

**Décision n° 2012-275 QPC du 28 septembre 2012**

*Consorts J.*

*(Obligation pour le juge de l'expropriation de statuer sur le montant de l'indemnité indépendamment des contestations)*

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 10 juillet 2012 par la Cour de cassation (troisième chambre civile, arrêt n° 1030 du 10 juillet 2012) sur le fondement des dispositions de l'article 61-1 de la Constitution d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) posée par les consorts J., relative à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit de l'article L. 13-8 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique (C. expr.).

Dans sa décision n° 2012-275 QPC du 28 septembre 2012, le Conseil constitutionnel a jugé les dispositions de cet article conformes à la Constitution.

**I. – Dispositions contestées**

**A. – Historique des dispositions contestées**

L'article L. 13-8 du C. expr. est issu de l'article 24 de l'ordonnance n° 58-997 du 23 octobre 1958 portant réforme des règles relatives à l'expropriation pour cause d'utilité publique aux termes duquel : « *Lorsqu'il y a litige sur le fond du droit ou sur la qualité des réclamants et toutes les fois qu'il s'élève des difficultés étrangères à la fixation du montant de l'indemnité et à l'application des articles 19, 22 et 23 ci-dessus, le juge règle l'indemnité indépendamment de ces litiges et difficultés sur lesquels les parties sont renvoyées à se pourvoir devant qui de droit* »<sup>1</sup>.

Puis l'article 40 de la loi n° 75-1328 du 31 décembre 1975 portant réforme de la politique foncière, dite « loi Galley », a modifié la rédaction de cet article, pour substituer à la mention du « *litige sur le fond du droit ou sur la qualité des*

---

<sup>1</sup> Cet article reprenait en substance les dispositions de l'article 39 de la loi du 7 juillet 1833 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique, elles-mêmes reprises par le troisième alinéa de l'article 39 de la loi sur l'expropriation pour cause d'utilité publique du 3 mai 1841 : « *Lorsqu'il y a litige sur le fond du droit ou sur la qualité des réclamants, et toutes les fois qu'il s'élève des difficultés étrangères à la fixation du montant de l'indemnité, le jury règle l'indemnité indépendamment de ces litiges et difficultés, sur lesquels les parties sont renvoyées à se pourvoir devant qui de droit* ». La loi du 7 juillet 1833 avait privé le juge judiciaire de la compétence pour fixer l'indemnité, au profit d'un jury de propriétaires.

*réclamants* » celle de la « *contestation sérieuse sur le fond du droit ou sur la qualité des réclamants* ».

L'article L. 13-8 du C. expr., issu de la codification des dispositions relatives à l'expropriation<sup>2</sup>, a repris l'article 40 de la loi du 31 décembre 1975 précitée, tout en l'adaptant à la codification et en le complétant. Ainsi la référence aux « *articles 19, 22 et 23 ci-dessus* » a-t-elle été remplacée par la référence aux « *articles L. 13-10, L. 13-11, L. 13-20 et L. 14-3* ». Les articles L.13-10, L. 13-20 et L. 14-3 ont succédé aux 19, 22 et 23 de l'ordonnance du 23 octobre 1958 modifiée, l'article L. 13-11 a succédé à l'article 19-1 ajouté à la même ordonnance par la loi du 31 décembre 1975.

Le II de l'article 85 de la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit a donné « *force de loi [à] la partie législative du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, dans sa rédaction au jour de publication de la présente* » et abrogé l'ordonnance n° 58-997 du 23 octobre 1958.

Les dispositions contestées sont des dispositions législatives dont le Conseil constitutionnel n'avait jamais eu à connaître.

## **B. – Contexte de la QPC**

**1. –** L'expropriation comporte une phase administrative, au cours de laquelle est déclarée l'utilité publique de l'opération et une phase judiciaire qui se caractérise par l'intervention du juge de l'expropriation désigné, pour chaque département, parmi les magistrats du siège appartenant à un tribunal de grande instance (TGI)<sup>3</sup>. Cette seconde phase comporte en principe plusieurs étapes : le transfert de propriété, la fixation des indemnités d'expropriation et l'entrée en possession.

