

# Décision n° 2011 – 201 QPC

Articles L. 112-1 et L. 112-2 du code de la voirie routière

*Procédure d'alignement*

## Dossier documentaire

Source : services du Conseil constitutionnel © 2011

### Sommaire

<b>I. Dispositions législatives.....</b>	<b>3</b>
<b>II. Constitutionnalité de la disposition contestée .....</b>	<b>12</b>

## Table des matières

<b>I. Dispositions législatives.....</b>	<b>3</b>
<b>A. Dispositions contestées .....</b>	<b>3</b>
<b>1. Code de la voirie routière .....</b>	<b>3</b>
- Article L. 112-1.....	3
- Article L. 112-2.....	3
<b>B. Évolution des dispositions contestées .....</b>	<b>4</b>
<b>1. Article L. 112-1 du code de la voirie routière .....</b>	<b>4</b>
a. Loi n°89-413 du 22 juin 1989 relative au code de la voirie routière (partie législative).....	4
- Article 1er .....	4
- Article 4 .....	4
b. Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement.....	5
- Article 242 .....	5
<b>C. Autres dispositions .....</b>	<b>6</b>
<b>1. Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique .....</b>	<b>6</b>
- Article L11-1.....	6
<b>D. Application des dispositions contestées .....</b>	<b>7</b>
<b>1. Jurisprudence .....</b>	<b>7</b>
a. Jurisprudence administrative .....	7
- Conseil d'Etat, 20 février 1957, <i>Aubel</i> .....	7
- Conseil d'Etat, 8 mars 1957, <i>Dame Chazal</i> .....	8
- Conseil d'Etat, 14 octobre 1955, <i>Demoiselle Henry</i> .....	9
- Conseil d'Etat, 27 avril 1994, n° 108095.....	9
- Conseil d'Etat, 3 juillet 1998, n° 158592, <i>Bitouzet</i> .....	10
- Conseil d'Etat, 11 février 2004, n° 211510, <i>Schiocchet</i> .....	10
b. Jurisprudence judiciaire.....	11
- Cass., Ass. Plénière, 6 janvier 1994, n° 89-17049, <i>Baudon de Mony</i> .....	11
<b>II. Constitutionnalité de la disposition contestée .....</b>	<b>12</b>
<b>A. Normes de référence.....</b>	<b>12</b>
<b>1. Déclaration des droits de l'homme et du citoyen .....</b>	<b>12</b>
- Article 2 .....	12
- Article 16 .....	12
- Article 17 .....	12
<b>B. Jurisprudence du Conseil constitutionnel.....</b>	<b>13</b>
a. Sur l'exercice du droit de propriété .....	13
- Décision n° 2010-60 QPC du 12 novembre 2010, M. Pierre B. [Mur mitoyen].....	13
- Décision n° 2011-118 QPC du 8 avril 2011, M. Lucien M. [Biens des sections de commune].....	13
- Décision n° 2011-172 QPC du 23 septembre 2011, Époux L. et autres [Accès aux propriétés privées pour l'étude des projets de travaux publics] .....	14
b. Sur la privation du droit de propriété.....	15
- Décision n° 81-132 DC du 16 janvier 1982, Loi de nationalisation .....	15
- Décision n° 89-256 DC du 25 juillet 1989, Loi portant dispositions diverses en matière d'urbanisme et d'agglomérations nouvelles.....	15
- Décision n° 2010-26 QPC du 17 septembre 2010, SARL l'Office central d'accession au logement [Immeubles insalubres].....	16
- Décision n° 2010-87 QPC du 21 janvier 2011, M. Jacques S. [Réparation du préjudice résultant de l'expropriation] .....	17

# I. Dispositions législatives

## A. Dispositions contestées

### 1. Code de la voirie routière

**TITRE Ier : Dispositions communes aux voies du domaine public routier.**

**Chapitre II : Emprise.**

**Section 1 : Alignement.**

- **Article L. 112-1**

*Modifié par LOI n° 2010-788 du 12 juillet 2010 - art. 242*

L'alignement est la détermination par l'autorité administrative de la limite du domaine public routier au droit des propriétés riveraines. Il est fixé soit par un plan d'alignement, soit par un alignement individuel.

Le plan d'alignement, auquel est joint un plan parcellaire, détermine après enquête publique 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 pour cause d'utilité publique la limite entre voie publique et propriétés riveraines.

