

5. Considérant que les dispositions contestées ne sont contraires à aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit,

- **Décision n° 2010-60 QPC du 12 novembre 2010 – M. Pierre B. [Mur mitoyen]**

1. Considérant qu'aux termes de l'article 661 du code civil : « Tout propriétaire joignant un mur a la faculté de le rendre mitoyen en tout ou en partie, en remboursant au maître du mur la moitié de la dépense qu'il a coûté, ou la moitié de la dépense qu'a coûté la portion du mur qu'il veut rendre mitoyenne et la moitié de la valeur du sol sur lequel le mur est bâti. La dépense que le mur a coûté est estimée à la date de l'acquisition de sa mitoyenneté, compte tenu de l'état dans lequel il se trouve » ;

2. Considérant que le requérant fait grief à ces dispositions d'obliger le propriétaire d'un bien immobilier à une cession de son droit qui n'est ni exigée ni justifiée par une nécessité publique légalement constatée, mais qui lui est, au contraire, imposée au seul bénéfice d'une personne privée, en violation des articles 2 et 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 ;

3. Considérant 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, il résulte néanmoins de l'article 2 de la Déclaration de 1789 que les limites apportées à son exercice doivent être justifiées par un motif d'intérêt général et proportionnées à l'objectif poursuivi ;

4. Considérant qu'il appartient au législateur, compétent en application de l'article 34 de la Constitution pour fixer les principes fondamentaux de la propriété et des droits réels, de définir les modalités selon lesquelles les droits des propriétaires de fonds voisins doivent être conciliés ; que la mitoyenneté des murs séparatifs est au nombre des mesures qui tendent à assurer cette conciliation ;

5. Considérant, en premier lieu, que si, en application de l'article 661 du code civil, le propriétaire d'un mur séparatif peut être tenu de le rendre mitoyen en tout ou partie à la demande du propriétaire du fonds qui le joint, cette disposition n'a pour effet que de rendre indivis le droit exclusif du maître du mur qui, dans les limites de l'usage en commun fixées par les articles 653 et suivants du code civil, continue à exercer sur son bien tous les attributs du droit de propriété ; que, dès lors, en l'absence de privation de ce droit, l'accès à la mitoyenneté autorisé par le texte en cause n'entre pas dans le champ d'application de l'article 17 de la Déclaration de 1789 ;

6. Considérant, en second lieu, que le régime de la mitoyenneté des murs servant de séparation détermine un mode économique de clôture et de construction des immeubles ainsi que d'utilisation rationnelle de l'espace, tout en répartissant les droits des voisins sur les limites de leurs fonds ; que l'accès forcé à la mitoyenneté prévu par la loi constitue un élément nécessaire de ce régime et répond ainsi à un motif d'intérêt général ; qu'il est proportionné à l'objectif visé par le législateur ; qu'il est réservé au propriétaire du fonds joignant le mur et subordonné au remboursement à son propriétaire initial de la moitié de la dépense qu'a coûté le mur ou la portion qu'il veut rendre mitoyenne et la moitié de la valeur du sol sur lequel le mur est bâti ; qu'à défaut d'accord des parties, ces conditions de fond doivent être constatées par la juridiction judiciaire qui fixe le montant du remboursement ; que, compte tenu de ces garanties de fond et de procédure, la restriction portée au droit de propriété par la disposition en cause n'a pas un caractère de gravité tel qu'elle dénature le sens et la portée de ce droit ;

7. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que l'atteinte portée aux conditions d'exercice du droit de propriété par l'article 661 du code civil ne méconnaît pas l'article 2 de la Déclaration de 1789 ;

8. Considérant que cet article n'est contraire à aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit,

- **Décision n° 2011-118 QPC du 8 avril 2011 – M. Lucien M. [Biens des sections de commune]**

SUR LE DROIT DE PROPRIÉTÉ :

2. Considérant que le requérant fait valoir que ces dispositions ne prévoient aucune indemnisation des membres de la section de commune en cas de transfert de propriété de ses biens ou droits à la commune ; qu'ainsi, elles

porteraient atteinte au droit de propriété garanti par les articles 2 et 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 ;

3. Considérant, en premier lieu, 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, il résulte néanmoins de l'article 2 de la Déclaration de 1789 que les limites apportées à son exercice doivent être justifiées par un motif d'intérêt général et proportionnées à l'objectif poursuivi ;

4. Considérant que, selon l'article L. 2411-1 du code général des collectivités territoriales, une section de commune est une personne morale de droit public possédant à titre permanent et exclusif des biens ou des droits distincts de ceux de la commune ; qu'en vertu de l'article L. 2411-10 du même code, les membres de la section ont, dans les conditions résultant soit des décisions des autorités municipales, soit des usages locaux, la jouissance de ceux des biens de la section dont les fruits sont perçus en nature ; qu'ainsi, ils ne sont pas titulaires d'un droit de propriété sur ces biens ou droits ; que, par suite, doit être rejeté comme inopérant le grief tiré de ce que le transfert des biens d'une section de commune porterait atteinte au droit de propriété de ses membres ;

5. Considérant, en second lieu, que le principe d'égalité devant la loi et les charges publiques ainsi que la protection du droit de propriété, qui ne concerne pas seulement la propriété privée des particuliers mais aussi la propriété de l'État et des autres personnes publiques, résultent, d'une part, des articles 6 et 13 de la Déclaration de 1789 et, d'autre part, de ses articles 2 et 17 ; que le droit au respect des biens garanti par ces dispositions ne s'oppose pas à ce que le législateur, poursuivant un objectif d'intérêt général, autorise le transfert gratuit de biens entre personnes publiques ;

6. Considérant que les dispositions contestées ont pour objet de permettre le transfert des biens ou droits de la section à la commune afin de mettre un terme soit au blocage de ce transfert en raison de l'abstention d'au moins deux tiers des électeurs soit au dysfonctionnement administratif ou financier de la section ; que, dès lors, elles ne méconnaissent pas les exigences constitutionnelles en matière de propriété des personnes publiques ;

- **Décision n° 2011-151 QPC du 13 juillet 2011 – M. Jean-Jacques C. [Attribution d'un bien à titre de prestation compensatoire]**

2. Considérant que, selon le requérant, ces dispositions portent atteinte à l'article 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 en ce qu'elles permettent au juge d'attribuer de manière forcée un bien, propriété d'un débiteur condamné à payer une prestation compensatoire ;

3. Considérant 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 limites apportées à son exercice doivent être justifiées par un motif d'intérêt général et proportionnées à l'objectif poursuivi ;

4. Considérant qu'il appartient au législateur, compétent en application de l'article 34 de la Constitution pour déterminer les principes fondamentaux du régime de la propriété, des droits réels et des obligations civiles et commerciales, de définir les modalités selon lesquelles, pour permettre le paiement des obligations civiles et commerciales, les droits patrimoniaux des créanciers et des débiteurs doivent être conciliés ; que l'exécution forcée sur les biens du débiteur est au nombre des mesures qui tendent à assurer cette conciliation ;

5. Considérant, en premier lieu, qu'en vertu du deuxième alinéa de l'article 270 du code civil, la prestation compensatoire est « destinée à compenser, autant qu'il est possible, la disparité que la rupture du mariage crée dans les conditions de vie respectives » ; que l'article 271 prévoit que cette prestation est fixée par le juge selon les besoins de l'époux à qui elle est versée et les ressources de l'autre ; que l'attribution, décidée par le juge du divorce, d'un bien dont un époux est propriétaire a pour objet d'assurer le paiement de la dette dont il est débiteur au profit de son conjoint au titre de la prestation compensatoire ; qu'elle constitue une modalité de paiement d'une obligation judiciairement constatée ; qu'il en résulte que, si l'attribution forcée d'un bien à titre de prestation compensatoire conduit à ce que l'époux débiteur soit privé de la propriété de ce bien, elle n'entre pas dans le champ d'application de l'article 17 de la Déclaration de 1789 ;

6. Considérant, en second lieu, que, d'une part, en permettant l'attribution forcée prévue par le 2<sup>o</sup> de l'article 274, le législateur a entendu faciliter la constitution d'un capital, afin de régler les effets pécuniaires du divorce au moment de son prononcé ; que le législateur a également entendu assurer le versement de la prestation compensatoire ; que l'objectif poursuivi de garantir la protection du conjoint dont la situation économique est la

moins favorisée et de limiter, autant que possible, les difficultés et les contentieux postérieurs au prononcé du divorce constitue un motif d'intérêt général ;

7. Considérant que, d'autre part, l'attribution forcée est ordonnée par le juge qui fixe le montant de la prestation compensatoire ; que les parties ont la possibilité de débattre contradictoirement devant ce juge de la valeur du bien attribué ; qu'en vertu de la seconde phrase du 2 ° de l'article 274 du code civil, l'accord de l'époux débiteur est exigé pour l'attribution en propriété de biens qu'il a reçus par succession ou donation ;