L'article L. 13-8 du C. expr. limite la compétence du juge de l'expropriation en prévoyant qu'il règle l'indemnité indépendamment des contestations sérieuses sur le fond du droit ou sur la qualité des réclamants et indépendamment, aussi, des difficultés étrangères à la fixation du montant de l'indemnité et à l'application des articles L. 13-10, L. 13-11, L. 13-20 et L. 14-3 du même code.

---

<sup>2</sup> Cette codification a été assurée pour la partie législative par le décret n° 77-392 du 28 mars 1977 portant codification des textes législatifs concernant l'expropriation pour cause d'utilité publique, pris 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.

<sup>3</sup> Article L. 13-1 du C. expr.

Le juge de l'expropriation peut donc connaître des demandes de réquisition d'emprise totale (articles L. 13-10<sup>4</sup> et L. 13-11<sup>5</sup>) et des demandes de relogement des locataires ou occupants (articles L. 13-20<sup>6</sup> et L. 14-3<sup>7</sup>). Mais il n'est pas compétent, par exemple, pour se prononcer sur les dimensions et les limites du bien exproprié<sup>8</sup>, pour modifier celles-ci telles que fixées dans l'arrêté de cessibilité et reprises par l'ordonnance d'expropriation<sup>9</sup>, pour trancher un problème de propriété<sup>10</sup>, ou une contestation portant sur l'existence d'un droit au bail<sup>11</sup>, ni pour apprécier la possibilité d'obtention d'un permis de construire<sup>12</sup>.

Lorsqu'une contestation relative à une question ne relevant pas de sa compétence est soulevée devant lui, le juge de l'expropriation doit apprécier si la contestation est sérieuse, sous le contrôle éventuel de la Cour de cassation, et rechercher si elle n'a pas été soulevée uniquement pour paralyser ou retarder le déroulement de la procédure.

S'il juge la contestation sérieuse, le juge de l'expropriation n'est pas autorisé à surseoir à statuer, alors même que la décision du juge compétent, administratif ou judiciaire selon le litige, conditionnerait le montant de l'indemnité<sup>13</sup> : il doit fixer sans attendre le montant des indemnités. Comme il ne peut ignorer la contestation sérieuse, il fixe les indemnités de façon hypothétique quand leur attribution dépend de la constatation, par le tribunal saisi, du droit invoqué, ou il fixe des indemnités alternatives pour tenir compte des différentes solutions pouvant être apportées à la contestation soulevée. La Cour de cassation juge ainsi :

*« Attendu que lorsqu'il existe une contestation sérieuse sur le fond du droit ou sur la qualité des réclamants et toutes les fois qu'il s'élève des difficultés étrangères à la fixation des indemnités, le juge règle l'indemnité indépendamment de ces contestations et difficultés sur lesquelles les parties sont renvoyées à se pourvoir devant qui de droit ;*

---

<sup>4</sup> Aux termes du premier alinéa de l'article L. 13-10 : « Lorsque l'expropriation ne porte que sur une portion d'immeuble bâti et si la partie restante n'est plus utilisable dans les conditions normales, l'exproprié peut demander au juge l'emprise totale ». Il en va de même, sous certaines conditions, pour les parcelles de terrain.

<sup>5</sup> L'article L. 13-11 est relatif à la demande d'emprise totale lorsqu'une emprise partielle résultant de l'expropriation compromet la structure d'une exploitation agricole en lui occasionnant un grave déséquilibre.

<sup>6</sup> En vertu de l'article L. 13-20, si, en principe les indemnités sont fixées en espèces, l'expropriant peut se soustraire au paiement de l'indemnité en offrant au commerçant, à l'artisan ou à l'industriel évincé, un local équivalent dans la même agglomération.

<sup>7</sup> L'article L. 14-3 traite des contestations relatives au relogement des locataires ou occupants de locaux d'habitation ou à usage professionnel.