L'alignement individuel est délivré au propriétaire conformément au plan d'alignement s'il en existe un. En l'absence d'un tel plan, il constate la limite de la voie publique au droit de la propriété riveraine.

*NOTA:*

*Ces dispositions s'appliquent aux projets, plans, programmes ou autres documents de planification pour lesquels l'arrêté d'ouverture et d'organisation de l'enquête publique est publié à compter du premier jour du sixième mois après la publication du décret en Conseil d'Etat prévu à l'article L. 123-19 du code de l'environnement.*

- **Article L. 112-2**

*Créé par Loi 89-413 1989-06-22 jorf 24 juin 1989*

La publication d'un plan d'alignement attribue de plein droit à la collectivité propriétaire de la voie publique le sol des propriétés non bâties dans les limites qu'il détermine.

Le sol des propriétés bâties à la date de publication du plan d'alignement est attribué à la collectivité propriétaire de la voie dès la destruction du bâtiment.

Lors du transfert de propriété, l'indemnité est, à défaut d'accord amiable, fixée et payée comme en matière d'expropriation.

## **B. Évolution des dispositions contestées**

### **1. Article L. 112-1 du code de la voirie routière**

a. Loi n°89-413 du 22 juin 1989 relative au code de la voirie routière (partie législative)

#### **- Article 1er**

Sont abrogées les dispositions de nature législatives énumérées ci-après, qui sont reprises dans le code annexé à la présente loi, ainsi que les dispositions qui les ont modifiées :

- édit du 16 décembre 1607 réglant les fonctions et droits de l'office de grand voyer art. 4 et 5.

#### **- Article 4**

Lorsque les textes en vigueur se réfèrent aux dispositions abrogées par les articles 2 et 3, ces références sont réputées faites aux dispositions qui les remplacent et qui figurent au code de la voirie routière (partie Législative) annexé à la présente loi.

### **ANNEXE - Code de la voirie routière**

#### **Titre 1<sup>er</sup> Dispositions communes aux voies du domaine public routier**

##### **« Chapitre II**

##### **« Emprise**

##### **« Section I**

##### **« Alignement**

**« Art. L. 112-1. - L'alignement est la détermination par l'autorité administrative de la limite du domaine public routier au droit des propriétés riveraines. Il est fixé soit par un plan d'alignement, soit par un alignement individuel.**

**« Le plan d'alignement, auquel est joint un plan parcellaire, détermine après enquête publique la limite entre voie publique et propriétés riveraines.**

**« L'alignement individuel est délivré au propriétaire conformément au plan d'alignement s'il en existe un. En l'absence d'un tel plan, il constate la limite de la voie publique au droit de la propriété riveraine.**

**« Art. L. 112-2. - La publication d'un plan d'alignement attribue de plein droit à la collectivité propriétaire de la voie publique le sol des propriétés non bâties dans les limites qu'il détermine.**

**« Le sol des propriétés bâties à la date de publication du plan d'alignement est attribué à la collectivité propriétaire de la voie dès la destruction du bâtiment.**

**« Lors du transfert de propriété, l'indemnité est, à défaut d'accord amiable, fixée et payée comme en matière d'expropriation.**

b. Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement

- **Article 242**

(...)

II. - Le code de la voirie routière est ainsi modifié :

(...)

2° Au deuxième alinéa des **articles L. 112-1 et L. 114-3** et à l'article L. 171-7, **après les mots : « enquête publique », sont insérés les mots : « 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 pour cause d'utilité publique » ;**

## **C. Autres dispositions**

### **1. Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique**

#### **TITRE Ier : Règles générales**

#### **CHAPITRE Ier : Déclaration d'utilité publique et arrêté de cessibilité.**

##### **- Article L11-1**

I - L'expropriation d'immeubles, en tout ou partie, ou de droits réels immobiliers ne peut être prononcée qu'autant qu'elle aura été précédée d'une déclaration d'utilité publique intervenue à la suite d'une enquête publique et qu'il aura été procédé contradictoirement à la détermination des parcelles à exproprier ainsi qu'à la recherche des propriétaires, des titulaires de droits réels et autres intéressés.

(...)

