

Décision n°2011-201 QPC du 2 décembre 2011

Consorts D.

(Plan d'alignement)

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 28 septembre 2011 par la Cour de cassation (troisième chambre civile, arrêt n° 1236 du 28 septembre 2011) d'une question prioritaire de constitutionnalité posée par les consorts D., relative aux articles 4 et 5 de l'édit du 16 décembre 1607, devenus les articles L. 112-1 et L. 112-2 du code de la voirie routière.

Par sa décision du 2 décembre 2011, le Conseil constitutionnel a déclaré les dispositions contestées conformes à la Constitution. Il a toutefois formulé une réserve d'interprétation sur les deuxième et troisième alinéas de l'article L. 112-2.

I. – Dispositions contestées

L'alignement est une procédure de délimitation par l'autorité administrative du domaine public routier (de l'État, des départements ou des communes) régie par les articles L. 112-1 et L. 112-2 du code de la voirie routière.

A. – Contexte

La procédure d'alignement, consistant ainsi à fixer une limite entre le domaine public routier et les propriétés riveraines, se déroule en deux étapes.

La première (facultative) consiste dans l'établissement d'un plan d'alignement, dont l'objet est de prévoir le tracé des voies publiques et les travaux auxquels elles donneront lieu. La seconde consiste dans un arrêté individuel d'alignement, acte purement déclaratif, qui, se fondant sur un éventuel plan d'alignement ou, à défaut de plan, sur les limites existantes de la voie publique, fixe les limites d'une propriété privée par rapport à la voie publique.

La procédure d'alignement peut dès lors donner lieu tant à un élargissement qu'à un rétrécissement de la voirie routière. Toutefois, seule la première hypothèse a retenu l'attention du Conseil constitutionnel. Dans cette occurrence

d'élargissement de la voirie routière, la publication d'un plan d'alignement peut avoir deux effets alternatifs :

– si l'élargissement porte sur des propriétés non bâties ni closes de murs, l'article L. 112-2, alinéa 1^{er}, du code de la voirie routière dispose : « *La publication d'un plan d'alignement attribue de plein droit à la collectivité publique le sol des propriétés non bâties dans les limites qu'il détermine* » ;

– si l'élargissement concerne, au contraire, des immeubles bâtis ou clos de murs, l'article L. 112-2, alinéa 2, dispose : « *Le sol des propriétés bâties à la date de la publication du plan d'alignement est attribué à la collectivité propriétaire de la voie dès la destruction du bâtiment.* »

Jusqu'à la destruction, les immeubles seront soumis à une servitude de reculement dont l'effet est, comme le précise le professeur Gaudemet, le suivant : « *Le propriétaire ne peut plus faire sur son immeuble que des travaux de simple entretien ; il ne peut y faire des travaux confortatifs, c'est-à-dire destinés à prolonger l'existence de l'immeuble en augmentant sa solidité, sauf le cas des immeubles classés parmi les monuments historiques.* »¹

Quant à l'alignement individuel, il n'a qu'un effet déclaratif et ne modifie donc en rien les limites réelles ou prévues par le plan.

B. – Historique des dispositions contestées

La procédure d'alignement était originellement régie par les articles 4 et 5 de l'édit du 16 décembre 1607 réglant les fonctions et droits des offices du grand voyer. Cet édit, modifié à plusieurs reprises, a été finalement abrogé par la loi n° 89-413 du 22 juin 1989 relative au code de la voirie routière. Cela étant, cette loi prévoit que les dispositions abrogées « *sont reprises* » dans le code de la voirie routière, aux articles L. 112-1 et L. 112-2 pour ce qui est de la procédure d'alignement. La loi du 22 juin 1989 a donc opéré une codification à droit constant de l'édit de 1607 et des dispositions venues le modifier.

À cet égard, l'article 3 de cette loi du 22 juin 1989 dispose que, « *lorsque les textes en vigueur se réfèrent aux dispositions abrogées..., ces références sont réputées faites aux dispositions qui les remplacent et qui figurent dans le code de la voirie routière annexé à la présente loi* », ce qui corrobore l'idée d'une substitution sans modification des articles L. 112-1 et L. 112-2 aux articles 4 et 5 de l'édit de 1607.