<sup>8</sup> Cass. 3<sup>e</sup> civ. 22 novembre 2000, *GAEC de Bougy c/Direction des services fiscaux de la Haute-Savoie*, n° 99-70231.

<sup>9</sup> Cass. 3<sup>e</sup> civ., 24 février 1993, *Agence foncière et technique de la région parisienne*, n° 91-70.213.

<sup>10</sup> Cass. 3<sup>e</sup> civ., 10 novembre 1998, *Julien c/SCI de l'Épinette*, n° 96-70.187

<sup>11</sup> Cass. 3<sup>e</sup> civ., 23 janvier 1979, *Sté Fama c/ Commune de Nice*, n° 78-70.017.

<sup>12</sup> Cass. 3<sup>e</sup> civ., 26 février 2003, *SCI Vector c/Commune de Saint-Raphaël*, n° 02-70.050.

<sup>13</sup> Cass. 3<sup>e</sup> civ., 15 février 2006, *État français et préfet de l'Ardèche c. M. Helly*, n° 01-70.106.

*« Attendu que l'arrêt attaqué (Nîmes, 16 février 1988), après avoir renvoyé les parties à se pourvoir devant qui de droit pour statuer sur la nullité de procédure tenant à la qualité des réclamants, a statué sur le montant des indemnités dues à la Société civile agricole du Domaine de Cheylon, figurant seule à l'ordonnance d'expropriation ;*

*« Qu'en statuant ainsi, alors qu'elle aurait dû fixer des indemnités alternatives, la cour d'appel a violé le texte susvisé »<sup>14</sup>.*

En appel, en vertu de l'article L. 13-24 du C. expr., le juge doit tenir compte des dispositions de l'article L. 13-8. Le caractère hypothétique de l'indemnité ou les indemnités alternatives doivent être maintenus en appel si, postérieurement au jugement de première instance, la difficulté a été tranchée par une décision qui n'est pas encore définitive.

Le juge administratif ne dit pas autre chose sur l'obligation pour le juge de l'expropriation de statuer sur l'évaluation de l'indemnité. Notamment dans sa décision du 9 mars 1983, S.A.R.L. « Garage de Verdun », le Conseil d'État a rappelé :

*« Considérant qu'il résulte des termes mêmes de l'article 24 précité de l'ordonnance du 23 octobre 1958 que, loin de laisser la possibilité au juge de l'expropriation, dans le cas où une contestation sur le fond du droit s'élèverait devant lui, de surseoir à statuer et de renvoyer à la juridiction compétente l'examen de la question préalable ou préjudicielle ainsi soulevée, il oblige ce juge, en dépit de la contestation qui peut subsister sur le fond du droit, à statuer dans tous les cas définitivement sur l'évaluation de l'indemnité éventuelle, qui seule relève de sa compétence ; que, si ce texte prévoit le renvoi des parties à se pourvoir devant qui de droit pour le règlement de la contestation qui s'est élevée entre elles, il n'a pas entendu leur ouvrir ainsi une voie de droit nouvelle, mais seulement se référer aux voies de droit dont elles eussent disposé en toute hypothèse et qui doivent être exercées suivant les règles de recevabilité et de fond qui leur sont normalement applicables ; qu'il suit de là que, si le jugement précité, rendu par le juge de l'expropriation, ne fait pas obstacle à ce que la société "Garage de Verdun" et les consorts X... se pourvoient devant la juridiction compétente en vue de faire régler la contestation soulevée, il n'a pas pu avoir pour effet, en l'absence de tout sursis à statuer pour question préjudicielle, de rendre les intéressés recevables à introduire devant la*

---

<sup>14</sup> Cass. 3<sup>e</sup> civ. 4 janvier 1990, Société civile agricole du Domaine de Cheylon et a. c/ Société des autoroutes du Sud, n° 88-70.195. Voir aussi, par ex. Cass. 3<sup>e</sup> civ. 6 février 2002, Époux Bishoff et Société Mutschler c/ Commune d'Obernai, n° 01-70.049.