## D. Application des dispositions contestées

### 1. Jurisprudence

#### a. Jurisprudence administrative

- Conseil d'Etat, 20 février 1957, Aubel

#### COMPÉTENCE.

COMPÉTENCE DE LA JURIDICTION ADMINISTRATIVE. Atteinte à la propriété. Dépossession d'une partie d'un immeuble à la suite d'un arrêté d'alignement prétendu illégal. Voie de fait.

(20 février. — 12.780. *Sieur Aubel.* —

M<sup>me</sup> Cadoux, *rapp.* ; M. Laurent, *c. du g.* ; MM<sup>es</sup> Tétreau et Rouvière, *av.*).

REQUÊTE du sieur Aubel tendant à l'annulation de l'arrêté, en date du 27 avril 1950, par lequel le Conseil de préfecture siégeant à Nantes a rejeté sa demande tendant à la condamnation de la ville des Sables d'Olonne à lui verser une indemnité de 1.176.000 francs en réparation du préjudice qu'il a subi du fait de l'obligation où il s'est trouvé de reconstruire un immeuble lui appartenant, en tenant compte d'une servitude de reculement de 2 m. 14 imposée par le maire de la ville des Sables d'Olonne, par un arrêté du 10 février 1948 ;

Vu la loi du 16 septembre 1807 notamment l'article 50 ; le décret du 8 août 1935 ; l'ordonnance du 27 octobre 1945 ; le décret du 10 août 1946 ; l'ordonnance du 31 juillet 1945 et le décret du 30 septembre 1953 ;

*Sur la fin de non-recevoir opposée par la ville des Sables d'Olonne : —* CONSIDÉRANT qu'il résulte de l'instruction que l'argumentation présentée par le sieur Aubel à l'appui de sa demande d'indemnité avait déjà été formulée par lui devant le Conseil de préfecture ; que, dès lors, la ville des Sables d'Olonne ne saurait soutenir que la requête susvisée constituerait une demande nouvelle fondée sur une cause juridique distincte et comme telle, non recevable ;

*Au fond : —* Cons. que, pour demander au Conseil de préfecture de condamner la ville des Sables d'Olonne à lui payer une indemnité de 1.176.000 francs, le sieur Aubel se prévalait exclusivement de l'illégalité de l'arrêté du maire de cette ville, en date du 10 février 1948, fixant, sur sa demande, l'alignement afférent à un immeuble dont il est propriétaire, 55, rue de l'hôtel de ville ; qu'il faisait valoir que, s'étant conformé aux prescriptions dudit arrêté pour les travaux de reconstruction de son immeuble, il s'était ainsi trouvé par l'effet de cet arrêté illégal indûment dépossédé d'une partie de sa propriété ; qu'ainsi le préjudice invoqué résulterait d'une emprise irrégulière de l'administration sur une propriété privée ; qu'un tel litige est au nombre de ceux qui ressortissent à la compétence des tribunaux judiciaires, sauf renvoi éventuel à la juridiction administrative de la question préjudicielle de la légalité de l'acte administratif incriminé ; que, dès lors, c'est à tort que, par l'arrêté attaqué, le Conseil de préfecture n'a pas rejeté la totalité des conclusions à fin d'indemnité dont il était saisi comme portées devant une juridiction incompétente pour en connaître ; que, par suite, il y a lieu d'annuler de ce chef ledit arrêté et de rejeter la demande du sieur Aubel comme portée devant une juridiction incompétente pour en connaître ;

*Sur les dépens de première instance : —* Cons. que, dans les circonstances de l'affaire, il y a lieu de mettre lesdits dépens à la charge du sieur Aubel ;... (Arrêté annulé ; requête rejetée ; dépens de première instance et d'appel à la charge du requérant).

**PROCÉDURE.**

JUGEMENTS. Pouvoirs du juge. « Ultra petita ».

(8 mars. — 8.394. *Préfet de police c/ dame Chazal.* —  
MM. Boutet, rapp. ; Tricot, c. du g. ; M<sup>e</sup> Compain, av.)