8. Considérant, toutefois, que le 1 ° de l'article 274 du code civil prévoit également que la prestation compensatoire en capital peut être exécutée sous forme de versement d'une somme d'argent, le prononcé du divorce pouvant être subordonné à la constitution de garanties ; que l'atteinte au droit de propriété qui résulte de l'attribution forcée prévue par le 2 ° de cet article ne peut être regardée comme une mesure proportionnée au but d'intérêt général poursuivi que si elle constitue une modalité subsidiaire d'exécution de la prestation compensatoire en capital ; que, par conséquent, elle ne saurait être ordonnée par le juge que dans le cas où, au regard des circonstances de l'espèce, les modalités prévues au 1 ° n'apparaissent pas suffisantes pour garantir le versement de cette prestation ; que, sous cette réserve, l'attribution forcée d'un bien à titre de prestation compensatoire ne méconnaît pas l'article 2 de la Déclaration de 1789 ;

- **Décision n° 2013-325 QPC du 21 juin 2013 – M. Jean-Sébastien C. [Droit de délaissement d'un terrain inscrit en emplacement réservé]**

2. Considérant que, selon le requérant, en ne prévoyant pas de droit de rétrocession analogue à celui qui existe en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique, les dispositions contestées portent atteinte au droit de propriété garanti par les articles 2 et 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 ; que le législateur aurait, en outre, méconnu l'étendue de sa compétence ;

3. Considérant, en premier lieu, 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 ;

4. Considérant que les dispositions contestées de 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 susvisée, permettent au propriétaire d'un terrain bâti ou non bâti réservé par un plan d'urbanisme pour un ouvrage public, une voie publique, une installation d'intérêt général ou un espace vert d'exiger de la collectivité ou du service public au bénéfice duquel a été réservé le terrain de procéder à l'acquisition de celui-ci dans un délai de deux ans qui peut être prorogé pour une durée d'un an ; qu'à défaut d'accord amiable dans le délai fixé par les dispositions contestées, le juge de l'expropriation, saisi par le propriétaire du terrain, la collectivité ou le service public bénéficiaire de la réserve, prononce le transfert de propriété et fixe l'indemnité comme en matière d'expropriation, le terrain étant considéré comme ayant cessé d'être compris dans un emplacement réservé ; que si, trois mois après l'expiration du délai de deux ans à compter de la demande de procéder à l'acquisition du terrain, éventuellement prorogé d'un an, le juge de l'expropriation n'a pas été saisi, la réserve n'est plus opposable un mois après la mise en demeure adressée par le propriétaire à l'autorité administrative ;

5. Considérant que, par ces dispositions, le législateur a institué un droit de délaissement au profit des propriétaires de terrains, bâtis ou non bâtis, classés en emplacements réservés par un plan d'urbanisme ; que l'exercice de ce droit constitue une réquisition d'achat à l'initiative des propriétaires de ces terrains ; que, par suite, le transfert de propriété résultant de l'exercice de ce droit n'entre pas dans le champ d'application de l'article 17 de la Déclaration de 1789 ; qu'en accordant aux propriétaires de terrains grevés d'un emplacement réservé le droit d'imposer à la collectivité publique, soit d'acquérir le terrain réservé, soit de renoncer à ce qu'il soit réservé, le législateur n'a porté aucune atteinte à leur droit de propriété ; que les exigences de l'article 2 de la Déclaration de 1789 ne sont pas davantage méconnues ;

6. Considérant, en second lieu, qu'aux termes de l'article 34 de la Constitution : « La loi détermine les principes fondamentaux. . . du régime de la propriété » ; qu'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 législateur n'a pas méconnu sa compétence ;

7. Considérant que les dispositions contestées ne méconnaissent aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit ; qu'elles doivent être déclarées conformes à la Constitution,

## **2. Relative au principe de libre administration des collectivités territoriales**

- **Décision n° 79-104 DC du 23 mai 1979 – Loi modifiant les modes d'élection de l'Assemblée territoriale et du Conseil de gouvernement du territoire de la Nouvelle-Calédonie et dépendances et définissant les règles générales de l'aide technique et financière contractuelle de l'État**

En ce qui concerne les dispositions de l'article 8-II :

4. Considérant qu'aux termes de l'article 74 de la Constitution l'organisation particulière des territoires d'outre-mer « est définie et modifiée par la loi après consultation de l'assemblée territoriale intéressée » ;

5. Considérant que cette disposition doit être entendue en tenant compte des règles de la Constitution relatives à la procédure législative et, plus précisément, de celles des articles 40, 41 et 44 concernant le droit d'amendement ; qu'aucune de ces règles ne comporte l'obligation pour l'Assemblée nationale ou le Sénat d'interrompre le déroulement d'un débat en cours pour permettre la consultation, sur un amendement, d'un organisme extérieur au Parlement ; que, par suite, et en l'absence d'une disposition formelle de l'article 74, ce dernier ne saurait être interprété, sous peine de porter atteinte aux prérogatives du Parlement, comme faisant obligation de soumettre, au cours d'un débat parlementaire, le texte d'un amendement à l'avis de l'assemblée territoriale intéressée ;

6. Considérant que, dans ces conditions, l'amendement devenu l'article 8-II de la loi déferée au Conseil constitutionnel, qui, d'ailleurs, procède elle-même d'un projet de loi ayant fait l'objet d'une consultation de l'assemblée territoriale de la Nouvelle-Calédonie et dépendances avant son dépôt sur le bureau de l'Assemblée nationale, n'avait pas à être renvoyé pour avis à cette assemblée territoriale ; que la circonstance que, par son objet, cet amendement sortirait du cadre du projet initial, alors même qu'elle eût été susceptible d'affecter sa recevabilité en vertu des règlements des assemblées parlementaires, serait sans influence sur la constitutionnalité de la procédure suivie puisqu'un amendement n'a pas à être renvoyé pour avis à une assemblée territoriale ;

Sur les deux demandes des sénateurs :

7. Considérant que les auteurs de chacune de ces deux demandes soutiennent que l'article 8-I de la loi soumise à l'examen du Conseil constitutionnel est contraire à la séparation des pouvoirs législatif et exécutif institués par la Constitution et, plus spécialement, à ses articles 20, 21, 34, 37 et 72, dans la mesure où la dissolution de l'assemblée territoriale et du conseil de gouvernement est prononcée par la loi elle-même au lieu de l'être par décret en conseil des ministres ; qu'en outre, la disposition de cet article 8-I relative à l'assemblée territoriale n'ayant pas été soumise à l'avis de celle-ci est contraire à l'article 74 de la Constitution ;

8. Considérant que l'article 8-I a pour objet de préciser la date et les modalités d'entrée en vigueur de la réforme des modes d'élection de l'assemblée territoriale et du conseil de gouvernement de la Nouvelle-Calédonie ; qu'il prévoit, notamment, que les élections renouvelant l'assemblée territoriale auront lieu dans les soixantes jours qui suivront la promulgation de la loi et que les fonctions des conseillers de gouvernement élus le 14 novembre 1978 prendront fin à la date de cette promulgation ;

9. Considérant, d'une part, que, si les dispositions ainsi arrêtées ont pour effet de mettre fin implicitement pour l'assemblée territoriale et explicitement pour le conseil de gouvernement au mandat des membres de ces deux institutions, elles ne sauraient être regardées comme prononçant une dissolution tant en raison des termes mêmes dans lesquels elles sont rédigées que des règles qu'elles définissent pour le renouvellement de ces deux institutions, règles qui diffèrent sur plusieurs points de celles applicables en cas de dissolution ; qu'elles s'analysent, en définitive, comme une mesure d'abréviation du mandat de l'assemblée territoriale et du conseil de gouvernement dont la durée est fixée par la loi et ne peut être modifiée qu'en la même forme ; qu'en tirant les conséquences, au regard du mandat des membres de cette assemblée et de ce conseil, d'une entrée en application immédiate du nouveau régime électoral, le législateur n'a donc fait qu'user des pouvoirs qui lui appartiennent de fixer les conditions de mise en vigueur des règles qu'il édicte ; que, dès lors, il n'a méconnu ni le principe de la séparation des pouvoirs, ni les dispositions constitutionnelles qui le mettent en oeuvre ou qui consacrent la libre administration des collectivités territoriales ;

10. Considérant, d'autre part, que, n'étant pas de nature réglementaire, les dispositions de l'article 8-I n'entrent pas dans le champ d'application des règles des articles 34 et 37 de la Constitution sur la répartition des compétences entre la loi et le règlement ;

11. Considérant, enfin, que l'article 8-I, qui est issu d'un amendement, n'avait pas, comme il a été dit ci-dessus, à être soumis pour avis à l'assemblée territoriale en vertu de l'article 74 de la Constitution ;

- **Décision n° 92-316 DC du 20 janvier 1993 – Loi relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques**

En ce qui concerne l'article 40 :

39. Considérant que les députés auteurs de la première saisine font valoir que l'ensemble des conditions dans lesquelles l'article 40 de la loi limite la durée des délégations de service public, d'une part, méconnaît la libre administration des collectivités locales, notamment en faisant obstacle à la continuité de leurs services publics, d'autre part, porte atteinte à la liberté d'entreprendre des entreprises susceptibles d'être délégataires ; que les sénateurs auteurs de la seconde saisine allèguent pour leur part que la limitation de la durée des délégations de service public à la durée normale d'amortissement des installations mises en service dont le délégataire a la charge méconnaît l'article 72 de la Constitution ;