*juridiction administrative un recours en appréciation de la validité de la convention du 26 octobre 1954 »<sup>15</sup>.*

En outre, l'article R. 13-65 du C. expr. précise : « *Dans tous les cas d'obstacles au paiement, l'expropriant peut, sous réserve des articles R. 13-67 et R. 13-69 à R. 13-73, prendre possession en consignation le montant de l'indemnité.*

« *Il en est ainsi notamment :*

(...)

« *3° lorsque l'indemnité a été fixée d'une manière hypothétique ou alternative, spécialement dans le cas de l'article L. 13-20 ».*

Et, aux termes de l'article R. 13-67 du même code : « *Lorsque l'indemnité a été fixée d'une manière alternative, l'expropriant peut, sur la demande de l'exproprié, verser à ce dernier avant toute consignation un acompte dans la limite maximum du montant de l'indemnité alternative la moins élevée ».*

**2.** – Les requérants étaient propriétaires indivis d'un terrain dans le Rhône dont une partie est incluse dans l'assiette du projet d'infrastructure routière destinée à assurer une liaison entre un parc de stationnement et un stade.

Le préfet du Rhône ayant déclaré d'utilité publique les acquisitions de terrains et les travaux à entreprendre par la Communauté urbaine de Lyon (COURLY) et aucun accord amiable n'étant intervenu entre les requérants et la COURLY, celle-ci a saisi le juge de l'expropriation aux fins de fixation des indemnités.

Devant ce juge, les requérants ont commencé par soulever deux questions préjudicielles en lui demandant de surseoir à statuer jusqu'à ce que le tribunal administratif de Lyon se soit prononcé sur la légalité du plan local d'urbanisme de l'agglomération et sur la légalité de l'arrêté du 23 mai 2011 pris par le ministre des sports pour inscrire le grand stade sur la liste des enceintes sportives déclarées d'intérêt général.

Dans un second temps, ils ont soulevé une QPC à l'encontre de l'article L. 13-8 du C. expr. Le juge de l'expropriation a transmis la question à la Cour de cassation qui l'a renvoyée au Conseil constitutionnel.

---

<sup>15</sup> CE, 9 mars 1983, SARL « Garage de Verdun », n° 22649. Le Conseil d'État avait déjà statué ainsi dans les décisions du 8 février 1963, *Ministre de la construction c/ SCI Le Village*, rec. 82 et du 19 avril 1968, *Ville d'Antony*, rec. 248.

## II. – Examen de constitutionnalité des dispositions contestées

Les requérants soulevaient deux griefs, le premier était tiré de l'atteinte excessive au droit à un recours juridictionnel effectif résultant de l'article 16 de la Déclaration de 1789 (grief retenu par la Cour de cassation dans son arrêt de renvoi) et le second de l'atteinte excessive au droit de propriété proclamé par son article 17. Plus précisément, les requérants soutenaient que les dispositions de l'article L. 13-8 du C. expr. portent atteinte à ces droits en ce qu'elles s'opposent à la présentation par l'exproprié d'une question préjudicielle portant sur la légalité du plan local d'urbanisme (PLU).

### A. – La jurisprudence du Conseil constitutionnel

#### 1. – Sur le droit à un recours juridictionnel effectif

Le Conseil constitutionnel, dans sa décision n° 96-373 DC du 9 avril 1996, a clairement rattaché ce droit à l'article 16 de la Déclaration de 1789, en estimant « *qu'il résulte de cette disposition qu'en principe il ne doit pas être porté d'atteintes substantielles au droit des personnes intéressées d'exercer un recours effectif devant une juridiction* »<sup>16</sup>.

– Auparavant, il avait été saisi de l'article 3 de la loi portant diverses dispositions en matière d'urbanisme et de construction, votée à la fin de l'année 1993. Cette loi a introduit, dans le code de l'urbanisme, l'article L. 600-1 qui prive les requérants de la faculté d'invoquer par voie d'exception, devant les juridictions administratives, l'illégalité, pour vice de procédure ou de forme, des schémas directeurs, des plans d'occupation des sols ou des documents d'urbanisme en tenant lieu ainsi que des actes prescrivant l'élaboration ou la révision d'un document d'urbanisme ou créant une zone d'aménagement concerté, après l'expiration d'un délai de six mois à compter de la date de prise d'effet du document en cause. L'article L. 600-1 précise, cependant, que ces restrictions ne sont pas applicables dans certains cas.