REQUÊTE du Préfet de police tendant à l'annulation d'un arrêté, en date du 15 février 1950, par lequel le Conseil de préfecture de la Seine a annulé son arrêté du 26 avril 1949, et a ordonné la démolition de l'immeuble sis, 2, rue du Canivet à Paris et appartenant à la dame Chazal ;

Vu la loi du 21 juin 1898 ; le décret du 30 octobre 1935 ; l'ordonnance du 31 juillet 1945 et le décret du 30 septembre 1953 ;

CONSIDÉRANT que, d'après l'article 4 de la loi du 21 juin 1898 complétée par le décret du 30 octobre 1935, l'arrêté du maire et du préfet de police dans le département de la Seine, prescrivant la réparation ou la démolition d'un immeuble menaçant ruine est, lorsque le propriétaire n'a pas exécuté les travaux prescrits dans le délai qui lui a été imparti à cet effet, transmis au Conseil de préfecture avec les rapports des experts et que le Conseil de préfecture, après avoir entendu les parties, statue sur le litige et fixe, s'il y a lieu, un délai pour l'exécution des travaux ou pour la démolition de l'immeuble ;

Cons. que, si le Conseil de préfecture est, en ce domaine, investi à titre exceptionnel du pouvoir de modifier la décision contestée, en substituant aux travaux prescrits par l'autorité compétente ceux qu'il estime correspondre plus exactement à l'état de l'immeuble et aux dangers qui en résultent et que s'il doit, notamment, tenir compte de l'existence d'une servitude de reculement, alors même que cette circonstance n'aurait pas été invoquée par les parties, il ne peut ordonner la démolition de l'immeuble que s'il est saisi de conclusions présentées à cette fin par l'une des deux parties ; qu'ainsi ledit Conseil, en l'absence de conclusions du propriétaire tendant à la démolition de l'immeuble, ne saurait substituer une telle mesure aux réparations prescrites par l'autorité administrative ;

Cons. qu'il ressort des pièces versées au dossier que, par arrêté en date du 26 avril 1949, le Préfet de police a ordonné divers travaux de réparation en vue de mettre fin au péril résultant de l'état de l'immeuble appartenant à la dame Chazal, sis à Paris, 2, rue Canivet ; qu'à la suite de la carence des propriétaires ledit arrêté a été transmis au Conseil de préfecture de la Seine ; que, devant ledit Conseil, la dame Chazal n'a pas présenté de conclusions ; que, dans ces conditions, le Préfet de police est fondé à demander l'annulation de l'arrêté attaqué par lequel les premiers juges ont prescrit la démolition de l'immeuble dont s'agit ;

Cons. que l'affaire étant en état, il y a lieu de statuer immédiatement sur le litige soumis au Conseil de préfecture ;

Cons. qu'il résulte de l'instruction qu'en l'espèce il ne saurait être mis fin à l'état de péril que par l'exécution de travaux présentant un caractère confortatif ; que, l'immeuble en cause étant frappé d'une servitude de reculement, aucun travail confortatif ne pouvait être légalement entrepris sur la partie retranchable ; que, dans ces conditions, le Conseil de préfecture ne pouvait légalement qu'annuler l'arrêté pris par le Préfet de police le 26 avril 1939 ;

(...)



- Conseil d'Etat, 14 octobre 1955, Demoiselle Henry

**COMMUNE.**

IMMEUBLES MENAÇANT RUINE. Pouvoirs du Tribunal administratif. Modification des travaux prescrits par l'arrêté de péril. Servitude de reculement non invoquée par les arties. Caractère contradictoire de la procédure.

(14 octobre. — 79.882. *Demoiselle Henry*. —

MM. Michel Bernard, *rapp.*; Guionin, *c. du g.*; M<sup>e</sup> Peignot, *av.*).

REQUÊTE de la demoiselle Henry (Germaine), dite Souleima, tendant à l'annulation d'un arrêté, en date du 11 juillet 1945, par lequel le conseil de préfecture de la Seine a ordonné la démolition partielle de son immeuble sis à Vitry-sur-Seine, 1, boulevard Lamouroux.

