

Décision n° 2012-236 QPC du 20 avril 2012

Mme Marie-Christine J.

(Fixation du montant de l'indemnité principale d'expropriation)

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 10 février 2012 par la Cour de cassation (troisième chambre civile, arrêt n° 308 du 10 février 2012) sur le fondement des dispositions de l'article 61-1 de la Constitution d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) posée par Mme Marie-Christine J. relative à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit de l'article L. 13-17 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique (C. expr.).

Dans sa décision n° 2012-236 QPC du 20 avril 2012, le Conseil constitutionnel a déclaré ces dispositions conformes à la Constitution tout en formulant une réserve d'interprétation.

I. – Les dispositions contestées

A. – Origine de la QPC

1. – À l'occasion de la vente d'une propriété appartenant à la requérante, le président de la Communauté urbaine de Bordeaux a décidé d'exercer le droit de préemption urbain. Le prix offert étant inférieur au prix initialement fixé par la requérante, cette dernière a refusé l'offre.

Le litige à l'origine de la QPC ne se situe donc pas dans le cadre de l'expropriation pour cause d'utilité publique mais dans celui du droit de préemption urbain que les communes dotées d'un plan d'occupation des sols rendu public ou d'un plan local d'urbanisme peuvent instituer en vertu de l'article L. 211-1 du code de l'urbanisme.

Aux termes des deux premiers alinéas de l'article L. 211-5 du même code :

« Tout propriétaire d'un bien soumis au droit de préemption peut proposer au titulaire de ce droit l'acquisition de ce bien, en indiquant le prix qu'il en demande. Le titulaire doit se prononcer dans un délai de deux mois à compter de ladite proposition dont copie doit être transmise par le maire au directeur départemental des finances publiques. »

« À défaut d'accord amiable, le prix est fixé par la juridiction compétente en matière d'expropriation selon les règles mentionnées à l'article L. 213-4. »

L'article L. 213-4 du code de l'urbanisme, prévoit, dans le cadre du droit de préemption urbain notamment, qu'à *« défaut d'accord amiable, le prix d'acquisition est fixé par la juridiction compétente en matière d'expropriation (...) Le prix est fixé, payé ou, le cas échéant, consigné selon les règles applicables en matière d'expropriation(...) »*.

Devant le juge de l'expropriation de la Gironde, saisi par la Communauté urbaine de Bordeaux, Mme J. a soulevé une QPC portant sur l'article L. 13-17 du C. expr.

Transmise par jugement du 14 novembre 2011 à la Cour de cassation, la QPC a été renvoyée au Conseil constitutionnel par un arrêt du 10 février 2012, la Cour ayant estimé que la question soulevée par la défenderesse à la procédure devant le juge de l'expropriation *« présente un caractère sérieux en ce qu'il convient d'apprécier si l'article L. 13-17 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, qui prive le bénéficiaire de l'indemnité de la faculté de rapporter la preuve que l'estimation du service des domaines, qui s'impose au juge de l'expropriation, ne correspond pas à la valeur réelle du bien à évaluer, garantit une juste indemnisation »*.

2. – Les règles relatives aux modalités de fixation des indemnités figurent dans les articles L. 13-13 à L. 13-20 du C. expr.

Aux termes de l'article L. 13-13 : *« Les indemnités allouées doivent couvrir l'intégralité du préjudice direct, matériel et certain, causé par l'expropriation »*.

Le Conseil constitutionnel a jugé, dans sa décision n° 2010-87 QPC du 21 janvier 2011, que cet article *« 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 »*.

Le Conseil a également relevé, dans la même décision, *« 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 »¹.

Outre le principe selon lequel les indemnités d'expropriation doivent couvrir l'intégralité du préjudice causé par l'expropriation, le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique pose également pour principes que le montant des indemnités est fixé d'après la consistance des biens à la date de l'ordonnance portant transfert de propriété² et que les biens sont estimés à la date de la décision de première instance³.

Selon l'article L. 13-17, dont la constitutionnalité était en l'espèce remise en cause, le montant de l'indemnité principale ne peut excéder l'estimation faite par le service des domaines si une mutation à titre gratuit ou onéreux, antérieure de moins de cinq ans à la date de la décision portant transfert de propriété, a donné lieu à une évaluation administrative rendue définitive en vertu des lois fiscales, ou à une déclaration d'un montant inférieur à ladite estimation.