40. Considérant d'une part que la liberté d'entreprendre n'est ni générale ni absolue ; que le législateur peut y apporter des limitations exigées par l'intérêt général à la condition que celles-ci n'aient pas pour conséquence d'en dénaturer la portée ; que les limitations prévues par l'article 40 de la loi aux conditions dans lesquelles peuvent être conclues les délégations de service public ne portent pas à la liberté d'entreprendre une atteinte telle qu'elle en dénaturerait la portée ;

41. Considérant d'autre part que si, en vertu de l'article 72 de la Constitution, les collectivités territoriales « s'administrent librement par des conseils élus », chacune d'elles le fait « dans les conditions prévues par la loi » ; qu'aux termes de l'article 34 de la Constitution « la loi détermine les principes fondamentaux de la libre administration des collectivités locales, de leurs compétences et de leurs ressources » ;

42. Considérant qu'il est loisible au législateur, pour atteindre les objectifs de transparence et de concurrence qu'il s'assigne, de proscrire la conclusion de contrats de délégation de service public à durée indéterminée et d'indiquer que la durée des conventions doit tenir compte de la nature et du montant des investissements à réaliser par le délégataire ; que s'il a précisé à cette fin que la durée de la concession ne devait pas excéder la durée normale d'amortissement du bien, il a laissé ainsi sous le contrôle du juge une marge d'appréciation suffisante aux collectivités concernées pour la négociation des contrats dans chaque cas d'espèce, eu égard à la multiplicité des modes de calcul d'amortissement ainsi qu'à la diversité et à la complexité des installations susceptibles d'être concernées ; qu'en particulier, en renvoyant à un décret en Conseil d'État, il n'entendait pas permettre à l'autorité réglementaire de définir par des règles de portée générale la durée normale d'amortissement ; que, sous réserve de cette interprétation, cette disposition n'est pas contraire à la Constitution ;

43. Considérant par ailleurs que le législateur a explicitement prévu que, pour des motifs d'intérêt général qui tiennent notamment à la continuité des services publics, des prolongations de conventions pouvaient être consenties dans la limite de la durée d'une année ; qu'il a également admis des prolongations en cas de travaux non prévus au contrat initial pris en charge par le délégataire à la demande du délégant, qui seraient de nature à modifier l'économie générale de la délégation et qui ne pourraient être amortis pendant la durée de la convention restant à courir que par une augmentation des prix manifestement excessive ; que cependant en imposant alors, par surcroît, en toutes circonstances que ces prolongations ne puissent augmenter de plus d'un tiers la durée initialement prévue sans égard à la diversité et à la complexité des situations susceptibles d'être ainsi affectées, le législateur a imposé sans justification appropriée une contrainte excessive qui est de nature à porter atteinte à la libre administration des collectivités locales ; qu'ainsi doit être déclarée non conforme à la Constitution la dernière phrase du b) de l'article 40 ;

- **Décision n° 2010-29/37 QPC du 22 septembre 2010 – Commune de Besançon et autre [Instruction CNI et passeports]**

4. Considérant que, selon les communes requérantes, ces dispositions porteraient atteinte au principe de péréquation financière entre collectivités territoriales, à leur libre administration, à leur autonomie financière, au principe de responsabilité, au droit de propriété, à la garantie des droits et à la séparation des pouvoirs ;

5. Considérant, en premier lieu, qu'aux termes du dernier alinéa de l'article 72-2 de la Constitution : « La loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales » ; que, si cette disposition a pour but de concilier le principe de liberté avec celui d'égalité par l'instauration de mécanismes de péréquation financière, sa méconnaissance ne peut, en elle-même, être invoquée à l'appui d'une question prioritaire de constitutionnalité sur le fondement de l'article 61-1 de la Constitution ;

6. Considérant, en deuxième lieu, qu'en vertu de l'article 72 de la Constitution, les collectivités territoriales s'administrent librement par des conseils élus « dans les conditions prévues par la loi » ; qu'aux termes du

quatrième alinéa de son article 72-2 : « Tout transfert de compétences entre l'État et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice. Toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi » ;

7. Considérant que les compétences confiées aux maires au titre de la délivrance de cartes nationales d'identité et de passeports sont exercées au nom de l'État ; que, par suite, est inopérant le grief tiré de la violation des dispositions précitées de l'article 72-2 de la Constitution qui ne sont relatives qu'aux compétences exercées par les collectivités territoriales ;

8. Considérant que la délivrance de cartes nationales d'identité et de passeports a entraîné, pour les communes, un accroissement de charges ; que, toutefois, le législateur a fixé, pour toutes les communes et non seulement celles ayant introduit une instance en responsabilité, dans la limite de 97,5 millions d'euros, une dotation forfaitaire de 3 euros par carte nationale d'identité ou passeport, en fonction du nombre de titres que les maires ont délivrés de 2005 à 2008 en leur qualité d'agents de l'État ; qu'il a entendu réparer de façon égalitaire les conséquences des décrets ayant mis de façon irrégulière à la charge des communes des dépenses relevant de l'État ; qu'il n'a pas institué des restrictions disproportionnées par rapport aux objectifs d'intérêt général qu'il s'est assignés ; qu'eu égard au montant des sommes en jeu, les dispositions qu'il a adoptées n'ont pas eu pour effet de dénaturer la libre administration de ces collectivités ; que, pour les mêmes motifs, il n'a porté aucune limitation inconstitutionnelle au principe de responsabilité qui découle de l'article 4 de la Déclaration de 1789 ; qu'il n'a pas davantage méconnu le droit de propriété garanti par ses articles 2 et 17 ;

9. Considérant, en troisième lieu, qu'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 » ;

10. Considérant, en conséquence, que, si le législateur peut modifier rétroactivement une règle de droit ou valider un acte administratif ou de droit privé, c'est à la condition de poursuivre un but d'intérêt général suffisant et de respecter tant les décisions de justice ayant force de chose jugée que le principe de non-rétroactivité des peines et des sanctions ; qu'en outre, l'acte modifié ou validé ne doit méconnaître aucune règle, ni aucun principe de valeur constitutionnelle, sauf à ce que le but d'intérêt général visé soit lui-même de valeur constitutionnelle ; qu'enfin, la portée de la modification ou de la validation doit être strictement définie ;

11. Considérant, d'une part, que les paragraphes II et III de l'article 103 de la loi du 30 décembre 2008 susvisée ne peuvent être lus de façon séparée ; que, si le paragraphe II interdit aux communes de se prévaloir, sur le fondement de l'incompétence du pouvoir réglementaire, d'un préjudice correspondant aux dépenses résultant de l'exercice par les maires des missions de réception et de saisie des demandes de cartes nationales d'identité et de passeports ainsi que de remise aux intéressés de ces titres, le paragraphe III institue une dotation forfaitaire destinée à compenser cette charge ;

12. Considérant, d'autre part, que les dispositions contestées respectent les décisions passées en force de chose jugée ; qu'elles délimitent de façon précise l'irrégularité qui ne peut être invoquée, par la voie de l'exception, dans le cadre d'une demande d'indemnisation ; qu'elles tirent les conséquences des décisions du Conseil d'État aux termes desquelles seul le législateur est compétent pour imposer indirectement aux communes des dépenses relevant de l'État ; qu'elles font bénéficier d'une indemnisation de leur préjudice non seulement les communes ayant engagé un contentieux mais également toutes celles ayant supporté ces dépenses ; que, compte tenu des difficultés d'évaluation de ces dernières, les dispositions contestées ne fixent pas une indemnisation dont le montant serait entaché d'une erreur manifeste d'appréciation ; qu'elles ne privent de garanties légales aucune exigence constitutionnelle ; qu'eu égard aux relations financières existant entre l'État et les collectivités territoriales, elles répondent à un but d'intérêt général suffisant ;

13. Considérant qu'il s'ensuit que les dispositions contestées ne méconnaissent ni la garantie des droits ni la séparation des pouvoirs énoncées à l'article 16 de la Déclaration de 1789 ;

14. Considérant que les dispositions contestées ne sont contraires à aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit,

- **Décision n° 2000-436 DC du 7 décembre 2000 – Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains**

SUR L'ARTICLE 4 :

8. Considérant que l'article 4 de la loi déferée remplace les dispositions des articles L. 123-1 et suivants du code de l'urbanisme consacrées aux plans d'occupation des sols, par les nouveaux articles L. 123-1 à L. 123-20 relatifs aux plans locaux d'urbanisme ;