Le Conseil a jugé que « *la restriction apportée par les dispositions contestées est limitée à certains actes relevant du seul droit de l'urbanisme ; qu'elle a été justifiée par le législateur eu égard à la multiplicité des contestations de la légalité externe de ces actes ; qu'en effet, le législateur a entendu prendre en compte le risque d'instabilité juridique en résultant, qui est particulièrement marqué en matière d'urbanisme, s'agissant des décisions prises sur la base de ces actes ; qu'il a fait réserve des vices de forme ou de procédure qu'il a considérés comme substantiels ; qu'il a maintenu un délai de six mois au cours*

---

<sup>16</sup> Décision n° 96-373 DC du 9 avril 1996, *Loi organique portant statut d'autonomie de la Polynésie française*, cons. 83, 84, 85.

*duquel toute exception d'illégalité peut être invoquée ; que les dispositions qu'il a prises n'ont ni pour objet ni pour effet de limiter la possibilité ouverte à tout requérant de demander l'abrogation d'actes réglementaires illégaux ou devenus illégaux et de former des recours pour excès de pouvoir contre d'éventuelles décisions de refus explicites ou implicites ; que dès lors il n'est pas porté d'atteinte substantielle au droit des intéressés d'exercer des recours ; qu'ainsi le moyen tiré d'une méconnaissance de l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen manque en fait »<sup>17</sup>.*

Dans sa décision n° 2011-138 QPC du 17 juin 2011, saisi de l'article L. 600-1-1 du code de l'urbanisme, aux termes duquel « *Une association n'est recevable à agir contre une décision relative à l'occupation ou l'utilisation des sols que si le dépôt des statuts de l'association en préfecture est intervenu antérieurement à l'affichage en mairie de la demande du pétitionnaire* », le Conseil a jugé que la « *disposition contestée n'a ni pour objet ni pour effet d'interdire la constitution d'une association ou de soumettre sa création à l'intervention préalable de l'autorité administrative ou même de l'autorité judiciaire ; qu'elle prive les seules associations, dont les statuts sont déposés après l'affichage en mairie d'une demande d'autorisation d'occuper ou d'utiliser les sols, de la possibilité d'exercer un recours contre la décision prise à la suite de cette demande ; que la restriction ainsi apportée au droit au recours est limitée aux décisions individuelles relatives à l'occupation ou à l'utilisation des sols ; que, par suite, l'article L. 600-1-1 du code de l'urbanisme ne porte pas d'atteinte substantielle au droit des associations d'exercer des recours* »<sup>18</sup>.

– Dans un autre domaine, à propos des dispositions de l'article 374 du code des douanes qui permettent à l'administration des douanes de poursuivre, contre les conducteurs ou déclarants, la confiscation des marchandises saisies sans être tenue de mettre en cause les propriétaires de celles-ci, quand même ils lui seraient indiqués, le Conseil a jugé « *qu'en privant ainsi le propriétaire de la faculté d'exercer un recours effectif contre une mesure portant atteinte à ses droits, ces dispositions méconnaissent l'article 16 de la Déclaration de 1789* »<sup>19</sup>.

A également été déclaré contraire à la Constitution l'article 389 du même code qui permet l'aliénation, en cours de procédure, par l'administration des douanes, sur autorisation d'un juge, des véhicules et objets périssables. Le Conseil a jugé que si « *le caractère non suspensif d'une voie de recours ne méconnaît pas, en*

---

<sup>17</sup> Décision n° 93-335 DC du 21 janvier 1994, *Loi portant diverses dispositions en matière d'urbanisme et de construction*, cons. 2 et 4. Les requérants faisaient valoir que la garantie des droits n'était pas assurée, dès lors que les dispositions contestées avaient pour effet de pérenniser des règlements illégaux.