L'article L. 13-19 prévoit quant à lui que « *Les moyens tirés des dispositions des articles L. 13-14 à L. 13-17 doivent être soulevés d'office par le juge dès lors que les faits portés à sa connaissance font apparaître que les conditions requises pour l'application de ces dispositions se trouvent réunies* ».

3. – Ces modalités de fixation de l'indemnité ne sont pas réservées à la procédure de l'expropriation. Si cette QPC en fournissait l'illustration avec le droit de préemption urbain, de nombreux autres exemples pourraient être cités, notamment :

– L'article L. 322-5 du code de l'urbanisme relatif aux associations foncières urbaines prévoit, notamment, que « *les propriétaires d'immeubles compris dans le périmètre d'une association foncière urbaine autorisée et n'ayant pas adhéré à l'association peuvent, dans le délai de trois mois à partir de la publication de la décision administrative autorisant l'association, délaisser ces immeubles moyennant indemnité. À défaut d'accord amiable, l'indemnité est fixée comme en matière d'expropriation* ».

– Des dispositions voisines existent, dans le code rural et de la pêche maritime pour les associations foncières pastorales (article L. 135-4).

¹ Décision n° 2010-87 QPC du 21 janvier 2011, *M. Jacques S. (Réparation du préjudice résultant de l'expropriation)*, cons. 4 et 5.

² L'article L. 13-14 C. expr. précise aussi que les améliorations de toute nature faites même antérieurement à l'ordonnance d'expropriation ne donnent lieu à aucune indemnité s'il apparaît qu'elles ont été faites dans le but d'obtenir une indemnité plus élevée.

³ Article L. 13-15.

– L'article L. 321-5-1 du code forestier relatif à la servitude de passage et d'aménagement pour assurer la lutte contre les incendies dans les massifs forestiers⁴ renvoie lui aussi au juge, à défaut d'accord amiable, le soin de fixer l'indemnité comme en matière d'expropriation.

– L'article L. 112-2 du code de la voirie routière, relatif à l'alignement, prévoit que « *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 ».

Dans sa décision n° 2011-201 QPC du 2 décembre 2011, le Conseil constitutionnel a déclaré le premier alinéa de cet article conforme à la Constitution et les deux alinéas suivants conformes sous réserve que l'indemnité due à l'occasion du transfert de propriété répare intégralement le préjudice subi du fait de la servitude de reculement⁵.

– D'autres dispositions du code de la voirie routière renvoient aux modalités de fixation et de paiement de l'indemnité applicables en matière d'expropriation : il en va ainsi de l'article L. 114-4 pour l'établissement de servitudes de visibilité, des articles L. 131-5 et L. 141-6 pour le redressement ou l'élargissement d'une voie départementale ou d'une voie communale, de l'article L. 171-14 pour le classement, à Paris, des voies privées ouvertes à la circulation publique.

On pourrait citer encore d'autres exemples, notamment dans le code général des collectivités territoriales, les codes de la défense, de l'énergie, de l'environnement, des postes et des communications électroniques, le code général de la propriété des personnes publiques ou le code minier.

Ainsi, par le jeu de ces renvois, les articles du code de l'expropriation relatifs à l'indemnisation fixent le régime de droit commun de l'indemnisation des propriétaires privés de leur bien par décision de la collectivité publique.

B. – L'évolution des dispositions contestées

⁴ Dans sa décision n° 2011-182 QPC du 14 octobre 2011, *M. Pierre T (Servitude administrative de passage et d'aménagement en matière de lutte contre l'incendie)*, le Conseil constitutionnel a déclaré cet article contraire à la Constitution, en reportant au 1^{er} janvier 2013 la date d'effet de cette déclaration d'inconstitutionnalité.

⁵ Décision n° 2011-201 QPC du 2 décembre 2011, *Consorts D. (Plan d'alignement)*, cons. 8.

1. – Le deuxième alinéa de l'article 41 du décret-loi du 8 août 1935 relatif à l'expropriation pour cause d'utilité publique précisait, à propos de la fixation de l'indemnité d'expropriation : « *La commission doit tenir compte, dans ses évaluations, de la valeur des déclarations faites par les contribuables ou des évaluations administratives rendues définitives en vertu des lois fiscales* »⁶.

