



Commentaire

Décision n° 2021-897 QPC du 16 avril 2021

Société Robert Arnal et fils et autre

(Conditions de paiement d'un acompte sur l'indemnité d'éviction due au locataire d'un bien exproprié)

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 22 janvier 2021 par la Cour de cassation (troisième chambre civile, arrêt n° 166 du 21 janvier 2021) d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) posée par la société Robert Arnal et fils et par la société de maintenance de réparation de matériel maritime, portant sur la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit de l'article L. 323-3 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, dans sa rédaction issue de l'ordonnance n° 2014-1345 du 6 novembre 2014 relative à la partie législative du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique.

Dans sa décision n° 2021-897 QPC du 16 avril 2021, le Conseil constitutionnel a déclaré cet article L. 323-3 contraire à la Constitution.

I. – Les dispositions contestées

A. – Historique et objet des dispositions contestées

1. – Rappel des règles de la procédure d'expropriation

* L'expropriation est une opération par laquelle l'État¹ contraint un propriétaire à lui céder la propriété d'un de ses biens dans un but d'utilité publique et moyennant le paiement d'une indemnité juste et préalable.

La procédure de droit commun comporte deux phases² : une phase administrative qui, placée sous le contrôle du juge administratif, doit permettre de s'assurer que l'opération envisagée répond à une utilité publique, et d'identifier l'ensemble des propriétaires concernés par cette opération - cette phase fait intervenir une déclaration d'utilité publique et un arrêté de cessibilité ; puis, une phase judiciaire qui, placée sous le contrôle du juge judiciaire, aboutit au transfert de propriété, à

¹ S'il peut agir pour le compte d'une autre personne, l'État est la seule autorité titulaire du pouvoir d'exproprier.

² P. Tifine, « Synthèse – Expropriation », *JurisClasseur administratif*, 2 février 2020.

l'indemnisation des personnes touchées par l'expropriation ainsi qu'à la prise de possession du bien.

a. – La déclaration d'utilité publique et l'arrêté de cessibilité

La procédure est initiée par le bénéficiaire du projet nécessitant l'expropriation³, qui en saisit l'État. Une enquête publique est ouverte et organisée par le préfet du département où doit se dérouler l'opération envisagée⁴. Cette enquête donne lieu à un arrêté d'ouverture de l'enquête, qui fait l'objet de mesures de publicité particulières et est menée par un commissaire enquêteur ou une commission d'enquête. À l'issue de l'enquête et au plus tard un an après sa clôture, intervient la déclaration d'utilité publique⁵, qui décrit l'opération qu'elle autorise et précise notamment le délai pendant lequel l'expropriation devra être réalisée⁶. Cet acte peut être contesté devant le juge administratif.

Afin de déterminer avec exactitude les parcelles de terrain et les immeubles à exproprier et identifier les propriétaires des biens et tous les renseignements relatifs à leur identité et à leurs droits, une enquête parcellaire est ouverte. À l'issue de cette enquête, intervient un arrêté de cessibilité par lequel le préfet déclare cessibles les parcelles (ou les droits réels immobiliers) dont l'expropriation est nécessaire à la réalisation de l'opération d'utilité publique. Cet arrêté de cessibilité, qui clôt la phase administrative de la procédure et peut lui aussi être contesté devant le juge administratif, n'emporte par lui-même aucun transfert de propriété.

b. – Le transfert de propriété

* En application de l'article L. 220-1 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique (ci-après le code de l'expropriation), la propriété des biens frappés d'expropriation peut être transférée à l'expropriant soit par la voie d'une ordonnance d'expropriation rendue par le juge de l'expropriation, soit à l'amiable.

³ L'initiateur de la procédure peut ainsi être l'État, les régions, les départements, les communes, les établissements publics ainsi que certaines personnes privées à qui cette possibilité a été expressément reconnue (tel est le cas, par exemple, des concessionnaires d'une opération d'aménagement visés à l'article L. 300-4 du code de l'urbanisme).

⁴ Cette enquête peut être également précédée d'une concertation préalable en application de l'article L. 300-2 du code de l'urbanisme.

⁵ Article L. 121-1 du code de l'expropriation. Cette déclaration est prise par arrêté ministériel ou par arrêté préfectoral. Pour certaines catégories de travaux ou d'opérations, en raison de leur nature ou de leur importance, l'utilité publique peut être déclarée par un décret en Conseil d'État.

⁶ Lorsqu'un délai d'un an s'est écoulé à compter de la publication de la déclaration d'utilité publique, les propriétaires des terrains compris dans l'opération disposent d'un droit de délaissement qui leur permet de mettre en demeure la collectivité ou le service public au bénéfice duquel la déclaration d'utilité publique est intervenue de procéder à l'acquisition de leur terrain dans un délai de deux ans à compter du jour de la demande.

L'ordonnance d'expropriation est rendue par le juge de l'expropriation saisi par le préfet. La procédure se caractérise par l'absence de contradictoire, celui-ci étant assuré en amont, lors de l'enquête parcellaire⁷. Le juge exerce un contrôle purement formel : il se borne à vérifier que l'administration a accompli l'ensemble des formalités prescrites par la loi et les règlements, sans porter aucune appréciation sur la validité des pièces qui lui sont soumises⁸. L'ordonnance prononçant l'expropriation désigne chaque immeuble ou fraction d'immeuble exproprié et précise l'identité des expropriés. Elle est notifiée à chacun des intéressés par l'expropriant.