9. Considérant, en premier lieu, qu'aux termes du quatrième alinéa de l'article L. 123-1, les plans locaux d'urbanisme « fixent les règles générales et les servitudes d'utilisation des sols permettant d'atteindre les objectifs mentionnés à l'article L. 121-1, qui peuvent notamment comporter l'interdiction de construire. . . » ;
10. Considérant qu'en vertu de l'article L. 121-1 du même code, dans sa rédaction issue de l'article 1<sup>er</sup> de la loi déferée : " Les schémas de cohérence territoriale, les plans locaux d'urbanisme et les cartes communales déterminent les conditions permettant d'assurer :
- 1 ° L'équilibre entre le renouvellement urbain, un développement urbain maîtrisé, le développement de l'espace rural, d'une part, et la préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières et la protection des espaces naturels et des paysages, d'autre part, en respectant les objectifs du développement durable ;
- 2 ° La diversité des fonctions urbaines et la mixité sociale dans l'habitat urbain et dans l'habitat rural, en prévoyant des capacités de construction et de réhabilitation suffisantes pour la satisfaction, sans discrimination, des besoins présents et futurs en matière d'habitat, d'activités économiques, notamment commerciales, d'activités sportives ou culturelles et d'intérêt général ainsi que d'équipements publics, en tenant compte en particulier de l'équilibre entre emploi et habitat ainsi que des moyens de transport et de la gestion des eaux ;
- 3 ° Une utilisation économe et équilibrée des espaces naturels, urbains, périurbains et ruraux, la maîtrise des besoins de déplacement et de la circulation automobile, la préservation de la qualité de l'air, de l'eau, du sol et du sous-sol, des écosystèmes, des espaces verts, des milieux, sites et paysages naturels ou urbains, la réduction des nuisances sonores, la sauvegarde des ensembles urbains remarquables et du patrimoine bâti, la prévention des risques naturels prévisibles, des risques technologiques, des pollutions et des nuisances de toute nature " ;
11. Considérant que les députés requérants font grief à ces dispositions, notamment en ce qu'elles assignent un objectif de « mixité sociale » aux documents d'urbanisme, d'être trop imprécises pour pouvoir imposer des obligations aux collectivités territoriales ou à leurs groupements sans méconnaître les articles 34 et 72 de la Constitution ;
12. Considérant que, si le législateur peut, sur le fondement des dispositions des articles 34 et 72 de la Constitution, assujettir les collectivités territoriales ou leurs groupements à des obligations et à des charges, c'est à la condition que celles-ci répondent à des exigences constitutionnelles ou concourent à des fins d'intérêt général, qu'elles ne méconnaissent pas la compétence propre des collectivités concernées, qu'elles n'entravent pas leur libre administration et qu'elles soient définies de façon suffisamment précise quant à leur objet et à leur portée ;
13. Considérant qu'eu égard à l'imprécision des objectifs qu'elles mentionnent, les dispositions précitées de l'article 1<sup>er</sup> de la loi déferée méconnaîtraient les articles 34 et 72 de la Constitution si elles soumettaient les collectivités territoriales à une obligation de résultat ; qu'il ressort toutefois des travaux parlementaires que ces dispositions doivent être interprétées comme imposant seulement aux auteurs des documents d'urbanisme d'y faire figurer des mesures tendant à la réalisation des objectifs qu'elles énoncent ; qu'en conséquence, il appartiendra au juge administratif d'exercer un simple contrôle de compatibilité entre les règles fixées par lesdits documents et les dispositions précitées de l'article L. 121-1 ; que, sous cette réserve, les dispositions critiquées ne sont pas contraires aux articles 34 et 72 de la Constitution ;
14. Considérant, en deuxième lieu, que les députés requérants font grief aux dispositions de l'article L. 123-1 nouveau du code de l'urbanisme, relatives au contenu des plans locaux d'urbanisme, d'« imposer aux propriétaires des contraintes particulièrement sévères en matière de constructions. . . et d'aménagement de leurs abords », ainsi que sur « la destination et la nature des constructions autorisées », et ce « sans qu'une procédure adéquate ait permis au propriétaire d'être informé et de se défendre » ; que ces dispositions conduiraient en outre à « des ruptures d'égalité entre propriétaires fonciers selon que les terrains sont régis par un plan local d'urbanisme limitant ou réglementant plus ou moins restrictivement l'exercice du droit de propriété » ;
15. Considérant 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 ;
16. Considérant, en troisième lieu, que chaque plan local d'urbanisme doit fixer les règles applicables à chaque zone comprise dans son périmètre en fonction tant des caractéristiques propres de cette zone que des finalités assignées au plan par le code de l'urbanisme ; que les différences en résultant entre propriétés foncières régies par

des plans locaux d'urbanisme différents ou situées dans des zones différentes d'un même plan répondent à la prise en compte de situations différentes ; que, par suite, doit être rejeté le grief tiré par les députés requérants de la méconnaissance du principe d'égalité ;

17. Considérant, en quatrième lieu, que les dispositions de l'article L. 123-2 nouveau du code de l'urbanisme prévoient que, dans les zones urbaines, le plan local d'urbanisme peut instituer des servitudes consistant à « interdire, sous réserve d'une justification particulière, dans un périmètre qu'il délimite et pour une durée au plus de cinq ans dans l'attente de l'approbation par la commune d'un projet d'aménagement global, les constructions ou installations d'une superficie supérieure à un seuil défini par le règlement. . . » ou à « réserver des emplacements en vue de la réalisation, dans le respect des objectifs de mixité sociale, de programmes de logements qu'il définit » ; que les députés requérants soutiennent que ces dispositions portent gravement atteinte au principe d'égalité et au droit de propriété dans la mesure où les servitudes ainsi instituées ne seraient entourées d'« aucune garantie évitant l'arbitraire » et ne seraient assorties d'aucune possibilité d'indemnisation ;

18. 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 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 ; que le législateur n'a pas davantage créé de rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques ;

19. Considérant, en cinquième lieu, que l'article L. 123-1 du code de l'urbanisme prévoit que les plans locaux d'urbanisme « peuvent. . . 3<sup>o</sup> subordonner, dans les villes de Paris, Lyon et Marseille, tout changement de destination d'un local commercial ou artisanal entraînant une modification de la nature de l'activité, à l'autorisation du maire de la commune, délivrée conformément à l'avis du maire d'arrondissement ou de secteur » ; que, selon les sénateurs requérants, ces dispositions constitueraient une atteinte inconstitutionnelle tant à la liberté d'entreprendre qu'au droit de propriété ; qu'elles confèreraient en outre aux maires d'arrondissement des trois villes des « compétences exorbitantes » dont ne disposent pas les maires des autres communes, portant ainsi atteinte au principe d'égalité ;

20. Considérant que le souci d'assurer « la sauvegarde de la diversité commerciale des quartiers » répond à un objectif d'intérêt général ; que, toutefois, en soumettant à une autorisation administrative tout changement de destination d'un local commercial ou artisanal entraînant une modification de la nature de l'activité, le législateur a apporté, en l'espèce, tant au droit de propriété qu'à la liberté d'entreprendre qui découle de l'article 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, une atteinte disproportionnée à l'objectif poursuivi ; que doit être par suite déclaré non conforme à la Constitution le huitième alinéa (3<sup>o</sup>) de l'article L. 123-1 du code de l'urbanisme dans sa rédaction issue de l'article 4 de la loi déferée ;

- **Décision n° 2006-543 DC du 30 novembre 2006 – Loi relative au secteur de l'énergie**

En ce qui concerne les griefs tirés de l'atteinte à la libre administration des collectivités territoriales et à la liberté contractuelle :

28. Considérant que les requérants soutiennent qu'en maintenant de façon illimitée l'obligation, faite aux collectivités territoriales ayant concédé à Gaz de France la distribution publique de gaz naturel, de renouveler leur concession avec cette entreprise, tout en privant cette dernière de son caractère public, le législateur a porté à la libre administration de ces collectivités et à la liberté contractuelle une atteinte disproportionnée que ne justifie désormais aucun motif d'intérêt général ;

29. Considérant que, si le législateur peut, sur le fondement des articles 34 et 72 de la Constitution, assujettir les collectivités territoriales ou leurs groupements à des obligations, c'est à la condition notamment que celles-ci concourent à des fins d'intérêt général ; qu'il peut aux mêmes fins déroger au principe de la liberté contractuelle, qui découle de l'article 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 ;

30. Considérant que le législateur n'a pas remis en cause l'exclusivité des concessions de distribution publique de gaz dont bénéficient Gaz de France et les distributeurs non nationalisés dans leur zone de desserte historique en vertu des dispositions combinées des articles 1<sup>er</sup> et 3 de la loi du 8 avril 1946 susvisée, ainsi que de l'article 25-1 de la loi du 3 janvier 2003 susvisée et du III de l'article L. 2224-31 du code général des collectivités territoriales ;



que seules les communes ou leurs groupements qui, au 14 juillet 2005, ne disposaient pas d'un réseau public de distribution de gaz naturel ou dont les travaux de desserte n'étaient pas en cours de réalisation, peuvent concéder la distribution publique de gaz à une entreprise agréée de leur choix ;

31. Considérant, toutefois, que cette limitation de la libre administration des collectivités territoriales et de la liberté contractuelle trouve sa justification dans la nécessité d'assurer la cohérence du réseau des concessions actuellement géré par Gaz de France et de maintenir la péréquation des tarifs d'utilisation des réseaux publics de distribution ; que les griefs invoqués doivent, dès lors, être rejetés ;

- **Décision n° 2012-660 DC du 17 janvier 2013 – Loi relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social**