Cette commission était une commission arbitrale d'évaluation. Chaque commission départementale était composée de deux fonctionnaires (dont le directeur départemental des domaines) et de deux représentants des propriétaires (dont un notaire) sous la présidence d'un magistrat.

Le décret n° 55-562 du 20 mai 1955 facilitant l'acquisition rapide au juste prix des terrains nécessaires à la construction des logements a rendu ce système un peu plus rigoureux. Pris en vertu de la loi n° 54-809 du 14 août 1954 autorisant le Gouvernement à mettre en œuvre un programme d'équilibre financier, d'expansion économique et de progrès social, ce décret modifiait le texte précité en disposant « *qu'en toute hypothèse, et jusqu'à une date qui sera fixée par décret, la valeur donnée aux terrains nus expropriés ne peut excéder la plus récente estimation postérieure au 1^{er} juillet 1952 assignée à ces terrains à l'occasion de leur mutation à titre gratuit ou onéreux, soit dans les contrats ou déclarations intervenues au cours des cinq dernières années ayant précédé la déclaration d'utilité publique, soit dans les évaluations administratives rendues définitives en vertu des lois fiscales au cours de la même période* ».

Le Conseil d'État a annulé ces dispositions au motif qu'elles portaient atteinte à la protection des biens et excédaient par leur généralité les limites de la loi d'habilitation du 14 août 1954⁷.

Mais elles ont été reprises par l'ordonnance n° 58-997 du 23 octobre 1958 portant réforme des règles relatives à l'expropriation pour cause d'utilité publique dont l'article 21 relatif à la fixation de l'indemnité par le juge de l'expropriation précisait : « *Le juge doit également tenir compte, dans l'évaluation des indemnités allouées aux propriétaires, commerçants, industriels et artisans, de la valeur résultant des déclarations faites par les contribuables ou des évaluations administratives rendues définitives en vertu des lois fiscales.*

⁶ Les décrets-lois des 8 août et 30 octobre 1935 ont défini le droit commun de l'expropriation jusqu'au début de la V^e République, avant que l'ordonnance n° 58-997 du 23 octobre 1958 portant réforme des règles relatives à l'expropriation pour cause d'utilité publique, adoptée sur le fondement de l'article 92 de la Constitution, ne s'y substitue.

⁷ Conseil d'État, Assemblée, 10 octobre 1958, *Union de la propriété bâtie de France et sieur Durand-Perdriel*, n° 35820 et 35835, rec. 480.

« En toute hypothèse, la valeur donnée aux immeubles et droits réels immobiliers expropriés ne peut excéder, sauf modification justifiée dans la consistance ou l'état des lieux, l'estimation donnée à ces immeubles lors de leur plus récente mutation à titre gratuit ou onéreux, soit dans les contrats conclus ou les déclarations effectuées à cette occasion, soit dans les évaluations administratives rendues définitives en vertu des lois fiscales lorsque cette mutation est antérieure de moins de cinq ans à la décision. Ces évaluations sont toutefois révisées compte tenu des variations du coût de la construction constatées par l'institut national de la statistique entre la date de la mutation de référence et celle du jugement fixant les indemnités ».

Ces dispositions de l'ordonnance du 23 octobre 1958 ont été à leur tour modifiées, en particulier par la loi n° 65-559 du 10 juillet 1965 qui est venue préciser : *« Le montant de l'indemnité principale ne peut excéder l'estimation faite par le service des domaines ou celle résultant de l'avis émis par la commission de contrôle des opérations immobilières, si une mutation à titre gratuit ou onéreux, antérieure de moins de cinq ans à la date de la décision portant transfert de propriété, a donné lieu à une déclaration ou à une évaluation administrative rendue définitive en vertu des lois fiscales, d'un montant inférieur à ladite estimation ».*

Ce n'est donc plus le montant de la déclaration du propriétaire ou de l'évaluation administrative survenues à l'occasion de la mutation qu'il convient de prendre en compte mais l'estimation faite par le service des domaines ou celle résultant de l'avis émis par la commission de contrôle des opérations immobilières. Cette estimation s'impose au juge de l'expropriation dès lors qu'elle est supérieure au montant de la déclaration ou de l'évaluation administrative de moins de cinq ans.