Lorsque le transfert de propriété intervient à l'amiable, on parle de cession amiable. Il s'agit normalement d'un contrat de droit privé prenant la forme d'une vente, qu'elle soit d'ailleurs passée sous la forme d'un acte notarié ou d'un acte administratif comme l'autorise l'article L. 251-1 du code de l'expropriation. Il en résulte que ses stipulations s'imposent, conformément à l'article 1103 du code civil, à ceux qui en ont convenu et que la juridiction compétente pour résoudre les difficultés pouvant en résulter est normalement la juridiction judiciaire de droit commun.

* En vertu de l'article L. 222-2 du code de l'expropriation, ces deux modes de transfert de propriété emportent l'extinction des droits réels ou personnels existants sur les immeubles expropriés.

Cette extinction concerne tous les droits réels, c'est-à-dire non seulement le droit de propriété, mais également, plus spécifiquement, le droit d'usufruit ou d'usage ainsi que le droit d'habitation, les servitudes, les privilèges et hypothèques ou encore les droits personnels comme les baux. Ces droits réels et personnels ainsi éteints sont remplacés, au profit de leur titulaire, par un droit à indemnité⁹.

Le même effet est attaché aux cessions amiables intervenues avant la déclaration d'utilité publique lorsque le juge en donne acte, aux cessions intervenues dans le

⁷ La Cour de cassation a jugé que cette caractéristique n'est de nature à porter atteinte ni à l'article 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, ni à l'article 6 § 1 de la Convention européenne des droits de l'homme, ni aux dispositions de l'article L. 11-1 du code de l'expropriation (Cour de cassation, 3^e civ., 29 mai 2002, n° 01-70.175). Dans sa décision n° 2012-247 QPC du 16 mai 2012, *Consorts L. (Ordonnance d'expropriation pour cause d'utilité publique)*, le Conseil constitutionnel a jugé que ces dispositions ne méconnaissent pas les exigences d'une procédure juste et équitable découlant de l'article 16 de la Déclaration de 1789.

⁸ Cour de cassation, 3^e civ., 20 avril. 2017, n° 16-11.230, Cour de cassation, 3^e civ., 16 novembre 2017, n° 16-21.254 et Cour de cassation, 3^e civ., 12 avr. 2018, n° 17-14.229.

⁹ Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, Dalloz, édition 2020, commentaire et note sous l'article L. 222-2.

cadre du droit de délaissement¹⁰, aux acquisitions forcées prévues à l'article L. 152-2 du code de l'urbanisme ainsi qu'à l'exercice du droit de préemption réalisé dans les conditions prévues à l'article L. 213-5 du même code.

c. – L'indemnisation

L'article L. 321-1 du code de l'expropriation pose le principe selon lequel les indemnités allouées par l'expropriant doivent couvrir l'intégralité du préjudice direct, matériel et certain causé par l'expropriation. Le propriétaire du bien faisant l'objet d'une expropriation n'est donc pas nécessairement la seule personne à pouvoir prétendre à l'indemnisation des différents préjudices qui résultent de la dépossession. Conformément à ce principe, une indemnité doit être allouée à tous ceux dont les intérêts ou les droits sont directement lésés par l'expropriation : il peut s'agir, notamment, des préjudices subis par les titulaires de droits réels ou personnels qui sont éteints par le transfert de propriété¹¹, par exemple un locataire ou un preneur à bail¹².

* En vue de la fixation des indemnités, l'expropriant notifie au propriétaire et, le cas échéant, à l'usufruitier du bien visé par l'expropriation soit l'avis d'ouverture de l'enquête, soit l'acte déclarant l'utilité publique, soit l'arrêté de cessibilité, soit l'ordonnance d'expropriation¹³.

Ainsi informé, le propriétaire a alors l'obligation « *d'appeler et de faire connaître à l'expropriant les fermiers, locataires, ceux qui ont des droits d'emphytéose, d'habitation ou d'usage et ceux qui peuvent réclamer des servitudes* »¹⁴. Il dispose pour ce faire d'un délai d'un mois suivant cette notification¹⁵.

¹⁰ Article L. 241-1 du code de l'expropriation. Il s'agit pour le propriétaire d'un bien concerné par une déclaration d'utilité publique de mettre en demeure l'expropriant de procéder à son acquisition.

¹¹ Pour une illustration récente sur cette question, voir par exemple Cour de cassation, 3^e civ., 13 juin 2019, n° 18-15.999 : la Cour casse l'arrêt qui refuse l'indemnisation du préjudice résultant de la perte d'un droit de jouissance exclusif sur des emplacements de stationnement.

¹² On parle à leur égard d'indemnité « *d'éviction* » (la formule figure dans la jurisprudence mais n'est pas consacrée par le code de l'expropriation).

¹³ Il convient d'observer que la procédure de fixation des indemnités n'est pas liée obligatoirement au transfert de propriété. En effet, l'administration peut, sans attendre l'ordonnance d'expropriation, engager cette procédure de fixation des indemnités dès l'ouverture de l'enquête préalable à la déclaration d'utilité publique si elle est en mesure de déterminer avec exactitude les immeubles à acquérir et en connaît les propriétaires.

¹⁴ Article L. 311-2 du code de l'expropriation.

¹⁵ À défaut de dénonciation dans le délai imparti, ces titulaires de droit seront privés de tout droit à indemnité auprès de l'expropriant sauf dans le cas où leur qualité était connue de l'expropriant (Cour de cassation, 3^e civ., 28 février 2001, n° 00.70-084). En revanche, ces titulaires de droits peuvent engager la responsabilité du propriétaire négligent (par exemple, Cour de cassation, 3^e civ., 11 mars 2009, n° 07-19.822).