¹ Yves Gaudemet, *Traité de droit administratif*, t2, *Droit administratif des biens*, 13^e éd. LGDJ 2008, p. 291, n° 562.

Ainsi codifiée, la matière de l'alignement a été récemment réformée par la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, dite « Grenelle 2 ». Ce texte est précisément venu modifier l'article L. 112-1². Dans sa rédaction originelle, c'est-à-dire telle qu'issue de la loi du 22 juin 1989, l'article L. 112-1 prévoyait que le plan d'alignement est défini « *après enquête publique* ». Or, depuis la loi du 12 juillet 2010, l'enquête publique préalable est « *ouverte par l'autorité exécutive de la collectivité territoriale ou de l'établissement public de coopération intercommunale, propriétaire de la voie, et organisée conformément aux dispositions du code de l'expropriation* ». La réforme a ainsi calqué la procédure d'alignement sur celle de l'expropriation pour cause d'utilité publique.

Le plan d'alignement opposé aux requérants date de 1901, c'est-à-dire d'une époque où la procédure d'alignement était encore régie par les articles 4 et 5 de l'édit de 1607. Or, comme il l'a déjà été précisé, la loi du 22 juin 1989, en abrogeant cet édit, dispose expressément que ses dispositions sont « *reprises* » par le code de la voirie routière.

Partant, le Conseil devait examiner la constitutionnalité de l'article L. 112-1 dans sa version d'origine, applicable au litige ; la modification opérée par la loi du 12 juillet 2010 n'ayant pas fait disparaître l'éventuelle atteinte aux droits et libertés invoqués par les requérants³.

En définitive, le contrôle de constitutionnalité a donc porté sur les articles L. 112-1 et L. 112-2, tels qu'issus de la loi du 22 juin 1989.

II. – Examen de constitutionnalité

Dans leur mémoire, les requérants reprochaient aux articles 4 et 5 de l'édit du 16 décembre 1607, devenus les articles L.112-1 et L.112-2 du code de la voirie routière, de porter atteinte aux articles 2, 17 et 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789.

Ainsi, ils considéraient, d'une part, que la procédure d'alignement des articles L.112-1 et L.112-2 du code de la voirie routière contrevient au droit de propriété tel que garanti par les articles 2 et 17 de la Déclaration de 1789. À cet égard, ils faisaient valoir, dans l'énoncé de leur question, que les dispositions en cause « *permettent à l'administration de bénéficier d'une cession forcée de propriété privée par la publication d'un plan d'alignement établi unilatéralement, sans*

² L'article L. 112-2 du code de la voirie routière, autre disposition en cause, n'a quant à lui fait l'objet d'aucune modification depuis la loi du 22 juin 1989.

³ Décisions n°s 2010-25 QPC du 16 septembre 2010, *M. Jean-Victor C. (Fichier empreintes génétiques)*, et 2010-55 QPC du 18 octobre 2010, *M. Rachid M. et autres (Prohibition des machines à sous)*.

que soit constatée sa nécessité publique ni qu'il ait été fait droit à indemnisation préalable ».

D'autre part, les requérants, invoquant l'article 16 de cette Déclaration, estimaient que la procédure d'alignement, ne ménageant aucune voie de recours, est contraire au procès équitable, aux droits de la défense et, précisément, au droit à un recours effectif.

Le premier grief, portant sur le droit de propriété, a principalement fait l'objet de l'attention du Conseil ; le second, pour des raisons exposées *in fine*, devant être considéré comme manquant en fait.

A. – Existence d'une atteinte à l'exercice du droit de propriété

La jurisprudence du Conseil constitutionnel en matière de respect de la protection constitutionnelle du droit de propriété distingue selon que les dispositions soumises à son examen procèdent, ou non, à une privation du droit de propriété : *« 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

Le contrôle opéré par le Conseil se fonde ainsi sur les articles 17 et 2 de la Déclaration de 1789 : sur le premier en cas de privation du droit de propriété et sur le second, en l'absence d'une telle privation, lorsque sont apportées des limites à l'exercice de ce droit.