Le rapporteur de la commission des lois, M. Brousset expliquait alors : *« Au paragraphe IV est introduite une disposition favorable aux expropriés. Actuellement, une déclaration faite par le contribuable ou une évaluation administrative rendue définitive en vertu des lois fiscales, faites dans les cinq ans précédant l'enquête, s'impose d'une manière absolue au Juge si la consistance du bien n'a pas été modifiée. Le projet de loi autorise l'administration des domaines à faire une offre supérieure à ces déclarations ou évaluations et le juge pourra fixer les indemnités entre ces deux chiffres et au maximum au niveau de la proposition faite par l'administration des domaines. Ces nouvelles stipulations sont fondées notamment sur les considérations suivantes : certaines déclarations fiscales en matière de succession sont sans effet pratique car, en vertu des lois fiscales, il peut arriver que le contribuable*

*soit entièrement exonéré. On peut donc admettre qu'elles sont quelquefois faites à la légère... »*⁸.

La même loi supprime la révision de l'évaluation correspondant à la variation du coût des constructions.

Le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique a été adopté sur le fondement de la loi n° 72-535 du 30 juin 1972 relative à la codification des textes législatifs concernant l'urbanisme, la construction et l'habitation, l'expropriation pour cause d'utilité publique, la voirie routière, le domaine public fluvial et la navigation intérieure. La partie législative a été adoptée par le décret n° 77-392 du 28 mars 1977 portant codification des textes législatifs concernant l'expropriation pour cause d'utilité publique⁹.

Les dispositions qui figuraient dans le quatrième alinéa de l'article 21 de l'ordonnance du 23 octobre 1958 sont désormais codifiées à l'article L. 13-17.

La loi n° 85-729 du 18 juillet 1985 relative à la définition et à la mise en œuvre de principes d'aménagement a retouché son premier alinéa en retenant cette rédaction « *si une mutation à titre gratuit ou onéreux, antérieure de moins de cinq ans à la date de la décision portant transfert de propriété, a donné lieu à une évaluation administrative rendue définitive en vertu des lois fiscales ou à une déclaration d'un montant inférieur à ladite estimation* », au lieu de « *a donné lieu à une déclaration ou à une évaluation administrative rendue définitive en vertu des lois fiscales, d'un montant inférieur à ladite estimation* ».

Ainsi qu'il ressort des travaux parlementaires, cette modification a eu « *pour objet de revenir sur l'interprétation restrictive que certaines juridictions donnent parfois de ces dispositions. Pour ces juridictions, les déclarations ne deviennent définitives en vertu des lois fiscales qu'après l'expiration de la quatrième année suivant l'acte d'enregistrement de l'acte ou le dépôt de la déclaration* ». Cette interprétation avait donc pour effet d'écarter pour la plupart des déclarations l'application des dispositions de l'article L. 13-17¹⁰.

La loi n° 85-729 du 18 juillet 1985 précitée a été déférée au Conseil constitutionnel qui l'a déclarée conforme à la Constitution, mais la disposition

⁸ André Brousset, *Rapport sur le projet de loi modifiant l'ordonnance n° 58-997 du 23 octobre 1958 relative à l'expropriation*, Assemblée nationale, II^e législature, n° 1485, juin 1965,

⁹ La partie réglementaire l'a été par un autre décret du même jour (décret n° 77-393).

¹⁰ Dans le même temps a également été modifié l'article L. 13-16 qui comportait la même expression.

Jean-Pierre Destrade, *Rapport fait au nom de la commission de la production sur le projet de loi relatif à la définition et à la mise en œuvre de principes d'aménagement*, Assemblée nationale, VII^e législature, rapport n° 2207, juin 1984.

contestée n'a fait l'objet d'aucun contrôle de sa part¹¹.

L'article L. 13-17 évoque les commissions des opérations immobilières. Ces commissions ayant été supprimées par le décret n° 86-455 du 14 mars 1986, seule est prise en considération désormais l'estimation du service des domaines.

2. – Comme l'écrit le professeur Hostiou, les dispositions de l'article L. 13-17 « visent à dissuader les propriétaires qui, après avoir sous-estimé leurs biens dans les actes de mutation ou les déclarations devant servir à l'assiette de l'impôt, entendraient surestimer ensuite ces mêmes biens au cas où ceux-ci viendraient à être compris, même à une date rapprochée, dans un projet d'acquisition émanant d'une collectivité publique »¹².