SUR LES ARTICLES 15 ET 16 :

23. Considérant que, d'une part, l'article 15 a pour objet de modifier l'article L. 302-8 du code de la construction et de l'habitation ; qu'en particulier, il insère dans cet article un paragraphe I dont le premier alinéa précise que, pour atteindre les taux de logements locatifs sociaux de 25 et 20 % mentionnés à l'article L. 302-5 du même code, le conseil municipal définit un objectif de réalisation de logements locatifs sociaux par période triennale ; qu'en vertu de ce premier alinéa, cet objectif ne peut être inférieur au nombre de logements locatifs sociaux nécessaires pour atteindre, au plus tard à la fin de l'année 2025, le taux mentionné par ces mêmes dispositions ;

24. Considérant que l'article 15 insère également, après le deuxième alinéa de l'article L. 302-8, les paragraphes II à IV ; que, selon le paragraphe II, l'objectif de réalisation des logements locatifs sociaux défini au paragraphe I précise la typologie des logements à financer telle que prévue au douzième alinéa de l'article L. 302-1 du même code ; qu'aux termes du paragraphe III : « Si la commune n'est pas couverte par un programme local de l'habitat, la part des logements financés en prêts locatifs sociaux ne peut être supérieure à 30 % des logements locatifs sociaux à produire et celle des logements financés en prêts locatifs aidés d'intégration est au moins égale à 30 %. Si la part des logements locatifs sociaux sur la commune est inférieure à 10 % du total des résidences principales et que la commune n'est pas couverte par un programme local de l'habitat, la part des logements financés en prêts locatifs sociaux ne peut être supérieure à 20 % des logements locatifs sociaux à réaliser » ; qu'en vertu du paragraphe IV, les seuils définis au paragraphe III sont applicables à tout programme local de l'habitat entrant en vigueur à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2014 ;

25. Considérant que l'article 15 modifie, en outre, l'avant-dernier alinéa de l'article L. 302-8 en précisant que l'objectif de réalisation pour la cinquième période triennale du nombre de logements sociaux ne peut être inférieur à 25 % des logements sociaux à réaliser pour atteindre en 2025 l'un des taux de logements sociaux applicables en vertu de l'article L. 302-5 ; que cet objectif de réalisation est porté à 33 % pour la sixième période triennale, 50 % pour la septième période triennale et 100 % pour la huitième période triennale ; que les périodes triennales, ainsi qu'il résulte de la dernière phrase du paragraphe VII de l'article L. 302-8, débutent le 1<sup>er</sup> janvier 2002 ;

26. Considérant que, d'autre part, l'article 16 a pour objet de modifier l'article L. 302-9-1 du code de la construction et de l'habitation relatif à la procédure de constat de carence applicable aux communes n'ayant pas atteint leur objectif de réalisation du nombre de logements sociaux ; qu'en particulier, le plafond du prélèvement majoré fixé par le préfet est porté du double au quintuple du prélèvement mentionné à l'article L. 302-7 ; que l'article 16 porte le plafond du prélèvement majoré de 5 à 7,5 % du montant des dépenses réelles de fonctionnement de la commune figurant dans le compte administratif établi au titre du pénultième exercice, pour les communes dont le potentiel fiscal par habitant est supérieur ou égal à 150 % du potentiel fiscal médian par habitant de l'ensemble des communes soumises au prélèvement défini à l'article L. 302-7 au 1<sup>er</sup> janvier de l'année précédente ; qu'il précise également que la majoration du prélèvement est versée au fonds national de développement d'une offre de logements locatifs très sociaux institué par l'article 19 de la loi déferée ;

27. Considérant que, selon les députés auteurs de la saisine, en alourdissant les contraintes pesant sur les collectivités territoriales et en augmentant le montant du prélèvement majoré sur les ressources fiscales des communes qui n'atteignent pas les objectifs fixés par la loi, l'application combinée des articles 15 et 16 porte atteinte au principe de libre administration des collectivités territoriales et au principe de proportionnalité des sanctions posé par l'article 8 de la Déclaration de 1789 ;

28. Considérant que, si, en vertu des articles 72 et 72-2 de la Constitution, les collectivités territoriales « s'administrent librement par des conseils élus » et « bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement », chacune d'elles le fait « dans les conditions prévues par la loi » ; que l'article 34 réserve au législateur la détermination des principes fondamentaux de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources ;

29. Considérant que, si le législateur peut, sur le fondement des articles 34 et 72 de la Constitution, assujettir les collectivités territoriales ou leurs groupements à des obligations, ou les soumettre à des interdictions, c'est à la condition, notamment, que les unes et les autres répondent à des fins d'intérêt général ;

30. Considérant qu'il ressort des travaux préparatoires que les dispositions critiquées tendent à assurer la réalisation de l'objectif de mixité sociale et d'accroissement de la production de logements locatifs sociaux, au plus tard à la fin de l'année 2025, en fixant un rythme de rattrapage de cette réalisation ; qu'ainsi qu'il a été précédemment rappelé, le Conseil constitutionnel, qui n'a pas un pouvoir général d'appréciation et de décision de même nature que celui du Parlement, ne saurait rechercher si les objectifs que s'est assignés le législateur auraient pu être atteints par d'autres voies, dès lors que les modalités retenues par la loi ne sont pas manifestement inappropriées à l'objectif visé ;

31. Considérant qu'en vertu de l'article L. 302-9-1 du code de la construction et de l'habitation, lorsqu'une commune n'a pas tenu les engagements figurant dans le programme local de l'habitat ou, à défaut d'un tel programme, n'a pas atteint l'objectif triennal d'accroissement du nombre de logements sociaux prévu à l'article L. 302-8 du même code, le préfet informe le maire de son intention d'engager une procédure de constat de carence ; que les faits ayant motivé l'engagement de la procédure sont portés à la connaissance du maire qui est invité à présenter ses observations dans un délai de deux mois ; qu'au terme de la procédure, et après avoir tenu compte, notamment, de l'importance de l'écart entre les objectifs et les réalisations constatées au cours de la période triennale échue, des difficultés rencontrées le cas échéant par la commune et des projets de logements sociaux en cours de réalisation, le préfet peut, par arrêté motivé pris après avis du comité régional de l'habitat, prononcer la carence de la commune ; que le même arrêté fixe, pour une durée maximale de trois ans à compter du 1<sup>er</sup> janvier de l'année suivant sa signature, la majoration du prélèvement défini à l'article L. 302-7 du code de la construction et de l'habitation ; que l'arrêté préfectoral peut faire l'objet d'un recours de pleine juridiction ;

32. Considérant qu'il résulte de l'article 16 de la loi déferée, qui modifie cet article L. 302-9-1, que le préfet ne peut prononcer la carence de la commune qu'après avis de la commission départementale chargée de l'examen du respect des obligations de réalisation des logements sociaux prévue par l'article L. 302-9-1-1 ; que le prélèvement majoré ne peut être supérieur à cinq fois le prélèvement mentionné à l'article L. 302-7 ; que, si le prélèvement majoré ne peut excéder 5 % du montant des dépenses réelles de fonctionnement de la commune figurant dans le compte administratif établi au titre du pénultième exercice, ce plafond est porté à 7,5 % pour les communes dont le potentiel fiscal par habitant est supérieur ou égal à 150 % du potentiel fiscal médian par habitant de l'ensemble des communes soumises au prélèvement défini à l'article L. 302-7 au 1<sup>er</sup> janvier de l'année précédente ; que « les dépenses déductibles mentionnées au quatrième alinéa de l'article L. 302-7 qui n'ont pas été déduites du prélèvement viennent en déduction de la majoration du prélèvement » ; qu'au titre de ces dépenses déductibles figurent notamment les dépenses exposées par les communes au titre de subventions foncières pour des opérations visant la production de logements locatifs sociaux, de travaux de viabilisation de terrains destinés à la création de tels logements, ainsi que les moins-values correspondant à la différence entre le prix de cession de terrains donnant lieu à la réalisation effective de logements sociaux et leur valeur vénale estimée par le service des domaines ;

33. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que les dispositions contestées qui ont pour but de mettre en œuvre l'objectif de mixité sociale et d'accroissement de la production de logements locatifs sociaux répondent ainsi à une fin d'intérêt général ; qu'elles ne sont pas manifestement inappropriées à l'objectif poursuivi ; que le législateur, en imposant de nouvelles contraintes aux communes dans le domaine de la construction de logements sociaux et en alourdissant les prélèvements sur les ressources de celles qui n'ont pas respecté les objectifs fixés par la loi, n'a pas porté à leur libre administration une atteinte d'une gravité telle que seraient méconnus les articles 72 et 72-2 de la Constitution ;

34. Considérant que les articles 15 et 16 de la loi déferée, qui ne méconnaissent aucune autre exigence constitutionnelle, doivent être déclarés conformes à la Constitution ;

- **Décision n° 2013-687 DC du 23 janvier 2014 – Loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles**

Quant aux compétences exercées par la métropole du Grand Paris :