Il appartenait donc au Conseil d'examiner si les dispositions soumises à son examen procédaient à une privation de propriété ou permettaient une telle privation. Dans l'affirmative, il lui incombait de s'assurer que les exigences de l'article 17 de la Déclaration de 1789 étaient respectées, à savoir l'existence tant d'une nécessité publique que d'une juste et préalable indemnité. Dans l'hypothèse inverse, il lui appartenait d'examiner si l'atteinte aux conditions d'exercice du droit de propriété était justifiée par un motif d'intérêt général et proportionnée au but poursuivi.

⁴ Notamment, décisions n^{os} 2010-60 QPC du 12 novembre 2010, *M. Pierre B. (Mur mitoyen)*, cons. 3. ; 2011-172 QPC du 23 septembre 2011, *Epoux L. et autres (Accès aux propriétés privées pour l'étude des projets de travaux publics)*.

La publication du plan d'alignement d'élargissement de la voirie produit deux effets alternatifs : transfert de propriété si l'élargissement porte sur un terrain nu ; servitude de reculement s'il touche un terrain bâti ou clos de murs.

Le Conseil constitutionnel a estimé que les deux hypothèses relèvent du champ d'application de l'article 2 de la Déclaration de 1789, le propriétaire n'étant ici pas privé de son droit de propriété mais seulement atteint dans l'exercice de ce droit. Plusieurs éléments ont ainsi conduit le Conseil à exclure les dispositions contestées du champ d'application de l'article 17 de la Déclaration de 1789.

– S'agissant de l'hypothèse dans laquelle l'alignement touche un terrain bâti ou clos de murs, la servitude de reculement frappant l'immeuble constitue une simple atteinte à l'exercice du droit de propriété.

Cette servitude n'a pas pour effet de priver directement le propriétaire de son droit de propriété sur le terrain bâti. Il se verra interdire de construire de nouveaux bâtiments ou de réaliser des travaux confortatifs ou de surélévation sur les immeubles existants. Partant, ce propriétaire est seulement atteint dans l'exercice de son droit de propriété.

Traitant de la conformité de la procédure d'alignement aux exigences de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CESDH), le professeur Foulquier estime ainsi qu'« *en prohibant les travaux confortatifs, cette procédure s'apparente plutôt à une « limitation » de l'usage du droit de propriété* »⁵, ce qui revient à classer la servitude de reculement parmi les atteintes à l'exercice du droit de propriété.

En ce sens, il convient de relever que, dans l'arrêt « *Schiocchet* » du 11 février 2004⁶, le Conseil d'État a jugé que le droit de construire sur un immeuble « *faute d'être un droit nécessairement attaché à la propriété du terrain, relève de l'usage d'un tel bien* » au sens de l'article 1^{er} du premier protocole additionnel à la CESDH, si bien que l'interdiction de réaliser des travaux confortatifs résultant de la servitude de reculement devait s'analyser comme une simple limitation de l'usage de l'immeuble concerné, son propriétaire n'étant alors privé que d'un droit de construire distinct, suivant le Conseil d'État, de son droit de propriété.

⁵ N. Foulquier, « La procédure d'alignement à l'épreuve de la Convention européenne des droits de l'homme », *La semaine juridique Administrations et collectivités territoriales*, n°51, 18 décembre 2006, 1311, n°7.

⁶ Conseil d'État, 11 février 2004, *Schiocchet*, n°211510 ; *Juris-Data* n°2004-06483 ; *JCP G* 2004, II, 10180, note J.-B. Bousquet.

Tous ces éléments ont donc logiquement amené le Conseil constitutionnel à considérer la servitude de reculement comme une simple atteinte à l'exercice du droit de propriété, relevant en cela de l'article 2 de la Déclaration de 1789.

– S'agissant de l'hypothèse dans laquelle l'alignement touche un terrain nu (ou lorsque le bâti est détruit), le transfert de propriété s'opérant au profit de la collectivité pouvait, à première vue, s'envisager telle une privation de propriété. Cela étant, une telle conception ne pouvait, au regard notamment de la jurisprudence du Conseil d'État, être retenue par le Conseil constitutionnel.