L'article L. 13-18 du même code, complète le dispositif, en renvoyant aux articles L. 123 et L. 144 du livre des procédures fiscales (LPF).

Aux termes du premier alinéa de l'article L. 123 du LPF : « En cas d'expropriation, les agents des impôts sont déliés du secret professionnel à l'égard de l'autorité expropriante pour tous les renseignements sur les déclarations et évaluations fiscales nécessaires à la fixation des indemnités d'expropriation prévue par les articles L. 13-13 à L. 13-17 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique ».

Et, aux termes de l'article L. 144 du même code : « Les juridictions d'expropriation peuvent recevoir des administrations financières communication de tous les renseignements sur les déclarations et évaluations fiscales nécessaires à la fixation des indemnités d'expropriation prévue par les articles L. 13-13 à L. 13-17 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique ».

Les dispositions de l'article L. 13-17 du C. expr. sont en outre complétées par les articles R. 13-43 à R. 13-46 sur la fixation des indemnités.

II. – L'examen de la constitutionnalité des dispositions contestées

La requérante faisait valoir qu'en prévoyant que le montant de l'indemnité principale ne peut excéder l'estimation du service des domaines lorsque celle-ci est supérieure à une évaluation ou à une déclaration intervenue dans le cadre d'une mutation à titre gratuit ou onéreux de moins de cinq ans, les dispositions de l'article L. 13-17 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique méconnaissent l'exigence constitutionnelle d'une juste et préalable indemnité.

¹¹ Décision n° 85-189 DC du 17 juillet 1985, *Loi relative à l'aménagement foncier*, cons. 5.

¹² Note sous l'article L. 13-17, *Code de l'expropriation*, Litec, 2012, p. 142.

Elle soutenait aussi qu'étaient méconnus les principes de séparation des pouvoirs et d'indépendance de l'autorité judiciaire.

Si le Conseil constitutionnel n'a retenu aucun des griefs invoqués, il a toutefois émis une réserve d'interprétation portant sur l'exigence de juste et préalable indemnité.

A. – La jurisprudence constitutionnelle sur le caractère juste et préalable de l'indemnité

– Dans sa décision n° 81-132 DC du 16 janvier 1982, *Loi de nationalisation*, le Conseil constitutionnel avait jugé contraires aux exigences de l'article 17 de la Déclaration de 1789, en ce qui concerne le caractère juste de l'indemnité, trois articles de la loi déferée (6, 18 et 32) relatifs à la détermination de la valeur d'échange des actions, après avoir précisé que « *les actionnaires des sociétés visées par la loi de nationalisation ont droit à la compensation du préjudice subi par eux, évalué au jour du transfert de propriété, abstraction faite de l'influence que la perspective de la nationalisation a pu exercer sur la valeur de leurs titres* »¹³.

– Dans sa décision n° 89-256 DC du 25 juillet 1989, le Conseil constitutionnel a déclaré conforme à la Constitution l'article L. 15-9 du C. expr. permettant une prise de possession rapide de terrains, autorisée par décret pris sur avis conforme du Conseil d'État. Il a jugé, après avoir rappelé que l'article 2 de la Déclaration de 1789 range la propriété au nombre des droits de l'homme et cité son article 17 :

« *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 ;*

« *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*

¹³ Décision n° 81-132 DC du 16 janvier 1982, *Loi de nationalisation (Nationalisations I)*, cons. 44 à 60.

intéressés »¹⁴.

– Dans sa décision n° 2010-26 QPC du 17 septembre 2010¹⁵, le Conseil a repris les mêmes principes pour admettre la conformité à la Constitution d'une autre procédure d'expropriation dérogatoire, celle qui est prévue par la loi n° 70-612 du 10 juillet 1970 tendant à faciliter la suppression de l'habitat insalubre.

Dans la décision de 1989 comme dans celle de 2010, il s'agissait de procédures d'expropriation dérogatoires au droit commun dans lesquelles l'autorité administrative, et non le juge, autorise ou ordonne l'envoi en possession et fixe le montant de l'indemnité provisionnelle (le juge intervenant éventuellement pour fixer le montant de l'indemnité définitive). Mais le Conseil n'a admis la conformité des dispositions contestées aux exigences de l'article 17 de la Déclaration quant au caractère préalable de l'indemnité que parce que les mécanismes institués répondent à des motifs impérieux d'intérêt général et sont assortis de la garantie des droits des propriétaires intéressés.