<sup>18</sup> Décision n° 2011-138 QPC du 17 juin 2011, *Association Vivraviry (Recours des associations)*, cons. 7.

<sup>19</sup> Décision n° 2011-208 QPC du 13 janvier 2012, *Consorts B. (Confiscation de marchandises saisies en douane)*, cons. 6.

*lui-même, le droit à un recours juridictionnel effectif garanti par l'article 16 de la Déclaration de 1789 », « au regard des conséquences qui résultent de l'exécution de la mesure d'aliénation, la combinaison de l'absence de caractère contradictoire de la procédure et du caractère non suspensif du recours contre la décision du juge conduisent à ce que la procédure applicable méconnaisse les exigences découlant de l'article 16 de la Déclaration de 1789 »<sup>20</sup>.*

– Dans sa décision n° 2012-247 QPC, alors qu'il était saisi de l'article L. 12-1 du C. expr. sur le transfert de propriété des immeubles<sup>21</sup>, le Conseil a jugé :

*« Considérant qu'il résulte des dispositions contestées que le transfert de propriété des immeubles ou de droits réels immobiliers est opéré, à défaut d'accord amiable, par voie d'ordonnance du juge de l'expropriation ; que cette ordonnance est rendue au vu des pièces constatant que les formalités prescrites par le chapitre I<sup>er</sup> du titre I<sup>er</sup> de la partie législative du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, relatif à la déclaration d'utilité publique et à l'arrêté de cessibilité, ont été accomplies ; que l'ordonnance d'expropriation envoie l'expropriant en possession, sous réserve qu'il se conforme aux dispositions relatives à la fixation et au paiement des indemnités ;*

*« Considérant, d'une part, que le juge de l'expropriation ne rend l'ordonnance portant transfert de propriété qu'après que l'utilité publique a été légalement constatée ; que la déclaration d'utilité publique et l'arrêté de cessibilité, par lequel est déterminée la liste des parcelles ou des droits réels immobiliers à exproprier, peuvent être contestés devant la juridiction administrative ; que le juge de l'expropriation se borne à vérifier que le dossier que lui a transmis l'autorité expropriante est constitué conformément aux prescriptions du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique ; que l'ordonnance d'expropriation peut être attaquée par la voie du recours en cassation ; que, par ailleurs, l'ordonnance par laquelle le juge de l'expropriation fixe les indemnités d'expropriation survient au terme d'une procédure contradictoire et peut faire l'objet de recours ;*

*« Considérant, d'autre part, qu'en vertu des dispositions contestées, l'ordonnance envoie l'expropriant en possession, sous réserve qu'il se conforme aux dispositions du chapitre III du titre I<sup>er</sup> de la partie législative du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique sur la fixation et le paiement des indemnités et de l'article L. 15-2 du même code relatif aux conditions de prise de possession ; qu'en outre, aux termes du second alinéa de l'article L. 12-5 du*

---

<sup>20</sup> Décision n° 2011-203 QPC du 2 décembre 2011, *M. Wathik M. (Vente des biens saisis par l'administration douanière)*, cons. 9 à 12.

<sup>21</sup> Décision n° 2012-247 QPC du 16 mai 2012, *Consorts L. (Ordonnance d'expropriation pour cause d'utilité publique)* cons. 5, 6 et 7.



*même code : « En cas d'annulation par une décision définitive du juge administratif de la déclaration d'utilité publique ou de l'arrêté de cessibilité, tout exproprié peut faire constater par le juge de l'expropriation que l'ordonnance portant transfert de propriété est dépourvue de base légale ».*

Et il en a déduit que les dispositions contestées ne méconnaissent ni les exigences de l'article 16 ni celles de l'article 17 de la Déclaration de 1789.