En effet, il convient de relever que le plan d'alignement n'attribue à la collectivité publique le sol des propriétés qu'il délimite que dans le cadre de rectifications mineures du tracé de la voie publique.

Un tel plan ne peut être utilisé afin d'ouvrir des voies nouvelles, une telle ouverture nécessitant la mise en œuvre d'une procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique⁷.

En outre, le Conseil d'État juge, de manière constante, qu'un plan d'alignement ne saurait conduire à d'importants élargissements de la voirie routière. De fait, un alignement destiné à agrandir de façon substantielle une voie sera considéré comme une création de voie nouvelle relevant ainsi de la seule procédure d'expropriation⁸.

Il résulte de ce qui précède que le plan d'alignement ne peut jamais porter d'atteinte importante à l'immeuble. Par conséquent, quand bien même toucherait-il un terrain nu, le plan d'alignement ne saurait être jugé comme relevant de l'article 17 de la Déclaration de 1789.

Au terme de ce raisonnement, le Conseil a donc analysé la procédure d'alignement telle une simple atteinte à l'exercice du droit de propriété relevant de l'article 2 de la Déclaration de 1789. Cette décision doit être rapprochée de la décision du 12 novembre 2010 dans laquelle le Conseil constitutionnel a estimé que l'acquisition forcée de mitoyenneté n'emporte pas une privation de propriété au sens de l'article 17 de la Déclaration de 1789.⁹

⁷ V. sur ce point, Dimitri Lavroff, « Domaine de la commune (Biens affectés à l'usage du public), janvier 2010 in *Répertoire Dalloz Droit immobilier*, n°296.

⁸ Notamment, Conseil d'État, 18 juin 1948, *Recueil Lebon*, p. 43 ; 15 février 1956, *Recueil Lebon*, p. 479. Sur cette jurisprudence, v. notamment, Dimitri Lavroff, « Domaine de la commune (Biens affectés à l'usage du public) », art.préc., n°296.

⁹ Décision n° 2010-60 QPC du 12 novembre 2010, *M. Pierre B. (Mur mitoyen)*, cons. 5.

B. – Respect des exigences de l'article 2 de la Déclaration de 1789

Dans de nombreuses décisions, le Conseil a jugé « *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* »¹⁰. Ainsi, comme on l'a déjà relevé, la conformité à l'article 2 de la Déclaration procède de la satisfaction cumulative de deux conditions : l'existence d'un motif d'intérêt général justifiant l'atteinte portée à l'exercice du droit de propriété, d'une part, et la proportionnalité entre la gravité de cette atteinte et l'importance du motif d'intérêt général la justifiant, d'autre part.

S'agissant de la première condition, elle est incontestablement remplie. De fait, la procédure d'alignement, lorsqu'elle donne lieu à élargissement de la voirie, vise la sécurisation de la circulation routière. À cet égard, il faut noter que le doyen Hauriou relevait, dès 1900, que les plans d'alignement arrêtés par les municipalités le sont « *dans un but de salubrité et de sécurité pour la circulation* »¹¹. En effet, l'élargissement des voies routières, objet du plan d'alignement, va dans le sens d'une amélioration des conditions de circulation routière. De sorte que la procédure d'alignement répond à un motif d'intérêt général difficilement contestable : l'amélioration des conditions et partant, la sécurisation de la circulation routière.

Concernant la seconde condition, le troisième alinéa de l'article L. 112-2 prévoit que l'indemnité sera « *fixée et payée comme en matière d'expropriation* ». Dès lors, les dispositions du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique relatives à la fixation de l'indemnité sont applicables à l'alignement. Par suite, à défaut d'accord amiable, l'indemnité d'alignement devra, comme en dispose l'article L. 13-13 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, « *couvrir l'intégralité du préjudice direct, matériel et certain, causé par l'expropriation* ». Or, il faut noter que le Conseil a récemment jugé cet article L. 13-13 conforme à la Constitution¹². Par conséquent, le Conseil a jugé que l'atteinte portée à l'exercice du droit de propriété par les dispositions contestées, puisqu'elle fait suite à une enquête publique et qu'elle est financièrement compensée suivant des règles déclarées conformes à la Constitution, n'est pas disproportionnée à l'objectif d'intérêt général de l'alignement.