Vu la loi du 21 juin 1898; l'ordonnance du 31 juillet 1945 et le décret du 30 septembre 1953;

Sur le moyen tiré de ce que le Conseil de préfecture ne pouvait légalement statuer au vu du seul rapport de l'expert désigné par l'administration : — CONSIDÉRANT qu'aux termes de l'article 4 de la loi du 21 juin 1898 « l'arrêté prescrivant la réparation ou la démolition du bâtiment est notifié au propriétaire avec sommation d'avoir à effectuer les travaux dans un délai déterminé et, s'il conteste le péril, de faire commettre un expert chargé de procéder contradictoirement, et au jour fixé par l'arrêté, à la constatation de l'état du bâtiment et de dresser rapport. Si, au jour indiqué, le propriétaire n'a point fait cesser le péril et s'il n'a pas cru devoir désigner un expert, il sera passé outre à la visite par l'expert seul nommé par l'administration; l'arrêté et les rapports d'experts sont transmis immédiatement au conseil de préfecture... Dans le cas d'une constatation unique, le conseil de préfecture peut ordonner telles vérifications qu'il croit nécessaire; le conseil de préfecture, après avoir entendu les parties... statue sur le litige de l'expertise » :

Cons. qu'il résulte de l'instruction que, par arrêté en date du 7 mars 1945, le président de la délégation spéciale de Vitry-sur-Seine a enjoint à la demoiselle Henry de remettre en état ou de démolir son immeuble, sis, 1, boulevard Laucuroux à Vitry-sur-Seine, et l'a invitée, au cas où elle contesterait le péril, à désigner un expert chargé de procéder contradictoirement avec celui de l'administration à une vérification des lieux; qu'à la date fixée pour cette vérification, la demoiselle Henry n'ayant ni fait cesser le péril, ni désigné l'expert, l'expert de l'administration a précédé à la constatation de l'état des lieux; qu'en vertu des dispositions précitées de l'article 4 de la loi du 21 juin 1898 le Conseil de préfecture pouvait légalement statuer au vu du seul rapport établi par l'expert de l'administration; qu'il n'était pas tenu d'ordonner une vérification complémentaire; qu'en l'état de l'instruction c'est à bon droit qu'il a estimé que cette vérification n'était pas nécessaire; que la circonstance que, postérieurement à la date fixée par l'arrêté de péril, une visite contradictoire de l'immeuble a eu lieu et que le Conseil de préfecture n'a pas eu connaissance des résultats de cette seconde expertise est sans influence sur la régularité de la procédure suivie par le Conseil de préfecture;

- Conseil d'Etat, 27 avril 1994, n° 108095

(...)

Considérant que la requête présentée devant le tribunal administratif de Dijon et tendant à l'annulation de la délibération du 30 juin 1986 par laquelle le conseil municipal de la commune de Villers-la-Faye (Côte d'Or) a approuvé la modification du plan d'alignement de la rue de la Cure ne comportait que l'exposé de moyens contestant la légalité interne de la décision attaquée; que c'est dès lors à bon droit que les premiers juges ont rejeté comme irrecevable le moyen présenté postérieurement à l'expiration du délai de recours contentieux et tiré de l'irrégularité de la désignation du commissaire-enquêteur;

Considérant que, pour le même motif, les requérants ne sont pas recevables en appel à reprendre ce moyen qui repose sur une cause juridique différente de celle qui fondait le seul moyen de première instance exposé dans les délais du recours contentieux ;

Considérant qu'**il ressort des pièces du dossier que la rectification de l'alignement de la rue de la Cure qui joint l'artère principale de la commune et le CD 115 en formant un coude est justifiée par l'amélioration de la circulation et notamment l'accroissement de la visibilité sur la partie la plus difficile de la voie** ; qu'ainsi les requérants ne sont pas fondés à soutenir que la rectification apportée par le plan litigieux résulterait d'une appréciation erronée des nécessités locales ;

(...)

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

(...)

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

Considérant qu'il ne ressort pas du dossier soumis aux juges du fond que ni par son contenu ni par les conditions dans lesquelles il est intervenu le classement des terrains de M. X... en zone inconstructible par le plan d'occupation des sols de la commune de Béthemont-la-Forêt ait fait peser sur le requérant une charge spéciale et exorbitante, hors de proportion avec les justifications d'intérêt général sur lesquelles reposait ce document d'urbanisme ; que c'est, par suite, par une exacte qualification des faits de la cause, contrairement à ce que soutient le requérant, que la cour administrative d'appel a considéré que M. X... n'avait pas droit à indemnité ;

(...)

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

(...)