L'expropriant doit ensuite notifier ses offres d'indemnités à chacun des intéressés susceptibles d'obtenir une indemnisation. Si l'expropriant néglige de procéder à cette notification, tout intéressé peut le mettre en demeure d'y procéder. À la suite de cette notification, les intéressés disposent d'un délai d'un mois pour faire connaître à l'expropriant soit leur acceptation de l'offre, soit leur refus, en précisant, dans ce cas, le montant détaillé de leur demande¹⁶.

* À défaut d'accord amiable, le juge de l'expropriation du ressort dans lequel sont situés les biens à exproprier¹⁷ peut être saisi, à l'initiative de la partie la plus diligente. Le demandeur doit joindre à sa saisine un mémoire qu'il est tenu de notifier au défendeur au plus tard à la date de la saisine du juge. Le défendeur dispose quant à lui d'un délai de six semaines à compter de la notification du mémoire du demandeur pour lui adresser son mémoire en réponse.

Le juge fixe ensuite, par ordonnance, la date de la visite des lieux et de l'audition des parties. Cette visite doit avoir lieu dans les deux mois de cette ordonnance, mais postérieurement à l'expiration du délai de six semaines laissé au défendeur pour présenter son mémoire. Par ailleurs, le juge peut désigner un expert ou se faire assister par un notaire pour établir la valeur des immeubles. L'audience publique est tenue à l'issue du transport sur les lieux. Le jugement peut faire l'objet d'un appel non suspensif qui doit être exercé dans un délai d'un mois à compter de la notification du jugement.

d. – La prise de possession

L'article L. 231-1 du code de l'expropriation détermine le moment auquel l'expropriant peut prendre possession des lieux en précisant que, une fois le transfert de propriété opéré, les détenteurs de droits sont tenus de quitter les lieux dans le délai d'un mois à compter soit du paiement de l'indemnité soit de sa consignation en cas d'obstacle au paiement.

Passé ce délai qui ne peut, en aucun cas, être modifié, même par autorité de justice, l'expropriant peut demander au juge de l'expropriation d'ordonner l'expulsion des occupants¹⁸.

¹⁶ Article R. 311-5 du code de l'expropriation.

¹⁷ Article R. 311-9 du même code.

¹⁸ Articles L. 231-1 et R. 231-1 du code de l'expropriation.

2. – La possibilité de demander, devant le juge de l'expropriation, le paiement d'un acompte (les dispositions objet de la QPC commentée)

L'article L. 323-3 du code de l'expropriation prévoit que, devant le juge de l'expropriation, le propriétaire exproprié qui occupe des locaux d'habitation ou à usage professionnel ainsi que le locataire ou le preneur à bail commercial, artisanal, industriel ou agricole peuvent obtenir le paiement d'un acompte représentant la moitié du montant des offres notifiées par l'expropriant. Si l'offre de l'expropriant était supérieure à l'estimation faite par l'administration compétente, cet acompte est limité à la moitié du montant de cette estimation.

* Ces dispositions ont été créées par la loi dite « Galley » du 31 décembre 1975¹⁹ avant d'être codifiées, sans aucune modification substantielle, à l'article L. 13-28 du nouveau code de l'expropriation pour cause d'utilité publique²⁰ puis à son article L. 323-3 par l'ordonnance du 6 novembre 2014²¹.

Elles sont issues d'un amendement du Gouvernement que Robert Galley, alors ministre de l'équipement, motivait ainsi : « *Il convient de donner aux expropriés, lorsque leur relogement ou leur réinstallation n'est pas assuré par l'expropriant, la possibilité d'avoir les moyens de commencer à préparer ce relogement ou cette réinstallation avant le règlement des indemnités fixées par le juge de l'expropriation* »²². Il s'agit donc de faciliter la réinstallation des personnes occupant l'immeuble exproprié, à titre d'habitation ou pour l'exercice d'une activité économique.

Compte tenu de l'objectif poursuivi, plusieurs conditions cumulatives ont été posées pour bénéficier de cet acompte :

- la demande de paiement d'acompte doit être formée après la saisine du juge de l'expropriation, que celui-ci ait été saisi par l'expropriant ou l'exproprié ;
- l'ordonnance d'expropriation doit être déjà intervenue : il s'agit ainsi de s'assurer du transfert de propriété qu'emporte cette ordonnance car l'expropriant peut faire

¹⁹ Article 35 de la loi n° 75-1328 du 31 décembre 1975 portant réforme de la politique foncière qui crée un article 13-1 dans l'ordonnance n° 58-997 du 23 octobre 1958 portant réforme des règles relatives à l'expropriation pour cause d'utilité publique.

²⁰ Décret n° 77-392 du 28 mars 1977 portant codification des textes législatifs concernant l'expropriation pour cause d'utilité publique.

²¹ Ordonnance n° 2014-1345 du 6 novembre 2014 relative à la partie législative du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, prise sur le fondement de l'article 5 de la loi n° 2013-1005 du 12 novembre 2013 habilitant le Gouvernement à simplifier les relations entre l'administration et les citoyens.