¹⁰ Notamment, décisions n^{os} 2010-60 QPC du 12 novembre 2010, *M. Pierre B. (Mur mitoyen)*, cons. 3. ; 2011-118 QPC du 8 avril 2011, *M. Lucien M. (Transfert à la commune des droits et obligations d'une section de communes)* ; 2011-172 QPC du 23 septembre 2011, précité.

¹¹ Maurice Hauriou, *Précis de droit administratif et de droit public général*, 4^e éd., 1900, p.655.

¹² Décision n^o2010-87 QPC du 21 janvier 2011 (*Réparation du préjudice résultant de l'expropriation*).

À cet égard, dans l'hypothèse où le plan d'alignement porte sur un terrain nu, l'indemnité versée correspond à la valeur de ce terrain au jour du transfert de propriété, ce qui couvre l'intégralité du préjudice matériel découlant de ce transfert. Dans ce cas, l'atteinte portée à l'exercice du droit de propriété, compensée intégralement par l'indemnité versée, n'est alors pas disproportionnée à l'objectif d'intérêt général de l'alignement.

Toutefois, dans l'hypothèse où le plan d'alignement porte sur un terrain bâti, le Conseil a assorti sa déclaration de constitutionnalité d'une réserve concernant l'interprétation des deuxième et troisième alinéas de l'article L. 112-2 du code de la voirie routière. Dans cette occurrence, la publication d'un plan d'alignement élargissant la voirie routière a pour effet de frapper les immeubles d'une servitude de reculement, servitude interdisant au propriétaire de réaliser sur ses immeubles des travaux confortatifs, destinés à prolonger la durée de vie de l'immeuble. Le transfert de propriété au profit de la collectivité publique ne se réalise alors qu'au moment de la destruction, volontaire ou non, de l'immeuble¹³.

Dans ce cas, l'indemnisation est versée concomitamment au transfert de propriété et, partant, à la destruction de l'immeuble. Ainsi, cette indemnisation prend compte de la seule valeur du terrain nu, les dispositions contestées ne prévoyant en effet aucune prise en considération, au titre de l'indemnisation, des pertes subies par le propriétaire du fait de la servitude de reculement¹⁴. Or, empêchant le propriétaire de réaliser des travaux confortatifs sur les immeubles qu'elle frappe, cette servitude a nécessairement et irrémédiablement conduit à une dépréciation desdits immeubles. En ce sens, le professeur Gaudemet a pu écrire que *« l'indemnité n'est versée qu'en contrepartie du transfert de propriété, pas de la servitude de reculement. Pourtant, par cette dernière, l'interdiction des travaux confortatifs entraîne naturellement la dépréciation de l'immeuble. Du coup l'avantage fait à l'administration est d'autant plus exorbitant qu'elle pourra, le jour où l'interdiction de travaux confortatifs compromettra la solidité de l'immeuble, en ordonner la démolition (police des édifices menaçant ruine) et n'avoir plus à payer que la valeur du terrain nu »*¹⁵.

¹³ Si la collectivité publique désire accélérer le transfert de propriété, il lui reviendra d'utiliser la procédure d'expropriation. Toutefois, si tel était le cas, la collectivité publique utilisera non pas la procédure d'alignement mais bien celle d'expropriation pour cause d'utilité publique. C'est pourquoi cette hypothèse ne concerne pas la présente QPC. V. sur l'utilisation, après alignement, de la procédure d'expropriation, M.-O. Avril et J.-F. Joye, « Voiries routières-alignement », *Jurisclasseur Géomètre Expert – Foncier*, fasc.50, n°89 et s.