26. Considérant que le paragraphe II du nouvel article L. 5219-1, introduit dans le code général des collectivités territoriales par le paragraphe I de l'article 12, énumère les compétences exercées de plein droit par la métropole du Grand Paris, en lieu et place de ses communes membres ; que le paragraphe III permet aux communes de transférer à la métropole certaines de leurs compétences dans les conditions prévues à l'article L. 5211-17 ; que le paragraphe IV de l'article L. 5219-1 confie à la métropole du Grand Paris, dans les conditions prévues au chapitre III du titre II du livre I<sup>er</sup> du code de l'urbanisme, la compétence d'élaboration et de révision d'un plan local d'urbanisme, lequel comprend celles des dispositions du code de l'urbanisme qui ressortent de la seule compétence

des schémas de cohérence territoriale ; que le paragraphe V confie à la métropole du Grand Paris le soin de définir et mettre en oeuvre des programmes d'action en vue de lutter contre la pollution de l'air et de favoriser la transition énergétique ; qu'il confie également à la métropole le soin d'élaborer un plan métropolitain de l'habitat et de l'hébergement tenant lieu de programme local de l'habitat ; que le paragraphe VI permet à l'État de déléguer par convention à la métropole du Grand Paris, sur sa demande, un certain nombre de compétences en matière de logement ;

27. Considérant que le paragraphe I du nouvel article L. 5219-5 introduit dans le code général des collectivités territoriales par le paragraphe I de l'article 12 prévoit l'exercice des compétences qui étaient, à la date de la création de la métropole du Grand Paris, transférées par les communes membres aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ; qu'il instaure également la faculté pour le conseil de la métropole de restituer ces compétences aux communes dans un délai de deux ans suivant la création de la métropole et prévoit, à l'issue de ce délai, un délai de trois mois au cours duquel le conseil de la métropole se prononce à la majorité des deux tiers pour conserver ces compétences, à défaut de quoi les compétences sont restituées aux communes ; que le paragraphe II prévoit que les communes peuvent déléguer à la métropole des compétences autres que celles exercées de plein droit en application du paragraphe II de l'article L. 5219-1 ; que le paragraphe III de l'article L. 5219-5 permet aux communes auxquelles des compétences sont restituées dans les conditions fixées au paragraphe I du même article d'exercer en commun ces compétences dès lors qu'elles appartiennent au même territoire, soit par la conclusion de conventions, soit en application du paragraphe I de l'article L. 5111-1-1, soit par la création d'un syndicat, soit par le recours à une entente ;

28. Considérant que les requérants contestent ces dispositions de l'article 12 relatives à la définition des compétences de la métropole du Grand Paris ; qu'ils font d'abord valoir que les compétences des communes sont « réduites à un point tel que ces collectivités n'administrent plus » ; qu'il en résulterait une méconnaissance des exigences de l'article 72 de la Constitution relatives tant à la libre administration qu'à la mise en oeuvre du principe de subsidiarité ; que serait également instaurée une tutelle de fait de la métropole sur les communes ;

29. Considérant qu'ils font valoir que la faculté pour le conseil de la métropole de restituer certaines compétences aux communes dans un délai de deux ans suivant la création de la métropole est contraire à l'objectif d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi ; qu'il en résulterait également une inégalité de traitement entre les communes contraire au principe d'égalité devant la loi ;

30. Considérant que les requérants font enfin valoir qu'en prévoyant que certains transferts de compétences à la métropole du Grand Paris seront opérés par la voie réglementaire ou par la voie de conventions, le législateur a méconnu l'étendue de sa compétence ;

31. Considérant qu'aux termes de l'article 34 de la Constitution, la loi détermine les principes fondamentaux « de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources » ; qu'il appartient au législateur d'exercer pleinement la compétence que lui confie la Constitution et, en particulier, son article 34 ; que le plein exercice de cette compétence, ainsi que l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi, qui découle des articles 4, 5, 6 et 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, lui imposent d'adopter des dispositions suffisamment précises et des formules non équivoques ;

32. Considérant, en premier lieu, que les communes demeurent compétentes pour les compétences qui ne sont pas transférées de plein droit ou déléguées à la métropole du Grand Paris ; que les dispositions contestées n'ont ni pour objet ni pour effet de priver les communes de l'exercice des compétences qui ne sont pas transférées de plein droit à la métropole ; que, par suite, doit être écarté le grief tiré de ce que ces dispositions seraient contraires au principe de la libre administration des collectivités territoriales ; que n'est pas non plus méconnu le deuxième alinéa de l'article 72 de la Constitution qui dispose que ces dernières « ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en oeuvre à leur échelon » ; que les dispositions contestées n'instituent pas davantage une tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre ;

33. Considérant, en deuxième lieu, que le paragraphe I de l'article L. 5219-5 prévoit les conditions de forme et de délai dans lesquelles les compétences transférées par les communes membres aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre existant au 31 décembre 2014 peuvent être restituées aux communes par le conseil de la métropole du Grand Paris ; que le paragraphe III du même article autorise alors les communes auxquelles des compétences sont restituées en application du paragraphe I à les exercer en commun au sein d'un même territoire au sens de l'article L. 5219-2, selon des modalités précisément définies par les 1<sup>o</sup> à 4<sup>o</sup> de ce paragraphe III et qui imposent que cet exercice en commun soit assuré pour toutes les communes du même territoire ; que ces dispositions ne méconnaissent pas l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi ;

34. Considérant, en troisième lieu, qu'en autorisant, au paragraphe III de l'article L. 5219-5, des modalités particulières d'exercice en commun de compétences par des communes appartenant au même territoire pour les compétences restituées par la métropole du Grand Paris aux communes en application du paragraphe I de l'article

L. 5219-5, le législateur a entendu permettre aux communes de continuer à exercer à l'échelle d'un espace cohérent et de manière concertée les compétences qui étaient exercées par les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre existant au 31 décembre 2014 ; que la différence de traitement qui en résulte en matière d'exercice en commun de compétences communales qui ne sont pas exercées par la métropole du Grand Paris repose sur une différence de situation en rapport avec l'objectif poursuivi par le législateur ; que le principe d'égalité devant la loi n'est pas méconnu ;

35. Considérant, en quatrième lieu, que, par le neuvième alinéa du paragraphe V de l'article L. 5219-1, en prévoyant que, pour la mise en œuvre du plan métropolitain de l'habitat et de l'hébergement par la métropole du Grand Paris, cette dernière peut demander à l'État de la faire bénéficier, par décret en Conseil d'État, de compétences dérogatoires pour la création et la réalisation des zones d'aménagement concerté ainsi que pour la délivrance d'autorisations d'urbanisme, le législateur a uniquement entendu permettre au pouvoir réglementaire de déroger aux dispositions de nature réglementaire en ces matières ;

36. Considérant que, par les dispositions du paragraphe VI de l'article L. 5219-1, le législateur a entendu subordonner les délégations de compétences de l'État à la métropole du Grand Paris à la demande de cette dernière et à la conclusion d'une convention entre ces deux personnes publiques ; qu'il a précisément énuméré les compétences ainsi susceptibles d'être déléguées et qu'il a imposé que cette délégation porte sur la totalité des compétences énumérées aux 1<sup>o</sup> à 4<sup>o</sup> du paragraphe VI de l'article L. 5219-1, sans pouvoir les dissocier ; qu'il a fixé la durée de la convention à une période de six ans renouvelable et précisé les conditions dans lesquelles cette convention est susceptible d'être dénoncée par l'une ou l'autre des parties au terme d'un délai de trois ans ;

37. Considérant que, par les dispositions du paragraphe II de l'article L. 5219-5, le législateur a permis que des compétences puissent être déléguées par les communes à la métropole du Grand Paris ; qu'il a prévu que ces délégations devront être régies par des conventions « qui en fixent la durée et définissent les objectifs à atteindre et les modalités de contrôle de l'autorité délégante sur l'autorité délégataire » ;

38. Considérant qu'en adoptant ces différentes dispositions, le législateur n'a pas méconnu l'étendue de sa compétence ;

39. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que les dispositions de l'article L. 5219-1 du code général des collectivités territoriales et des paragraphes I à III de l'article L. 5219-5 du même code, dans leur rédaction issue du paragraphe I de l'article 12 de la loi déferée, et du paragraphe III de l'article 12 doivent être déclarés conformes à la Constitution ;

- **Décision n° 2014-391 QPC du 25 avril 2014 – Commune de Thonon-les-Bains et autre [Rattachement d'office d'une commune à un EPCI à fiscalité propre]**

2. Considérant que, selon les communes requérantes, en imposant à une commune son rattachement un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, même dans le cas où cette commune a exprimé sa volonté de rejoindre un autre groupement de coopération intercommunale, ces dispositions méconnaissent le principe de la libre administration des collectivités territoriales énoncé à l'article 72 de la Constitution ; qu'elles font valoir en particulier que ces dispositions ne sont pas limitées dans le temps et qu'elles ne prévoient aucune consultation de la commune faisant l'objet d'un tel rattachement ; qu'en outre, la commune de Thonon-les-Bains soutient que ces dispositions méconnaissent le principe d'égalité entre les communes selon qu'elles sont ou non rattachées à un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre à la date du 1<sup>er</sup> juin 2013 ;