Considérant, en premier lieu, que les dispositions précitées des articles L. 332-6 et L. 332-6-1 du code de l'urbanisme, en ce qu'elles permettent de subordonner la délivrance d'un permis de construire à la cession gratuite de 10 % au plus de la superficie du terrain au titre de la contribution du bénéficiaire aux dépenses d'équipements publics, ont pour objet non pas, comme la procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique, de priver une personne de la propriété d'un bien mais de régler le droit de construire, qui, faute d'être un droit nécessairement attaché à la propriété du terrain, relève de l'usage d'un tel bien au sens des stipulations précitées du protocole ; qu'en deuxième lieu, la contribution demandée au bénéficiaire du permis de construire sous la forme de la cession gratuite d'une partie du terrain ne peut être exigée que si l'intéressé demande un permis de construire, en vue de la création de nouveaux bâtiments ou de nouvelles surfaces construites, et mise en oeuvre, par un acte accompli par celui-ci, qu'au moment du commencement des travaux autorisés, sans pouvoir s'appliquer au titulaire qui, avant cette dernière date, a renoncé au projet de construction ; qu'en troisième lieu, cette cession est strictement encadrée par la loi en ce qu'elle ne peut excéder 10 % de la superficie du terrain et doit être justifiée par un projet précis d'opération de voirie publique, conforme à l'intérêt général ; qu'enfin et en quatrième lieu, **les dispositions précitées ne font pas obstacle à ce qu'un propriétaire**

à l'égard duquel est prescrite une cession prétende à une indemnisation dans le cas où il résulte de l'ensemble des conditions et circonstances dans lesquelles la cession a été prescrite et mise en oeuvre que ce propriétaire supporte, nonobstant l'avantage tiré du permis de construire qui lui a été accordé, une charge spéciale et exorbitante, hors de proportion avec l'objectif d'intérêt général poursuivi ; que, dans ces conditions, la cour administrative d'appel n'a pas commis d'erreur de droit en jugeant que ces dispositions législatives n'étaient pas incompatibles avec les stipulations de l'article 1er du premier protocole additionnel à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;

(...)

b. Jurisprudence judiciaire

- **Cass., Ass. Plénière, 6 janvier 1994, n° 89-17049, Baudon de Mony**

(...)

Vu l'article 545 du Code civil, ensemble l'article L. 11-1 du Code de l'expropriation ;

Attendu, selon l'arrêt attaqué, rendu sur renvoi après cassation, que les consorts X... de Mony ont, par acte notarié du 27 septembre 1941, vendu à la société Hydroélectrique des Pyrénées, aux droits de laquelle se trouve EDF, des terrains sur lesquels a été construit un barrage ; que, par arrêt du 13 février 1978, devenu irrévocable, la cour d'appel de Reims a annulé l'acte de vente et ordonné une expertise aux fins d'évaluer les indemnités dues par EDF aux intéressés en raison de l'impossibilité de restitution en nature et du préjudice subi par eux du fait de la privation du bien ;

Attendu que pour constater qu'EDF était propriétaire des terrains sur lesquels avait été édifié l'ouvrage public en cause, la cour d'appel a énoncé qu'en raison de l'intangibilité de celui-ci, ces terrains avaient fait l'objet d'une expropriation de fait ;

Qu'en statuant ainsi, alors que le transfert de propriété, non demandé par le propriétaire, ne peut intervenir qu'à la suite d'une procédure régulière d'expropriation, la cour d'appel a violé les textes susvisés ;

(...)

## II. Constitutionnalité de la disposition contestée

### A. Normes de référence

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

- **Article 2**

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

- **Article 16**

Toute Société dans laquelle la garantie des Droits n'est pas assurée, ni la séparation des Pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution.

- **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.

## B. Jurisprudence du Conseil constitutionnel

a. Sur l'exercice du droit de propriété

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

(...)

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 ;

(...)

- 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 ;

- SUR LA GARANTIE DES DROITS :

7. Considérant 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 » ; qu'il est à tout moment loisible au législateur, statuant dans le domaine de sa compétence, de modifier des textes antérieurs ou d'abroger ceux-ci en leur substituant, le cas échéant, d'autres dispositions ; que, ce faisant, il ne saurait toutefois

priver de garanties légales des exigences constitutionnelles ; qu'en particulier, il méconnaîtrait la garantie des droits proclamée par cet article s'il portait aux situations légalement acquises une atteinte qui ne soit justifiée par un motif d'intérêt général suffisant ;

8. Considérant que les dispositions contestées n'autorisent le transfert à titre gratuit des biens ou droits de la section que pour des motifs imputables aux membres de la section ou à leurs représentants ; qu'au demeurant, **le législateur n'a pas exclu toute indemnisation dans le cas exceptionnel où le transfert de propriété entraînerait pour les membres de la section une charge spéciale et exorbitante, hors de proportion avec l'objectif d'intérêt général poursuivi** ; que, dans ces conditions, ces dispositions n'affectent pas une situation légalement acquise dans des conditions contraires à la garantie des droits proclamée par l'article 16 de la Déclaration de 1789 ;

(...)