## **2. – Sur le droit de propriété**

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 code de l'expropriation permettant une prise de possession rapide de terrains, autorisée par décret pris sur avis conforme du Conseil d'État. Il a jugé, après avoir cité les articles 2 et 17 de la Déclaration de 1789 :

*« 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 intéressés »<sup>22</sup>.*

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

Dans ces deux décisions, il s'agissait de procédures d'expropriation dérogatoires au droit commun dans lesquelles c'est l'autorité administrative qui autorise ou ordonne l'envoi en possession (et non le juge) 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

---

<sup>22</sup> Décision n° 89-256 DC du 25 juillet 1989, *Loi portant dispositions diverses en matière d'urbanisme et d'agglomérations nouvelles*, cons. 17 à 20.

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 que « *le tempérament apporté à la règle du caractère préalable de l'indemnisation est assorti de la garantie des droits des propriétaires intéressés* »<sup>23</sup>.

– Dans sa décision n° 2010-87 QPC du 21 janvier 2011 le Conseil a jugé que l'article L. 13-13 du C. expr., qui prévoit que les indemnités allouées à raison d'une expropriation pour cause d'utilité publique « *doivent couvrir l'intégralité du préjudice direct, matériel et certain, causé par l'expropriation* », 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 expropriés. 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<sup>24</sup>.

– Dans sa décision n° 2012-226 QPC du 6 avril 2012, le Conseil a jugé, à propos des articles L. 15-1 et L. 15-2 du C. expr. qui déterminent les règles de droit commun relatives à la prise de possession à la suite d'une expropriation pour cause d'utilité publique, « *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* »<sup>25</sup>.

– Dans sa décision n° 2012-236 QPC du 20 avril 2012, saisi de la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit de l'article L. 13-17 du C. expr., il a émis la réserve suivante :

---

<sup>23</sup> Décision n° 2010-26 QPC du 17 septembre 2010, *SARL l'Office central d'accèsion au logement (Immeubles insalubres)*, cons. 9.

<sup>24</sup> Décision n° 2010-87 QPC du 21 janvier 2011, *M. Jacques S. (Réparation du préjudice résultant de l'expropriation)* cons. 3 à 5.

<sup>25</sup> Décision n° 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.

*« Considérant qu'il résulte des dispositions contestées qu'en dehors de l'hypothèse 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 si elle est supérieure à la déclaration ou à l'évaluation effectuée lors de la mutation des biens ;*

*« Considérant, qu'en adoptant ces dispositions, le législateur a entendu 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 de ces biens ; qu'il a ainsi poursuivi un but de lutte contre la fraude fiscale qui constitue un objectif de valeur constitutionnelle ; que, toutefois, 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 ; que, sous cette réserve, elles ne portent pas atteinte à l'exigence selon laquelle nul ne peut être privé de sa propriété que sous la condition d'une juste et préalable indemnité ; qu'elles ne portent pas davantage atteinte à l'indépendance de l'autorité judiciaire et à la séparation des pouvoirs »<sup>26</sup>.*

## **B. – La conformité des dispositions contestées à la Constitution**

Dans le domaine de l'urbanisme, puisque tel était le contentieux à l'origine de la QPC, si les requérants n'ont pas exercé en temps utile un recours pour excès de pouvoir à l'encontre du PLU, ils peuvent demander à l'autorité compétente de modifier ou de faire modifier ce plan et, en cas de refus, attaquer ce refus. Ceci a été rappelé par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 93-335 DC du 21 janvier 1994 précitée et par le Conseil d'État dans son avis contentieux du 9 mai 2005, *M. Marangio*<sup>27</sup>. Même s'ils ne peuvent demander au juge de l'expropriation de surseoir à statuer, les requérants ne sont donc pas privés du droit d'exercer un recours à l'encontre de la décision refusant de modifier le classement de leurs parcelles.

Le juge de l'expropriation peut aussi être amené à apprécier la portée du classement d'un terrain par le plan d'urbanisme lorsqu'il fixe l'indemnité. L'article L. 13-15 du C. expr.<sup>28</sup> précise que l'évaluation des terrains à bâtir tient compte des possibilités légales et effectives de construction qui existaient soit un an avant l'ouverture de l'enquête préalable à la déclaration d'utilité publique soit

---

<sup>26</sup> Décision n° 2012-236 QPC du 20 avril 2012, *Mme Marie-Christine J. (Fixation du montant de l'indemnité principale d'expropriation)* cons. 6 et 7.