²² Compte-rendu des débats, Sénat, séance du 14 novembre 1975.

fixer l'indemnisation par le juge avant le transfert de propriété, puis renoncer à l'expropriation tant que l'ordonnance d'expropriation n'est pas rendue²³ ;

– l'acompte ne peut être obtenu lorsque l'expropriant assure le relogement ou la réinstallation du propriétaire occupant ou du locataire : cette condition répond à l'objectif poursuivi par cet acompte qui est de faciliter la réinstallation du titulaire du droit ;

– il ne doit exister aucun obstacle au paiement : ce critère renvoie directement aux hypothèses dans lesquelles, du fait d'un obstacle au paiement de l'indemnité, l'expropriant peut malgré tout prendre possession du bien en consignat le montant de l'indemnité²⁴. Ce faisant, le législateur assure la cohérence entre ces deux dispositions : il s'agit d'éviter d'imposer le versement effectif d'un acompte dans le cas où le juge reconnaîtrait que l'indemnité doit seulement être consignée par l'expropriant.

Il existe assez peu d'applications de cette disposition dans la jurisprudence judiciaire²⁵.

B. – Origine de la QPC et question posée

Par un arrêté du 27 février 2017, le préfet des Bouches-du-Rhône avait déclaré d'utilité publique, au profit de l'établissement public d'aménagement Euroméditerranée, des aménagements nécessaires à la réalisation d'une zone d'aménagement concertée et autorisé celui-ci à procéder à l'acquisition des immeubles nécessaires à la réalisation de cette opération, notamment par la voie de l'expropriation.

Deux de ces immeubles appartenaient à la métropole d'Aix-Marseille-Provence et avaient été donnés en location respectivement à la société Robert Arnal et fils et à la société de maintenance de réparation de matériel maritime, qui exercent une activité de stockage et de transformation de conteneurs maritimes. À la suite de la déclaration d'utilité publique, la métropole d'Aix-Marseille-Provence, propriétaire de ces immeubles, les avait cédés à titre amiable à l'établissement public expropriant.

²³ En revanche, sa responsabilité pourra être engagée devant le juge administratif.

²⁴ La liste non limitative des hypothèses est déterminée à l'article R. 323-8 du code de l'expropriation.

²⁵ Selon le professeur René Hostiou, ces dispositions sont de peu de portée pratique en raison des restrictions dont elles sont assorties. Commentaire sous l'article L. 323-3 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, LexisNexis. Pour un exemple d'application, voir tribunal de grande instance de Paris, 15 mars 1994, SCI 63 et 65, rue de Patay à Paris 13e c/ SEMAPA, *Actualité juridique de la propriété immobilière*, 1994, p. 753.

Ce dernier avait formulé des offres d'indemnités aux deux sociétés qui ne les avaient pas acceptées. À la suite de ce refus, l'établissement public avait saisi la juridiction de l'expropriation des Bouches-du-Rhône pour la fixation de ces indemnités. À cette occasion, les deux sociétés avaient chacune soulevé une QPC portant sur l'article L. 323-3 du code de l'expropriation que le juge de l'expropriation avait, par deux jugements du 21 octobre 2020, transmise à la Cour de cassation.

Dans son arrêt du 21 janvier 2021 précité, la Cour de cassation avait joint les deux QPC et décidé leur renvoi au Conseil constitutionnel au motif que « *La question posée présente un caractère sérieux en ce que cette disposition, qui permet aux locataires ou preneurs commerçants, artisans, industriels ou agricoles d'un bien exproprié d'obtenir un acompte, représentant la moitié du montant des offres de l'expropriant, est réservée aux locataires d'un bien ayant fait l'objet d'une ordonnance d'expropriation, à l'exclusion des locataires d'un bien ayant donné lieu à une cession amiable consentie à l'expropriant après déclaration d'utilité publique, est susceptible de porter atteinte aux principes d'égalité devant la loi et de la liberté d'entreprendre* ».

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

Les deux sociétés requérantes reprochaient à l'article L. 323-3 du code de l'expropriation de réserver le versement d'un acompte sur l'indemnité d'éviction aux seuls locataires d'un bien exproprié qui a fait l'objet d'une ordonnance d'expropriation et d'en exclure les locataires d'un même bien dont le transfert de propriété est opéré par cession amiable. Il en résultait, selon elles, une différence de traitement contraire au principe d'égalité devant la loi. Elles soutenaient également qu'en privant les locataires, dans la seconde hypothèse, de la possibilité d'obtenir un acompte sur l'indemnité d'éviction, ces dispositions méconnaissaient « *la libre concurrence entre opérateurs économiques* » et la liberté d'entreprendre.

A. – La nature législative des dispositions contestées

* Bien qu'issues d'une ordonnance non ratifiée²⁶, les dispositions contestées ont une valeur législative. En effet, si l'article L. 323-3 a été créé, formellement, par l'ordonnance du 6 novembre 2014, ses dispositions sont identiques à celles de l'article L. 13-1 de l'ordonnance du 23 octobre 1958, issu de l'article 35 de la loi du

²⁶ Un projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2014-1345 du 6 novembre 2014 relative à la partie législative du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique a été déposé au Sénat le 28 janvier 2015.

31 décembre 1975²⁷ puis codifié à l'article L. 13-28 du nouveau code de l'expropriation pour cause d'utilité publique par le décret du 28 mars 1977. Il s'agit donc d'une codification à droit constant d'une disposition législative. Or, comme le Conseil constitutionnel l'a déjà jugé, des dispositions législatives codifiées à droit constant par un décret constituent des dispositions législatives au sens de l'article 61-1 de la Constitution²⁸. Il en va donc de même lorsque la codification est réalisée par une ordonnance adoptée conformément à l'article 38 de la Constitution²⁹.

Ainsi, sans qu'il ait été besoin de l'explicitier dans la décision commentée puisque ce point n'était pas discuté devant lui, le Conseil constitutionnel a estimé qu'il était bien compétent pour contrôler la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit des dispositions contestées.