- **Décision n° 2011-172 QPC du 23 septembre 2011, Époux L. et autres [Accès aux propriétés privées pour l'étude des projets de travaux publics]**

(...)

8. Considérant que la propriété figure au nombre des droits de l'homme consacrés par les articles 2 et 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen 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 ;

9. Considérant, en premier lieu, que les dispositions contestées ont pour objet de permettre aux agents de l'administration ou aux personnes désignées par elle de pénétrer dans les propriétés privées pour l'exécution d'opérations nécessaires à l'étude des projets de travaux publics ; qu'elles permettent également l'occupation temporaire de terrains pour la réalisation de ces opérations ; que, par suite, ces dispositions n'entraînent pas de privation du droit de propriété au sens de l'article 17 de la Déclaration de 1789 ;

10. Considérant, en second lieu, que, d'une part, les atteintes à l'exercice du droit de propriété résultant de la réalisation des opérations prévues par les dispositions contestées ont pour objet de permettre l'étude des projets de travaux publics, civils ou militaires, exécutés pour le compte de l'État, des collectivités territoriales et de leurs groupements, ainsi que des établissements publics ; que l'autorisation de pénétrer dans les propriétés privées est donnée par arrêté du préfet du département et publiée dans les communes intéressées ; que cette autorisation ne peut permettre de pénétrer dans les maisons d'habitation ; que l'autorisation de pénétrer dans des propriétés closes doit désigner spécialement les terrains auxquels elle s'applique et être notifiée préalablement à chacun de leur propriétaire ; qu'il en va de même lorsqu'il y a lieu d'occuper temporairement un terrain ;

11. Considérant que, d'autre part, les dispositions contestées prévoient les conditions dans lesquelles les éventuels dommages causés à l'occasion de la pénétration dans les propriétés ou de l'occupation de celles-ci sont contradictoirement constatés ; qu'elles garantissent le droit des propriétaires d'obtenir la réparation « de tout dommage » ; que le respect des prescriptions prévues par les dispositions contestées est soumis au contrôle de la juridiction administrative ;

12. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que les atteintes apportées par les dispositions contestées à l'exercice du droit de propriété sont justifiées par un motif d'intérêt général et proportionnées à l'objectif poursuivi ; qu'elles ne méconnaissent pas l'article 2 de la Déclaration de 1789 ;

(...)

b. Sur la privation du droit de propriété

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

(...)

Sur l'indemnisation :

44. Considérant qu'en vertu des dispositions de l'article 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, la privation du droit de propriété pour cause de nécessité publique requiert une juste et préalable indemnité ;

45. Considérant que, par l'effet des articles 2, 14 et 28 de la loi soumise à l'examen du Conseil constitutionnel, la nationalisation des diverses sociétés visées par ladite loi s'opère par le transfert à l'État en toute propriété des actions représentant leur capital à la date de jouissance des obligations remises en échange ; que les articles 5, 17 et 31 de la loi déterminent la nature et le régime des obligations qui doivent être remises aux anciens actionnaires en vue d'assurer leur indemnisation ; que les articles 6, 18 et 32 de la loi fixent les règles selon lesquelles est déterminée la valeur d'échange des actions des diverses sociétés ;

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

(...)

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

(...)