¹⁴ En ce sens et conformément aux dispositions en vigueur, la Cour de cassation considère que le montant des indemnités doit être fixé d'après la valeur du terrain nu (Cass., 3^e civ., 17 mai 1968, n°67-70149 ; 22 novembre 1983, n°82-70288). En creux, la Cour exclut donc toute prise en compte de la dépréciation impliquée par une éventuelle servitude de reculement.

¹⁵ Yves Gaudemet, *op.cit.*, p. 292, n°564. V. dans le même sens, Dimitri Lavroff, « Domaine de la commune (Biens affectés à l'usage du public), art.préc., n°298. Suivant cet auteur : « *La servitude de reculement est très*

Lorsqu'un immeuble menaçant ruine est soumis à une servitude de reculement, il ne peut en effet qu'être démolì, aucun travail confortatif ne pouvant être légalement entrepris sur celui-ci. De fait, comme le Conseil d'État en a jugé, l'arrêté de péril touchant un immeuble frappé de servitude de reculement conduit obligatoirement à sa démolition et, par là même, au transfert de propriété au profit de la collectivité publique¹⁶. En outre, cette dépréciation de l'immeuble frappé de servitude n'est pas compensée par la possibilité pour le propriétaire d'en jouir jusqu'à sa démolition. En effet, le propriétaire doit subir la dégradation progressive de l'immeuble bâti pendant une durée indéterminée.

Au vu de ces éléments, le Conseil a alors jugé, dans sa décision du 2 décembre 2011, que « *l'atteinte aux conditions d'exercice du droit de propriété serait disproportionnée au regard de l'objectif poursuivi si l'indemnité due à l'occasion du transfert de propriété ne réparait également le préjudice subi du fait de la servitude de reculement* ». En d'autres termes, le Conseil a précisé que les deuxième et troisième alinéas de l'article L.112-2 du code de la voirie routière sont conformes à l'article 2 de la Déclaration de 1789 sous réserve d'une indemnisation de l'entier préjudice matériel résultant de l'alignement et, partant, d'une prise en considération, lors de la fixation de l'indemnité, de la dévalorisation de la propriété privée qu'implique sa soumission à une servitude de reculement.

Par ailleurs et en conclusion, le Conseil a jugé que le grief tiré d'une violation de l'article 16 de la Déclaration de 1789 manquait en fait. La procédure d'alignement ménage effectivement plusieurs recours. Outre l'action en revendication des requérants, à l'occasion de laquelle a été posée au Conseil la question de constitutionnalité tranchée, le propriétaire dispose, en principe, de la faculté d'introduire, devant le juge administratif, un recours pour excès de pouvoir à l'encontre de la décision d'homologation du plan d'alignement prise par la collectivité publique¹⁷. Le constat conduit à écarter le grief suivant lequel la procédure d'alignement ne prévoirait aucun recours effectif, en méconnaissance de l'article 16 de la Déclaration de 1789.

gênante pour celui dont la propriété en est frappée et avantageuse pour l'Administration, qui ne paye pas le prix des biens dont elle veut disposer, qui empêche leur propriétaire de les maintenir en bon état pour assurer leur conservation, et les paye enfin après qu'ils soient dévalorisés. »

¹⁶ Conseil d'État, 14 octobre 1955, *Demoiselle Henry*, *Recueil Lebon*, p. 479 ; 8 mars 1957, *Préfet de police c/ Dame Chazal*, *AJDA* 1957, II, n°231.

¹⁷ En ce sens, Conseil d'État, 20 février 1957, *Aubel*, *Recueil Lebon*, p. 111. Dans cette décision relative à une procédure d'alignement, le Conseil d'État admet expressément que, lors d'un litige porté devant le juge judiciaire concernant l'emprise de l'administration sur une propriété privé, soit renvoyée « à la juridiction administrative... la question préjudicielle de la légalité de l'acte administratif incriminé », c'est-à-dire du plan d'alignement lui-même. V. également, Conseil d'État, 27 avril 1994, n°108905, inédit au *Recueil Lebon*. V. plus généralement sur ce recours, Christophe Guettier, *Droit administratif des biens*, PUF, coll. Thémis, p. 94, n° 138.