B. – La jurisprudence constitutionnelle sur le principe d'égalité devant la loi

Le principe d'égalité devant la loi résulte de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, selon lequel la loi « *doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse* ». De manière constante, le Conseil constitutionnel juge que « *le principe d'égalité ne s'oppose ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes, ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général, pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit* »³⁰.

Des différences de situation ou un motif d'intérêt général peuvent justifier un traitement différencié institué par la loi, à condition cependant que celui-ci soit en lien avec l'objet de cette loi. Cette seconde condition permet, en particulier, d'éviter que des situations objectivement différentes soient le prétexte à des différences de

²⁷ Seules deux différences formelles séparent ces dispositions. D'une part, l'article L. 13-1 débutait par les mots « *Après la saisine du juge de l'expropriation* » alors que l'article L. 323-3 s'ouvre sur les mots « *Après la saisine du juge* ». D'autre part, l'article L. 13-1 visait les « *estimations faites par le service des domaines* » là où l'article L. 323-3 évoque « *les estimations faites par l'autorité administrative compétente* ». Par ailleurs, les « *50 p. 100* » du montant des offres sont devenus les « *50 %* » et le terme « *desdites* » estimations figurant à la fin de la seconde phrase a été remplacé par la formule plus contemporaine « *de ces* » estimations.

²⁸ Voir par exemple décisions n° 2014-432 QPC du 28 novembre 2014, *M. Dominique de L. (Incompatibilité des fonctions de militaire en activité avec un mandat électif local)*, cons. 6, et n° 2015-503 QPC du 4 décembre 2015, *M. Gabor R. (Effets de la représentation mutuelle des personnes soumises à imposition commune postérieurement à leur séparation)*, cons. 4 et 5.

²⁹ Au cas présent, ne se posait donc pas non plus la question de l'application de sa jurisprudence relative au contrôle qu'il peut opérer, dans le cadre d'une QPC, des dispositions issues d'une ordonnance non ratifiée.

³⁰ Voir, par exemple, récemment décision n° 2020-883 QPC du 12 février 2021, *Mme Marguerite P. et autres (Mesures transitoires accompagnant les nouvelles dispositions relatives à l'instauration des périmètres de protection des captages d'eau potable)*, paragr. 3.

traitement incohérentes avec l'objet même des dispositions examinées par le Conseil constitutionnel.

Par exemple, dans la récente décision n° 2020-860 QPC du 15 octobre 2020, nul ne contestait le fait que des syndicats représentatifs ne sont pas dans la même situation que des syndicats non représentatifs. Mais cette différence de situation ne pouvait pas justifier de réserver aux premiers la possibilité d'assister un fonctionnaire faisant l'objet d'une procédure de rupture conventionnelle. En effet, « *le caractère représentatif ou non d'un syndicat ne détermine pas la capacité du conseiller qu'il a désigné à assurer l'assistance du fonctionnaire [...]. Dès lors, la différence de traitement est sans rapport avec l'objet de la loi* » qui était d'« *accorder une garantie au fonctionnaire durant la procédure de rupture conventionnelle* »³¹.

Ce contrôle des critères retenus au regard de l'objet de loi trouve, en particulier, à s'appliquer dans des cas où le Conseil constitutionnel est saisi de dispositions qui instituent des avantages pour certaines catégories de personnes.

Dans sa décision n° 2000-435 DC du 7 décembre 2000, à propos de dispositions instaurant une exonération de cotisations sociales au profit de marins-pêcheurs victimes d'une catastrophe naturelle, le Conseil a jugé que constituait une rupture d'égalité le fait de distinguer, pour l'éligibilité à cette exonération, selon que ces marins-pêcheurs étaient ou non « *à jour de leur paiement de rôle d'équipage* » : « *au regard de l'objet de la loi, qui est de favoriser le rétablissement rapide des capacités de production après un cyclone, les marins-pêcheurs embarqués, qu'ils aient ou non acquitté leur rôle d'équipage, sont dans la même situation* »³².

Dans la décision n° 2010-101 QPC du 11 février 2011, le Conseil était saisi de dispositions qui n'incluaient pas les membres de professions libérales exerçant à titre individuel dans le champ d'application du bénéfice de la remise de plein droit des pénalités, majorations de retard et frais de poursuites dus aux organismes sociaux, en cas de procédure de sauvegarde ou de redressement ou de liquidation judiciaires. Accueillant un grief tiré de ce qu'il n'y avait pas lieu de traiter différemment le membre d'une profession libérale qui exerce à titre individuel et celui qui exerce sous la forme sociale, le Conseil a jugé que : « *en étendant l'application des procédures collectives à l'ensemble des membres des professions libérales [...], le législateur a entendu leur permettre de bénéficier d'un régime de traitement des dettes en cas de difficultés financières ; que, par suite, les dispositions précitées des premier et*

³¹ Décision n° 2020-860 QPC du 15 octobre 2020, *Syndicat des agrégés de l'enseignement supérieur et autre (Assistance d'un fonctionnaire durant une rupture conventionnelle)*, paragr. 6 à 8.

³² Décision n° 2000-435 DC du 7 décembre 2000, *Loi d'orientation pour l'outre-mer*, cons. 45 à 48.

sixième alinéas de l'article L. 243-5 ne sauraient, sans méconnaître le principe d'égalité devant la loi, être interprétées comme excluant les membres des professions libérales exerçant à titre individuel du bénéfice de la remise de plein droit des pénalités, majorations de retard et frais de poursuites dus aux organismes de sécurité sociale »³³.