En ce qui concerne le moyen tiré de la méconnaissance de l'article 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen :

17. Considérant que l'article 2 de la déclaration de 1789 range la propriété au nombre des droits de l'homme ; que l'article 17 de la même déclaration proclame également : " 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 " ;

18. Considérant que les finalités et les conditions d'exercice du droit de propriété ont subi une évolution caractérisée par une extension de son champ d'application à des domaines nouveaux et par des limitations exigées au nom de l'intérêt général ; que c'est en fonction de cette évolution que doit s'entendre la réaffirmation par le préambule de la Constitution de 1958 de la valeur constitutionnelle du droit de propriété ;

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

20. Considérant, toutefois, que l'octroi par la collectivité expropriante d'une provision représentative de l'indemnité due n'est pas incompatible avec le respect de ces exigences si un tel mécanisme répond à des motifs impérieux d'intérêt général et est assorti de la garantie des droits des propriétaires intéressés ;

21. Considérant que l'article L 15-9 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique rend possible la prise de possession de terrains non bâtis dont l'expropriation est poursuivie en vue de la réalisation de grands ouvrages publics d'intérêt national ; qu'en réservant la possibilité d'utiliser la procédure exceptionnelle qu'il prévoit dans le seul cas de " difficultés tenant à la prise de possession d'un ou plusieurs terrains non bâtis situés dans les emprises de l'ouvrage ", le texte de l'article L 15-9 implique qu'il ne peut être invoqué que lorsque apparaissent des difficultés bien localisées susceptibles de retarder l'exécution des travaux et que la procédure normale est déjà largement avancée ; que le recours à la procédure exceptionnelle requiert dans chaque cas l'intervention d'un décret pris sur avis conforme du Conseil d'Etat ; que la prise de possession, lorsqu'elle est

autorisée, est subordonnée au paiement au propriétaire, et en cas d'obstacle au paiement, à la consignation, d'une indemnité provisionnelle égale à l'évaluation du service des domaines ou à celle de la collectivité expropriante si elle est supérieure ; qu'il revient en tout état de cause au juge de l'expropriation de fixer le montant de l'indemnité définitive ; que le juge peut être saisi à l'initiative du propriétaire ; qu'est prévue l'allocation au propriétaire d'une indemnité spéciale pour tenir compte du préjudice qu'a pu entraîner la rapidité de la procédure;

22. Considérant qu'en raison, tant de son champ d'application qui est étroitement circonscrit que de l'ensemble des garanties prévues au profit des propriétaires intéressés, l'article L 15-9 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique n'est pas contraire à l'article 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen ;

En ce qui concerne le moyen tiré de la violation du principe d'égalité :

24. Considérant que **le principe constitutionnel d'égalité implique que tout propriétaire d'un bien exproprié pour cause d'utilité publique soit indemnisé de l'intégralité du préjudice direct, matériel et certain, causé par l'expropriation** ; que les dispositions précitées de l'article L 15-9, loin de méconnaître cette exigence, en font au contraire une exacte application puisqu'elles prévoient l'octroi d'une indemnité spéciale destinée à compenser le préjudice causé par la rapidité de la procédure adoptée ;

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

26. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que l'article L 15-9 n'est contraire à aucune règle non plus qu'à aucun principe de valeur constitutionnelle ; que l'extension de son champ d'application limitée aux voies de chemin de fer, qu'opère l'article 9 de la loi présentement examinée, n'est pas non plus contraire à la Constitution ;

(...)

- **Décision n° 2010-26 QPC du 17 septembre 2010, SARL l'Office central d'accès au logement [Immeubles insalubres]**

(...)

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

7. Considérant, toutefois, que **l'octroi par la collectivité expropriante d'une provision représentative de l'indemnité due n'est pas incompatible avec le respect de ces exigences si un tel mécanisme répond à des motifs impérieux d'intérêt général et est assorti de la garantie des droits des propriétaires intéressés** ;

(...)



- **Décision n° 2010-87 QPC du 21 janvier 2011, M. Jacques S. [Réparation du préjudice résultant de l'expropriation]**

(...)

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

4. Considérant que l'article L. 13-13 précité met en œuvre le droit à la réparation intégrale du préjudice matériel subi du fait de l'expropriation ; qu'à ce titre, le caractère intégral de la réparation matérielle implique que l'indemnisation prenne en compte non seulement la valeur vénale du bien exproprié mais aussi les conséquences matérielles dommageables qui sont en relation directe avec l'expropriation ;

5. Considérant **qu'aucune exigence constitutionnelle n'impose que la collectivité expropriante, poursuivant un but d'utilité publique, soit tenue de réparer la douleur morale éprouvée par le propriétaire à raison de la perte des biens expropriés** ; que, par suite, l'exclusion de la réparation du préjudice moral ne méconnaît pas la règle du caractère juste de l'indemnisation de l'expropriation pour cause d'utilité publique ;

(...)

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

(...)

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 ;

(...)