3. Considérant que l'article 34 de la Constitution réserve au législateur la détermination des principes fondamentaux de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources ; qu'en vertu du troisième alinéa de l'article 72 de la Constitution, « dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus » ; qu'aux termes du cinquième alinéa de cet article : « Aucune collectivité territoriale ne peut exercer une tutelle sur une autre. Cependant, lorsque l'exercice d'une compétence nécessite le concours de plusieurs collectivités territoriales, la loi peut autoriser l'une d'entre elles ou un de leurs groupements à organiser les modalités de leur action commune » ;

4. Considérant que si le législateur peut, sur le fondement des articles 34 et 72 de la Constitution, assujettir les collectivités territoriales ou leurs groupements à des obligations ou les soumettre à des interdictions, c'est à la condition, notamment, que les unes et les autres répondent à des fins d'intérêt général ; que le principe de la libre administration des collectivités territoriales, non plus que le principe selon lequel aucune collectivité territoriale ne peut exercer une tutelle sur une autre ne font obstacle, en eux-mêmes, à ce que le législateur organise les conditions dans lesquelles les communes peuvent ou doivent exercer en commun certaines de leurs compétences dans le cadre de groupements ;

5. Considérant qu'en vertu des dispositions de l'article L. 5210-1-1 du code général des collectivités territoriales, il est établi dans chaque département, au vu d'une évaluation de la cohérence des périmètres et de l'exercice des compétences des groupements existants, un schéma départemental de coopération intercommunale ; que ce schéma prévoit une couverture intégrale du territoire par des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre et la suppression des enclaves et discontinuités territoriales ; qu'il prévoit également les modalités de rationalisation des périmètres des établissements publics de coopération intercommunale et des syndicats mixtes existants ; qu'il peut, en particulier, proposer la création, la transformation ou la fusion d'établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, ainsi que la modification de leurs périmètres ; que le même article énumère les orientations que doit prendre en compte le schéma et fixe les modalités de son élaboration ainsi que de sa révision ;

6. Considérant que les règles relatives au rattachement à un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre des communes isolées ou en situation d'enclave ou de discontinuité territoriale affectent la libre administration de celles-ci ; qu'en imposant à ces communes d'être rattachées à un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, même si elles souhaitent appartenir à un autre établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, le législateur a entendu favoriser « l'achèvement et la rationalisation de la carte de l'intercommunalité » ;

7. Considérant que la procédure de rattachement d'une commune à un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre prévue par les dispositions contestées succède à la procédure temporaire appliquée du 1<sup>er</sup> janvier 2012 au 1<sup>er</sup> juin 2013, prévue par l'article 60 de la loi du 16 décembre 2010 susvisée, qui poursuivait également cet objectif dans le cadre de la mise en oeuvre d'un schéma départemental de coopération intercommunale ; que cette procédure temporaire doit s'appliquer à nouveau au cours de l'année suivant la révision du schéma départemental de coopération intercommunale, laquelle doit intervenir tous les six ans ;

8. Considérant que les dispositions contestées ne prévoient aucune prise en compte du schéma départemental de coopération intercommunale préalablement établi pour décider du rattachement d'une commune à un établissement public de coopération intercommunale ; que si la décision de rattachement est soumise à l'avis de l'organe délibérant de l'établissement public auquel le rattachement est envisagé ainsi qu'à celui de la commission départementale de coopération intercommunale, qui est composée d'élus locaux représentant notamment les communes et les établissements publics de coopération intercommunale, seul un avis négatif de l'organe délibérant de l'établissement public impose de suivre la proposition émise à la majorité qualifiée par la commission départementale de coopération intercommunale ; que les dispositions contestées ne prévoient aucune consultation des conseils municipaux des communes intéressées par ce rattachement et, en particulier, du conseil municipal de la commune dont le rattachement est envisagé ; que, par suite, ces dispositions portent à la libre administration des communes une atteinte manifestement disproportionnée ;

9. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que, sans qu'il soit besoin d'examiner l'autre grief, l'article L. 5210-1-2 du code général des collectivités territoriales doit être déclaré contraire à la Constitution ;

- **Décision n° 2016-745 DC du 26 janvier 2017 – Loi relative à l'égalité et à la citoyenneté**

Sur certaines dispositions de l'article 97 :

31. L'article 97 de la loi déferée aménage les conditions de mise en oeuvre de l'obligation faite à certaines communes de disposer, sur leur territoire, d'un nombre minimal de logements locatifs sociaux. Le 4<sup>o</sup> de son paragraphe I modifie l'article L. 302-5 du code de la construction et de l'habitation, afin de redéfinir les communes dans lesquelles les logements locatifs sociaux doivent représenter au moins 20 % des résidences principales. Ces communes sont actuellement déterminées en fonction de trois critères prenant en compte la part de bénéficiaires de l'allocation logement dont le taux d'effort est supérieur à 30 %, le taux de vacance constaté dans le parc locatif social et le nombre de demandes de logements locatifs sociaux par rapport au nombre d'emménagements annuels dans ce même parc. Les b à d du 4<sup>o</sup> du paragraphe I de l'article 97 de la loi déferée ne retiennent plus que ce dernier critère. Par ailleurs, le c du même 4<sup>o</sup> supprime l'exemption de l'obligation de compter un nombre minimal de logements locatifs sociaux, dont peuvent bénéficier certaines communes en décroissance démographique.

32. Les députés requérants soutiennent que ces dispositions entraîneront, pour les communes nouvellement soumises à l'exigence d'atteindre un taux minimal de logements sociaux, une augmentation de leurs charges, ainsi qu'une réduction de leurs ressources fiscales liée au prélèvement prévu en cas de non-respect de cette exigence. Il en résulterait une violation du principe de libre administration des collectivités territoriales. En outre, ces communes disposant de moins de temps pour parvenir à l'objectif que celles déjà assujetties à la même obligation, les dispositions contestées créeraient une rupture d'égalité entre communes, contraire à l'article 6 de la Déclaration de 1789.

33. L'article 34 de la Constitution réserve au législateur la détermination des principes fondamentaux de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources. Si, en vertu des articles 72 et 72-2 de la Constitution, les collectivités territoriales « s'administrent librement par des conseils élus » et « bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement », elles le font « dans les conditions prévues par la loi ».

34. Si le législateur peut, sur le fondement des articles 34 et 72 de la Constitution, assujettir les collectivités territoriales ou leurs groupements à des obligations et à des charges, c'est à la condition que celles-ci répondent à des exigences constitutionnelles ou concourent à des fins d'intérêt général, qu'elles ne méconnaissent pas la compétence propre des collectivités concernées, qu'elles n'entravent pas leur libre administration et qu'elles soient définies de façon suffisamment précise quant à leur objet et à leur portée.

35. Aux termes de l'article 6 de la Déclaration de 1789, la loi « doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse ». Le principe d'égalité ne s'oppose ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes, ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général, pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit.

36. En premier lieu, il ressort des travaux préparatoires que, par les dispositions contestées, le législateur a entendu conforter l'objectif de mixité sociale précédemment défini et accroître la production de logements locatifs sociaux dans les communes qui connaissent un déséquilibre important entre l'offre et la demande de logements. Le Conseil constitutionnel ne dispose pas d'un pouvoir général d'appréciation et de décision de même nature que celui du Parlement. Il ne saurait rechercher si les objectifs que s'est assigné le législateur auraient pu être atteints par d'autres voies dès lors que les modalités retenues par la loi ne sont pas manifestement inappropriées à l'objectif visé.

37. En modifiant les critères en vertu desquels certaines communes sont soumises à l'obligation de disposer d'au moins 20 % de logements locatifs sociaux, le législateur a entendu recentrer ce dispositif sur les territoires où la demande de logement social par rapport à l'offre est la plus forte. En supprimant l'exemption dont bénéficiaient les communes en décroissance démographique et en y substituant, au e du 4<sup>o</sup> du paragraphe I de l'article 97, d'autres cas d'exemption, il a souhaité que les besoins en logements locatifs sociaux soient mesurés en fonction de critères plus pertinents, prenant en compte le niveau de tension sur le parc social et l'éloignement des bassins d'activités et d'emplois.

38. En second lieu, en modifiant l'article L. 302-7 du code de la construction et de l'habitation par l'article 99 de la loi déferée, le législateur a exonéré du prélèvement sur les ressources fiscales, pendant trois ans, toute commune soumise pour la première fois, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2015, à l'obligation de comporter une part minimale de logements locatifs sociaux prévue à l'article L. 302-5 du même code. Il a ainsi tenu compte de la situation particulière des communes nouvellement soumises à cette obligation.

39. Il résulte de ce qui précède que les dispositions contestées, qui ont pour but de mettre en œuvre l'objectif de mixité sociale et d'accroissement de la production de logements locatifs sociaux, répondent à des fins d'intérêt général. Elles ne sont pas manifestement inappropriées à l'objectif visé. Le législateur, en modifiant les critères en vertu desquels certaines communes sont soumises à l'obligation prévue à l'article L. 302-5 ainsi que les cas d'exemption de cette obligation, n'a pas porté à leur libre administration une atteinte d'une gravité telle que seraient méconnus les articles 72 et 72-2 de la Constitution. Les dispositions contestées n'établissant par ailleurs aucune différence de traitement contraire au principe d'égalité, le grief tiré de la méconnaissance de ce principe doit être écarté.