De même, dans sa décision n° 2018-747 QPC du 23 novembre 2018, le Conseil constitutionnel était saisi de dispositions qui réservaient un avantage fiscal aux seules rentes viagères réparant un préjudice corporel versées en exécution d'une décision de justice. Après avoir constaté que *« Les dispositions contestées instituent donc une différence de traitement entre les victimes d'un même préjudice corporel »*, le Conseil a jugé : *« Cette différence de traitement est sans rapport avec l'objet de la loi, qui est de faire bénéficier d'un régime fiscal favorable les personnes percevant une rente viagère en réparation du préjudice né d'une incapacité permanente totale. Par conséquent, les dispositions contestées méconnaissent les articles 6 et 13 de la Déclaration de 1789 »³⁴*. Le critère fondé sur la nature de l'acte reconnaissant la rente viagère était donc incohérent avec l'objet de la loi.

Dans sa décision n° 2020-842 QPC du 28 mai 2020, le Conseil était saisi de dispositions qui prévoyaient que la contribution aux charges du mariage d'un couple ne pouvait, lorsque les époux font l'objet d'une imposition distincte, être déduite que si elle était versée en exécution d'une décision de justice. Alors que les travaux préparatoires ne permettaient pas d'identifier les motifs qui avaient présidé à l'instauration de cette dernière condition, le Premier ministre soutenait que cette condition avait pour objet d'éviter l'optimisation fiscale. Toutefois, le Conseil a jugé : *« les dispositions contestées instituent une différence de traitement entre les contribuables selon que leur contribution est versée ou non en exécution d'une décision de justice. / Or, d'une part, la décision de justice rendue dans ce cadre a pour objet soit de contraindre un des époux à s'acquitter de son obligation de contribuer aux charges du mariage, soit d'homologuer la convention par laquelle les époux se sont accordés sur le montant et les modalités de cette contribution. Ainsi, une telle décision de justice n'a ni pour objet ni nécessairement pour effet de garantir l'absence de toute optimisation fiscale. D'autre part, le simple fait qu'un contribuable s'acquitte spontanément de son obligation légale sans y avoir été contraint par une décision de justice ne permet pas de caractériser une telle optimisation. / Dès lors, la différence de traitement contestée n'est justifiée ni par*

³³ Décision n° 2010-101 QPC du 11 février 2011, *Mme Monique P. et autre (Professionnels libéraux soumis à une procédure collective)*, cons. 5.

³⁴ Décision n° 2018-747 QPC du 23 novembre 2018, *M. Kamel H. (Assujettissement à l'impôt sur le revenu des rentes viagères servies en réparation d'un préjudice corporel)*, paragr. 7.

une différence de situation au regard de la lutte contre l'optimisation fiscale ni par une autre différence de situation en rapport avec l'objet de la loi. Elle n'est pas non plus justifiée par un motif d'intérêt général »³⁵.

Plus récemment, dans sa décision n° 2020-856 QPC du 18 septembre 2020, le Conseil constitutionnel a censuré des dispositions qui conditionnaient le versement d'allocations aux descendants de mineurs, licenciés pour avoir participé aux grèves de 1948 et 1952, à la formation par le mineur ou son conjoint survivant, avant le 1^{er} juin 2017, d'une demande de prestations de chauffage et de logement. Après avoir constaté, d'une part, que *« ces dispositions opèrent, pour le bénéfice de cette allocation, une différence de traitement entre les personnes admises à venir en représentation du mineur ou de son conjoint survivant selon que ces derniers ont pu solliciter ou non, de leur vivant, le bénéfice des prestations de chauffage et de logement »* et, d'autre part, qu'*« une autre différence de traitement est instaurée pour le bénéfice de l'allocation spécifique réservée aux enfants des mineurs, selon que ces mineurs ou leurs conjoints survivants ont sollicité ou non pour eux-mêmes le bénéfice des prestations de chauffage et de logement »*, le Conseil a jugé que *« ces différences de traitement sont sans rapport avec l'objet de la loi, qui visait à réparer certains préjudices subis par les mineurs licenciés pour faits de grève en 1948 et 1952 et par leur famille »³⁶.*

Enfin, dans sa décision n° 2020-890 QPC du 19 mars 2021, le Conseil était saisi de dispositions qui réservaient l'accès à une procédure dérogatoire permettant d'obtenir l'autorisation d'exercer en France des professions médicales ou pharmaceutiques aux seuls praticiens titulaires de diplôme de médecine obtenus dans des pays situés hors de l'Union européenne qui ont accompli des missions en tant que professionnel de santé au sein d'un établissement de santé. Il était reproché à ces dispositions d'exclure les praticiens à diplôme étranger qui ont exercé cette même profession de santé dans un établissement social ou médico-social. Nul ne contestait le fait que, compte tenu de leurs missions respectives, les établissements de santé ne sont pas comparables aux établissements médico-sociaux. Toutefois, le Conseil a jugé que *« au regard de la diversité des professions de santé dont l'exercice est requis pour bénéficier de ce dispositif, la circonstance que l'une de ces professions soit exercée au sein d'un établissement de santé ou au sein d'un établissement social ou médico-*

³⁵ Décision n° 2020-842 QPC du 28 mai 2020, *M. Rémi V. (Conditions de déduction de la contribution aux charges du mariage)*.