– Dans sa décision n° 2010-87 QPC du 21 janvier 2011, déjà citée, le Conseil a jugé que l'article L. 13-13 du C. expr. met en œuvre le droit à réparation intégrale du préjudice matériel subi du fait de l'expropriation et qu'aucune exigence constitutionnelle n'impose que la collectivité expropriante soit tenue de réparer la douleur morale éprouvée par le propriétaire à raison de la perte des biens expropriés¹⁶.

– Dans sa décision n° 2012-226 QPC du 6 avril 2012, il a déclaré contraires à la Constitution les articles L. 15-1 et L. 15-2 du C. expr. :

« Considérant que les dispositions contestées déterminent les règles de droit commun relatives à la prise de possession à la suite d'une expropriation pour cause d'utilité publique ; que l'article L. 15-1 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique permet à l'autorité expropriante de prendre possession des biens qui ont fait l'objet de l'expropriation dans le délai d'un mois soit du paiement ou de la consignation de l'indemnité, soit de l'acceptation ou de la validation de l'offre d'un local de remplacement ; qu'il résulte des dispositions de l'article L. 15-2 du même code que, lorsque le jugement fixant les indemnités d'expropriation est frappé d'appel, l'expropriant peut prendre possession des biens moyennant versement d'une indemnité au moins égale aux propositions qu'il a faites et consignation du surplus de celle fixée par le juge ;

¹⁴ Décision n° 89-256 DC du 25 juillet 1989, *Loi portant dispositions diverses en matière d'urbanisme et d'agglomérations nouvelles*, cons. 17 à 22.

¹⁵ Décision n° 2010-26 QPC du 17 septembre 2010, *SARL l'Office central d'accès au logement (Immeubles insalubres)*, cons. 6 à 10.

¹⁶ Décision n° 2010-87 QPC du 21 janvier 2011, précitée, cons. 3 à 5.

« Considérant que, si le législateur peut déterminer les circonstances particulières dans lesquelles la consignation vaut paiement au regard des exigences de l'article 17 de la Déclaration de 1789, ces exigences doivent en principe conduire au versement de l'indemnité au jour de la dépossession ; qu'en cas d'appel de l'ordonnance du juge fixant l'indemnité d'expropriation, les dispositions contestées autorisent l'expropriant à prendre possession des biens expropriés, quelles que soient les circonstances, moyennant le versement d'une indemnité égale aux propositions qu'il a faites et inférieure à celle fixée par le juge de première instance et consignation du surplus ; que, par suite, les dispositions contestées des articles L. 15-1 et L. 15-2 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique méconnaissent l'exigence selon laquelle nul ne peut être privé de sa propriété que sous la condition d'une juste et préalable indemnité ; que, sans qu'il soit besoin d'examiner l'autre grief, les dispositions des articles L. 15-1 et L. 15-2 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique doivent être déclarées contraires à la Constitution »¹⁷.

B. – L'application à l'espèce

Le Conseil a tout d'abord repris deux considérants de principe, le premier sur le droit de propriété, comme il l'avait fait notamment dans ses décisions n^{os} 2010-26 QPC du 17 septembre 2010, 2010-87 QPC du 21 janvier 2011 et 2012-226 QPC du 6 avril 2012¹⁸ :

« 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 » (cons. 3).

Quant au second, il porte sur la séparation des pouvoirs et l'indépendance des juridictions :

¹⁷ Décision n^o 2012-226 QPC du 6 avril 2012, *Consorts T (Conditions de prise de possession d'un bien ayant fait l'objet d'une expropriation pour cause d'utilité publique)*, cons. 4 et 5.

¹⁸ Décisions précitées.

« *Considérant (...) que l'article 16 de la Déclaration de 1789 et l'article 64 de la Constitution garantissent l'indépendance des juridictions ainsi que le caractère spécifique de leurs fonctions, sur lesquelles ne peuvent empiéter ni le législateur, ni le Gouvernement, non plus qu'aucune autorité administrative* » (cons. 4)¹⁹.