40. Par conséquent, les dispositions des b à d du 4<sup>o</sup> du paragraphe I de l'article 97 de la loi déferée, qui ne méconnaissent aucune autre exigence constitutionnelle, sont conformes à la Constitution.

- **Décision n° 2018-727 QPC du 13 juillet 2018 – Commune de Ploudiry [Régime indemnitaire de la fonction publique territoriale]**

2. Selon la commune requérante, rejointe par l'intervenant, ces dispositions méconnaîtraient le principe de libre administration des collectivités territoriales, en ce qu'elles contraignent celles qui mettent en place un régime indemnitaire tenant compte des conditions d'exercice des fonctions et de l'engagement professionnel de leurs agents publics, à l'organiser en deux parts distinctes, lorsque tel est le cas pour les services de l'État servant de référence aux services concernés des collectivités territoriales. La commune requérante et l'intervenant reprochent également au législateur d'avoir méconnu sa compétence, dans des conditions de nature à affecter les principes de libre administration des collectivités territoriales et d'égalité devant la loi, en subordonnant la portée de l'obligation ainsi faite aux collectivités territoriales au choix de l'État de structurer ou non le régime indemnitaire de ses propres services en deux parts distinctes.

3. Par conséquent, la question prioritaire de constitutionnalité porte sur la dernière phrase du premier alinéa de l'article 88 de la loi du 26 janvier 1984.

4. L'article 34 de la Constitution réserve au législateur la détermination des principes fondamentaux de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources. En vertu du troisième alinéa de l'article 72 de la Constitution, « dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus ».

5. Si le législateur peut, sur le fondement des articles 34 et 72 de la Constitution, assujettir les collectivités territoriales ou leurs groupements à des obligations et à des charges, c'est à la condition que celles-ci répondent à des exigences constitutionnelles ou concourent à des fins d'intérêt général, qu'elles ne méconnaissent pas la compétence propre des collectivités concernées, qu'elles n'entravent pas leur libre administration et qu'elles soient définies de façon suffisamment précise quant à leur objet et à leur portée.

6. En vertu du premier alinéa de l'article 88 de la loi du 26 janvier 1984, les collectivités territoriales ne peuvent établir de régimes indemnitaires en faveur de leurs agents que « dans la limite de ceux dont bénéficient les différents services de l'État ». Il résulte de la jurisprudence constante du Conseil d'État que, lorsque les services de l'État servant de référence bénéficient d'un régime indemnitaire tenant compte, pour une part, des conditions d'exercice des fonctions et, pour l'autre part, de l'engagement professionnel des agents, les collectivités territoriales qui décident de mettre en place un régime indemnitaire tenant compte de l'un seulement de ces éléments sont tenues, en vertu des dispositions contestées, de prévoir également une part correspondant au second élément.

7. En premier lieu, les dispositions contestées visent à garantir une certaine parité entre le régime indemnitaire applicable aux agents de l'État et celui applicable aux agents des collectivités territoriales. En les adoptant, le législateur a entendu contribuer à l'harmonisation des conditions de rémunération au sein des fonctions publiques étatique et territoriale et faciliter les mobilités en leur sein ou entre elles deux. Ce faisant, il a poursuivi un objectif d'intérêt général.

8. En second lieu, les collectivités territoriales qui décident de mettre en place un tel régime indemnitaire demeurent libres de fixer les plafonds applicables à chacune des parts, sous la seule réserve que leur somme ne dépasse pas le plafond global des primes octroyées aux agents de l'État. Elles sont également libres de déterminer les critères d'attribution des primes correspondant à chacune de ces parts.

9. Il résulte de ce qui précède que les dispositions contestées, qui ne sont pas entachées d'incompétence négative, ne méconnaissent pas le principe de libre administration des collectivités territoriales. La dernière phrase du premier alinéa de l'article 88 de la loi du 26 janvier 1984, qui ne méconnaît aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit, doit être déclarée conforme à la Constitution.

- **Décision n° 2022-990 QPC du 22 avril 2022 – Fédération nationale des collectivités de compostage et autres [Restrictions apportées au développement des installations de tri mécano-biologiques des déchets]**

3. Les associations requérantes soutiennent tout d'abord que, en conditionnant désormais le développement des installations de tri mécano-biologique au respect d'une obligation, au demeurant imprécise, de généralisation du tri à la source des biodéchets et en interdisant de subventionner ces installations, ces dispositions seraient de nature à entraver les choix opérés par les collectivités territoriales au titre de la compétence que la loi leur reconnaît en matière de gestion des déchets. Il en résulterait une méconnaissance du principe de libre administration des collectivités territoriales.

4. Pour les mêmes motifs, les dispositions renvoyées méconnaîtraient également le droit de propriété des collectivités territoriales ainsi que la sécurité juridique découlant de l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, et seraient entachées d'inintelligibilité et d'incompétence négative.

5. Les associations requérantes dénoncent ensuite une différence de traitement injustifiée entre les collectivités territoriales qui ont mis en place une installation de tri mécano-biologique et celles qui n'ont pas fait un tel choix, dès lors que seules les premières seraient tenues de généraliser le tri à la source des biodéchets.

6. Elles estiment enfin que, en faisant obstacle au développement de la filière de traitement mécano-biologique des déchets, alors que celle-ci contribuerait à la valorisation des déchets ménagers, ces dispositions seraient contraires aux exigences découlant de l'article 2 de la Charte de l'environnement.

7. Par conséquent, la question prioritaire de constitutionnalité porte sur les deuxième et troisième phrases du seizième alinéa du paragraphe I de l'article L. 541-1 du code de l'environnement.

8. L'article 34 de la Constitution réserve au législateur la détermination des principes fondamentaux de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources. En vertu du troisième

alinéa de l'article 72 de la Constitution, « Dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus ».

9. Si le législateur peut, sur le fondement des articles 34 et 72 de la Constitution, assujettir les collectivités territoriales ou leurs groupements à des obligations, ou les soumettre à des interdictions, c'est à la condition que celles-ci répondent à des exigences constitutionnelles ou concourent à des fins d'intérêt général, qu'elles ne méconnaissent pas la compétence propre des collectivités concernées, qu'elles n'entravent pas leur libre administration et qu'elles soient définies de façon suffisamment précise quant à leur objet et à leur portée.

10. L'article L. 541-1 du code de l'environnement est relatif à la politique nationale de prévention et de gestion des déchets. Le seizième alinéa de son paragraphe I prévoit que le service public de gestion des déchets décline localement les objectifs de réduction des quantités d'ordures ménagères résiduelles après valorisation.

11. Les dispositions contestées de cet alinéa conditionnent l'autorisation de nouvelles installations de tri mécano-biologique, de l'augmentation des capacités d'installations existantes ou de leur modification notable à la généralisation du tri à la source des biodéchets par les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale. Elles interdisent également aux personnes publiques d'apporter une aide à ces installations.

12. En premier lieu, en adoptant ces dispositions, le législateur a entendu, pour mettre en œuvre les objectifs de réduction et de valorisation des déchets ménagers, privilégier le tri à la source des biodéchets plutôt que leur prise en charge par des installations de traitement mécano-biologique dont il a estimé que les performances en termes de valorisation étaient insuffisantes. Ce faisant, il a poursuivi l'objectif de valeur constitutionnelle de protection de l'environnement. Il n'appartient pas au Conseil constitutionnel de rechercher si les objectifs que s'est assignés le législateur auraient pu être atteints par d'autres voies, dès lors que les modalités retenues par la loi ne sont pas manifestement inappropriées à l'objectif visé.

13. En second lieu, d'une part, les dispositions contestées se bornent à soumettre la création d'installations de tri mécano-biologique ou l'extension des capacités d'installations existantes au respect de la condition, qui n'est pas imprécise, de généralisation du tri à la source des biodéchets. Elles n'interdisent pas aux collectivités territoriales de recourir à de telles installations et ne font pas davantage obstacle à la poursuite de l'exploitation des installations existantes.

14. D'autre part, par l'interdiction des aides publiques, les dispositions contestées visent uniquement à empêcher les personnes publiques de contribuer au développement des capacités de tri mécano-biologique par la création de nouvelles installations ou l'accroissement des capacités des installations existantes.

15. Il résulte de ce qui précède que les dispositions contestées ne méconnaissent pas le principe de libre administration des collectivités territoriales.

16. Par ailleurs, ces dispositions n'instituent, par elles-mêmes, aucune différence de traitement entre les collectivités territoriales. Le grief tiré de la méconnaissance du principe d'égalité devant la loi doit donc être écarté.

17. Par conséquent, les dispositions contestées, qui ne sont pas entachées d'incompétence négative et qui ne méconnaissent ni les exigences de l'article 16 de la Déclaration de 1789, ni le droit de propriété, ni l'article 2 de la Charte de l'environnement non plus qu'aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit, doivent être déclarées conformes à la Constitution.

\*\*\*