³⁶ Décision n° 2020-856 QPC du 18 septembre 2020, *Mme Suzanne A. et autres, (Allocations pour les enfants de mineurs licenciés pour faits de grève en 1948 et 1952)*, paragr. 8 à 10.

social ne permet pas de rendre compte d'une différence de situation au regard de l'objet de la loi »³⁷.

* Inversement, le Conseil constitutionnel admet des différences de traitement fondées sur une différence objective de situation dès lors qu'elles sont en rapport avec l'objet de la loi.

Ainsi, dans sa décision n° 2017-683 QPC du 9 janvier 2018, le Conseil était saisi de dispositions qui soumettaient au droit de préemption exercé par les communes certaines ventes de locaux à usage d'habitation. Le requérant critiquait le fait qu'une vente consécutive à une cession à titre onéreux entre parents n'était pas considérée comme une première vente soumise à droit de préemption alors qu'il en allait ainsi de la vente consécutive à une transmission, à titre gratuit, entre parents. Sur la justification de cette distinction, le Conseil a considéré : « *La vente consécutive à une transmission, à titre gratuit entre parents, se distingue de la vente directe à un parent en ce qu'une cession à titre gratuit ne peut faire l'objet d'un droit de préemption. La différence de traitement entre ces deux opérations repose donc sur une différence de situation et elle est en rapport avec l'objet de la loi. Par conséquent, le grief tiré de la méconnaissance du principe d'égalité devant la loi doit être écarté »³⁸.*

* Si le Conseil constitutionnel a régulièrement été saisi de dispositions relatives à l'expropriation³⁹, il ne l'a été que très rarement au regard d'une différence de traitement instituée dans le cadre de cette procédure.

Dans sa décision n° 89-256 DC du 25 juillet 1989, le Conseil s'est appuyé sur sa jurisprudence dite « *Nouvelle-Calédonie* »⁴⁰ pour contrôler la conformité de dispositions déjà promulguées qui instituaient en matière d'expropriation une

³⁷ Décision n° 2020-890 QPC du 19 mars 2021, *Association SOS praticiens à diplôme hors Union européenne de France et autres (Dispositif dérogatoire et temporaire d'accès aux professions médicales et pharmaceutiques ouvert aux praticiens titulaires de diplômes étrangers)*, paragr. 9 et 10.

³⁸ Décision n° 2017-683 QPC du 9 janvier 2018, *M. François P. (Droit de préemption en cas de vente consécutive à une division d'immeuble)*, paragr. 15.

³⁹ Voir notamment la décision n° 2012-247 QPC du 16 mai 2012, *Consorts L. (Ordonnance d'expropriation pour cause d'utilité publique)*, par laquelle le Conseil a déclaré conforme à la Constitution l'article L. 12-1 du code de l'expropriation qui prévoyait que le transfert de propriété des immeubles ou de droits réels immobiliers est opéré par voie d'accord amiable ou d'ordonnance, que l'ordonnance est rendue au vu des pièces constatant que les formalités prescrites ont été accomplies et que cette ordonnance envoie l'expropriant en possession, sous réserve qu'il s'acquitte du paiement de l'indemnité. Voir également la décision n° 2013-342 QPC du 20 septembre 2013, *SCI de la Perrière Neuve et autre (Effets de l'ordonnance d'expropriation sur les droits réels ou personnels existant sur les immeubles expropriés)*, par laquelle le Conseil a jugé notamment que l'extinction des droits réels ou personnels existant sur les biens expropriés, qui découle de l'ordonnance d'expropriation, est la conséquence de l'expropriation et ne méconnaît pas, par elle-même, les exigences de l'article 17 de la Déclaration de 1789.

⁴⁰ Décision n° 85-187 DC du 25 janvier 1985, *Loi relative à l'état d'urgence en Nouvelle-Calédonie et dépendances*, cons. 10.

procédure particulière prévoyant que, pour certains travaux déclarés d'utilité publique, la prise de possession des terrains situés dans l'emprise de l'ouvrage pouvait être autorisée par décret en Conseil d'État – donc en lieu et place de l'ordonnance d'expropriation. Les députés requérants dénonçaient la différence de traitement entre les propriétaires subissant une mesure d'expropriation. Le Conseil a jugé : « *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 ; / 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 »⁴¹.*

Plus récemment, dans sa décision n° 2014-451 QPC du 13 février 2015, le Conseil était saisi des dispositions qui autorisaient l'expropriant à consigner l'indemnité pour prendre possession des terrains en cas d'appel contre le jugement fixant le montant des indemnités. Les dispositions critiquées permettaient au juge de moduler la somme à consigner selon qu'il existait des risques plus ou moins sérieux que l'expropriant ne puisse pas recouvrer tout ou partie des sommes qui lui seraient dues en restitution en cas d'infirmité du jugement rendu en première instance. Le Conseil a caractérisé l'objet de la loi pour s'assurer de la cohérence de la différence de traitement instituée entre les expropriés : « *en adoptant les dispositions contestées, le législateur a entendu faire obstacle aux difficultés de recouvrement par l'expropriant auprès de l'exproprié du surcroît d'indemnité d'expropriation, lorsque le montant de l'indemnité définitive est inférieur à celui qui avait été fixé par le juge de première instance ; que la différence de traitement entre les personnes expropriées, selon qu'il existe ou non des indices sérieux laissant présumer qu'en cas d'infirmité du jugement de première instance fixant le montant de l'indemnité d'expropriation l'expropriant ne pourrait recouvrer tout ou partie des sommes qui lui seraient dues en restitution, est en rapport direct avec l'objectif d'intérêt général*

⁴¹ Décision n° 89-256 DC du 25 juillet 1989 précitée, cons. 24 et 25.

poursuivi par cette mesure conservatoire ; que le grief tiré d'une atteinte au principe d'égalité doit donc être écarté »⁴².