<sup>27</sup> CE, 9 mai 2005, *M. Marangio*, n° 277280. Voir aussi la décision CE 27 avril 1998, *Commune d'Écotay-L'Olme*, n° 170665.

<sup>28</sup> Cet article a été modifié par la loi n° 85-729 du 18 juillet 1985 relative à l'aménagement foncier qui a été déférée au Conseil constitutionnel : décision n° 85-189 DC du 17 juillet 1985, cons. 1 à 6.

un an avant cette déclaration, des servitudes d'utilité publique y compris les restrictions administratives au droit de construire, sauf si leur institution révèle de la part de l'expropriant une intention dolosive. L'intention dolosive est constatée par le juge de l'expropriation. Le caractère dolosif est retenu, par exemple, lorsque l'expropriant a modifié ou révisé le plan d'urbanisme peu de temps avant que ne soit engagée la procédure d'expropriation s'il apparaît que les modifications apportées au plan ont eu pour objet de dévaloriser le bien afin d'en obtenir la cession à un moindre prix<sup>29</sup>.

Dans sa décision n° 2012-275 QPC, le Conseil constitutionnel a déclaré que les dispositions de l'article L. 13-8 ne méconnaissent ni les exigences de l'article 16 ni celles de l'article 17 de la Déclaration de 1789.

Il a d'abord relevé que, si le juge de l'expropriation fixe le montant de l'indemnité, il lui appartient de renvoyer les parties à se pourvoir devant le juge compétent, qui peut être aussi bien le juge judiciaire que le juge administratif, si ces parties soulèvent des contestations ou difficultés.

Le Conseil a ensuite rappelé, comme l'avaient fait les juridictions judiciaires et administratives, que le juge de l'expropriation doit tenir compte de l'existence de ces contestations ou difficultés lorsqu'il fixe l'indemnité et au besoin prévoir plusieurs indemnités correspondant aux diverses hypothèses envisagées. Pour chacune de ces hypothèses, l'indemnité fixée doit couvrir l'intégralité du préjudice direct, matériel et certain causé par l'expropriation.

Il a également rappelé que l'ordonnance par laquelle le juge de l'expropriation fixe les indemnités est prise au terme d'une procédure contradictoire et peut faire l'objet de recours<sup>30</sup>.

Enfin, le Conseil a relevé que les dispositions contestées ne font pas obstacle à ce que le juge de l'expropriation soit à nouveau saisi par les parties si la décision rendue par le juge compétent pour connaître de la contestation ou de la difficulté ne correspond pas à l'une des hypothèses qu'il avait initialement prévues<sup>31</sup>.

---

<sup>29</sup> Cass. 3<sup>e</sup> civ., 31 mai 2000, *Commune de Plescop*, n° 99-70.099 ; 26 novembre 2003, *Mme Damiani*, n° 02-70.131.

<sup>30</sup> Comme il l'avait déjà fait dans sa décision n° 2012-247 QPC, précitée.

<sup>31</sup> Comme l'a d'ailleurs admis la Cour de cassation dans une hypothèse différente : Cass. 3<sup>e</sup> civ., 25 avril 2007, n° 06-10 662. Est dépourvu de l'autorité de la chose jugée l'arrêt qui fixe l'indemnité due pour l'expropriation d'une parcelle classée par un plan d'occupation des sols (POS) en zone de constructibilité réduite, alors qu'est intervenue postérieurement une décision irrévocable de la juridiction administrative ayant annulé l'arrêté préfectoral approuvant ce POS en ce qu'il avait classé la parcelle dans une telle zone.

Le Conseil constitutionnel a donc déclaré les dispositions de l'article L. 13-8 du code de l'expropriation, qui ne sont contraires à aucun droit ou liberté que la Constitution garantit, conformes à celle-ci.