Le Conseil a ensuite rappelé le dispositif prévu par l'article contesté, qui porte sur les modalités de fixation de l'indemnité principale d'expropriation. Le montant de cette indemnité, fixée par le juge de l'expropriation, ne peut excéder l'estimation faite par l'administration fiscale lorsqu'une mutation à titre gratuit ou onéreux a donné lieu soit à une évaluation administrative rendue définitive en vertu des lois fiscales soit à une déclaration d'un montant inférieur à cette estimation.

Le Conseil a relevé que le législateur avait doublement encadré la mise en œuvre dudit dispositif. D'abord, l'estimation de l'administration ne s'impose au juge que lorsque la mutation à titre gratuit ou onéreux est intervenue moins de cinq ans avant la date de la décision portant transfert de propriété. Ensuite, en vertu du deuxième alinéa de l'article contesté, si l'exproprié démontre que des modifications survenues dans la consistance matérielle ou juridique, l'état ou la situation d'occupation de ses biens leur ont conféré une plus-value, l'estimation de l'administration fiscale ne lie pas le juge de l'expropriation²⁰.

En adoptant ces dispositions, le législateur a essentiellement voulu inciter les propriétaires à ne pas sous-estimer la valeur des biens qui leur sont transmis, ni à dissimuler une partie du prix d'acquisition des biens. C'est pourquoi le Conseil constitutionnel a constaté que le législateur avait « *ainsi poursuivi un but de lutte contre la fraude fiscale qui constitue un objectif de valeur constitutionnelle* » (cons. 7), comme il l'avait déjà fait pour d'autres dispositions, notamment dans des décisions récentes rendues dans le cadre du contentieux des QPC²¹.

¹⁹ Décisions n^{os} 2008-562 DC du 21 février 2008, *Loi relative à la rétention de sûreté et à la déclaration d'irresponsabilité pénale pour cause de trouble mental*, cons. 33 ; 2011-626 DC du 29 mars 2011, *Loi organique relative au Défenseur des droits*, cons. 16.

²⁰ Ce qui résulte aussi très clairement de l'article R. 13-43 du C. expr. « *Pour l'application de l'article L. 13-17 (premier alinéa) et pour tenir compte des modifications mentionnées au deuxième alinéa du dudit article, l'évaluation retenue lors de la mutation de référence est majorée, s'il y a lieu, aux fins d'être comparée à l'estimation faite par le trésorier-payeur général.*

« *Lorsque les modifications visées à l'alinéa qui précède ont affecté la consistance ou l'état matériel des biens et leur ont conféré une plus-value, la majoration applicable à l'évaluation retenue lors de la mutation de référence est égale soit au coût des travaux, soit au montant de la plus-value si celle-ci est supérieure au coût des travaux.* « *Les modifications survenues dans la consistance matérielle ou juridique, l'état ou la situation d'occupation des biens ainsi que, s'il y a lieu, le coût de travaux peuvent être établis par tous moyens de preuve* ».

²¹ Pour l'objectif de valeur constitutionnelle de lutte contre la fraude et l'évasion fiscales, voir notamment les décisions n^{os} 2011-165 QPC du 16 septembre 2011, *Société HEATHERBRAE LTD (Exemption de la taxe*

En dehors de l'hypothèse, prévue par l'article L. 13-17, où l'exproprié démontre que des modifications survenues dans la consistance matérielle ou juridique, l'état ou la situation d'occupation de ses biens leur ont conféré une plus-value, le juge de l'expropriation est lié par l'estimation de l'administration fiscale si elle est supérieure à la déclaration ou à l'évaluation effectuée lors de la mutation des biens.

Le Conseil a écarté les griefs invoqués par la requérante, mais après avoir précisé que « *les dispositions contestées ne sauraient, sans porter atteinte aux exigences de l'article 17 de la Déclaration de 1789, avoir pour effet de priver l'intéressé de faire la preuve que l'estimation de l'administration ne prend pas correctement en compte l'évolution du marché de l'immobilier* » (cons. 7).

Cette réserve permet au juge de l'expropriation, lorsqu'il fixe l'indemnité principale d'expropriation et dans l'hypothèse où l'estimation du service des domaines serait sans rapport avec l'évolution du marché de l'immobilier, de prendre en compte cette évolution alléguée par l'intéressé.

Le Conseil a également considéré que les dispositions contestées ne portaient pas davantage atteinte à l'indépendance de l'autorité judiciaire ni à la séparation des pouvoirs.

Il a donc, sous cette réserve, déclaré les dispositions contestées conformes à la Constitution.