C. – L'application à l'espèce

Après avoir rappelé, de manière classique, les implications du principe d'égalité devant la loi (paragr. 3), le Conseil a décrit la procédure dans laquelle s'inscrivent les dispositions contestées et, plus particulièrement, les modes de transfert de propriété possibles en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique ainsi que leurs conséquences sur les titulaires de droits sur les biens faisant l'objet d'une procédure d'expropriation (paragr. 4).

Le Conseil s'est ensuite attaché à déterminer si les dispositions contestées établissaient une différence de traitement. À cet égard, il a relevé que, compte tenu de la condition tenant à ce que l'acompte sur l'indemnité peut être demandé « *sous réserve que l'ordonnance d'expropriation soit intervenue* », les dispositions contestées instituaient bien une différence de traitement entre les locataires d'un bien exproprié selon que le transfert du bien qu'ils louent a été opéré par une ordonnance d'expropriation ou par une cession amiable (paragr. 6).

Ce faisant, le Conseil constitutionnel n'a pas retenu l'argumentation du Premier ministre qui faisait valoir qu'en adoptant ces dispositions, le législateur n'avait jamais entendu introduire une distinction entre les locataires évincés en fonction des modalités selon lesquelles intervient la cession du bien exproprié. Si les travaux préparatoires ne rendent pas compte d'une volonté expresse du législateur de réserver l'acompte aux seuls locataires dont le bien qu'ils louent a été exproprié par une ordonnance d'expropriation, il n'en demeurerait pas moins, d'une part, que c'est le sens qui ressortait de la simple lecture de l'article L. 323-3 et, d'autre part, que la Cour de cassation avait, dans son arrêt de renvoi, confirmé cette interprétation littérale⁴³.

Après avoir constaté l'existence de la différence de traitement, le Conseil s'est attaché à en contrôler la justification au regard de l'objet de la loi qui vise à faciliter la réinstallation des personnes occupant un bien exproprié en leur permettant

⁴² Décision n° 2014-451 QPC du 13 février 2015, *Société Ferme Larrea EARL (Conditions de prise de possession d'un bien ayant fait l'objet d'une expropriation pour cause d'utilité publique II)*, cons. 11.

⁴³ En effet, sur ce point, l'arrêt de renvoi de la Cour de cassation précisait que « *cette disposition [...] permet aux locataires ou preneurs commerçants, artisans, industriels ou agricoles d'un bien exproprié d'obtenir un acompte, représentant la moitié du montant des offres de l'expropriant, est réservée aux locataires d'un bien ayant fait l'objet d'une ordonnance d'expropriation, à l'exclusion des locataires d'un bien ayant donné lieu à une cession amiable consentie à l'expropriant après déclaration d'utilité publique* ».

d'obtenir le versement d'un acompte sur l'indemnité qui leur est due par l'expropriant (paragr. 7).

Or, d'une part, s'il existe une différence de nature juridique entre une ordonnance d'expropriation et une cession amiable⁴⁴, toutefois, « *que le transfert de propriété du bien loué procède d'une ordonnance d'expropriation ou d'une cession amiable consentie après déclaration d'utilité publique ou dont le juge a donné acte, les conséquences sur les droits du locataire sur ce bien ainsi que sur son droit à indemnisation sont identiques* » (paragr. 8). D'autre part, ni l'ordonnance d'expropriation ni les stipulations d'une cession amiable conclue entre l'expropriant et le propriétaire n'ont « *pour objet de déterminer les conditions d'indemnisation et d'éviction du locataire* » (même paragr.).

Ainsi, du point de vue du locataire d'un bien faisant l'objet d'une procédure d'expropriation, la circonstance que le transfert de propriété au profit de l'expropriant soit opéré par une ordonnance d'expropriation ou par une cession amiable était sans incidence sur l'intérêt du locataire à demander un acompte sur l'indemnité qui lui est due afin de faciliter son logement ou sa réinstallation.

Dès lors, le Conseil constitutionnel a conclu que le critère tenant au mode de transfert de propriété du bien ne permettait pas de rendre « *compte, au regard de l'objet de la loi, d'une différence de situation entre les locataires* » (même paragr.).

La différence de traitement n'étant pas non plus justifiée par un motif d'intérêt général (paragr. 9), le Conseil en a déduit que l'article L. 323-3 du code de l'expropriation était contraire au principe d'égalité devant la loi et l'a donc déclaré contraire à la Constitution (paragr. 10).

Quant aux effets de cette déclaration d'inconstitutionnalité, le Conseil a constaté que l'abrogation immédiate de l'article L. 323-3 aurait des conséquences manifestement excessives puisqu'elle priverait tous les propriétaires et les locataires occupant un bien exproprié de la possibilité d'obtenir le versement d'un acompte. Il a donc considéré qu'il y avait lieu de reporter au 1^{er} mars 2022 la date de cette abrogation. Par ailleurs, il a précisé que les mesures prises avant cette date en application des dispositions déclarées contraires à la Constitution ne peuvent être contestées sur le fondement de cette inconstitutionnalité (paragr. 12).

⁴⁴ Cour de cassation, 3^e civ., du 21 octobre 1981, n° 80-12.019. Voir aussi Cour de cassation, 23 septembre 2020, n° 19-18.031, pour l'application de la garantie de vices cachés en cas de cession amiable.