

Décision n° 2010-87 QPC du 21 janvier 2011

(M. Jacques S.)

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 21 octobre 2010 par la Cour de cassation d'une question prioritaire de constitutionnalité portant sur la conformité de l'article L. 13-13 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique aux droits et libertés que la Constitution garantit, soulevée par M. Jacques S. devant le tribunal de grande instance de Grenoble.

Dans un litige l'opposant au département de l'Isère à la suite de l'expropriation d'une partie de sa propriété, le requérant a invoqué à l'encontre des articles L. 13-13 et L. 13-15 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique la méconnaissance du droit de propriété, garanti par les articles 2 et 17 de la Déclaration des droits de l'homme du citoyen de 1789.

Par la même décision, la Cour de cassation a jugé que la question, en tant qu'elle portait sur l'article L. 13-15, ne présentait pas un caractère sérieux « *dès lors que la règle de l'indemnisation des terrains qui ne peuvent recevoir la qualification de terrain à bâtir, à la date de la décision de première instance en fonction de leur usage effectif à la date de référence, est destinée à assurer l'équilibre entre les intérêts des expropriés, indemnisés de leur préjudice certain, et ceux des expropriants, protégés de la spéculation foncière sur les biens concernés par le projet après l'annonce de l'expropriation* ». En revanche, elle a renvoyé la question portant sur l'article L. 13-13 au motif que « *l'indemnisation du préjudice résultant d'une expropriation est limitée à celle du préjudice matériel, à l'exclusion de tout préjudice moral, ce qui pourrait être considéré comme ne correspondant pas à la juste indemnité exigée par l'article 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen* ».

Par sa décision du 21 janvier 2011, le Conseil constitutionnel a déclaré l'article L. 13-13 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique conforme à la Constitution.

I. – La disposition contestée

L'expropriation est une procédure qui permet à la puissance publique d'obtenir le transfert à son profit d'un bien immobilier, en vue de la réalisation d'un objectif d'utilité publique et moyennant le paiement d'une indemnité juste et préalable. Le montant de l'indemnité versée par l'expropriant en réparation du préjudice subi par l'exproprié est déterminé sur les bases de dispositions figurant, notamment, à l'article L. 13-13 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, aux termes duquel « *les indemnités allouées doivent couvrir l'intégralité du préjudice direct, matériel et certain, causé par l'expropriation* ». Il résulte de cette disposition législative que la réparation du préjudice moral causé par l'expropriation est exclue. On sait qu'il n'en va pas de même dans le droit de la responsabilité qui admet de longue date l'indemnisation de ce type de préjudice, même pour la perte d'une chose ou d'un animal¹. Cette restriction du préjudice indemnisable a conduit le juge de l'expropriation à refuser la réparation de dommages tels que le désagrément résultant de l'abandon d'un logement occupé depuis cinquante ans², la perte de la faculté de jouir personnellement d'un trésor archéologique se trouvant dans la propriété³ ou la rupture de l'unité familiale due à l'expropriation de plusieurs immeubles contigus où vivaient les membres d'une même famille⁴.

L'exclusion de la réparation du dommage moral en matière d'expropriation est une règle classique qui a été codifiée, avec l'ensemble des règles relatives à l'expropriation pour cause d'utilité publique, par deux décrets du 28 mars 1977⁵, sur le fondement de la loi n° 72-535 du 30 juin 1972⁶. À l'origine, les dispositions de l'article L. 13-13 précité sont issues de l'article 11, alinéa 2, de l'ordonnance n° 58-997 du 23 octobre 1958 portant réforme des règles relatives à l'expropriation pour cause d'utilité publique qui prévoyait déjà que « *les indemnités allouées doivent couvrir l'intégralité du préjudice direct, matériel et certain, causé par l'expropriation* »⁷. Cette ordonnance, prise sur le fondement de l'ancien article 92 de la Constitution, avait pour objet de réformer le droit de

¹ Cass., 13 février 1923, *D.*, 1923, 1, p. 52 ; *S.*, 1926, 1, p. 325 ; Cass., 1^{re} civ., 16 janv. 1962 ; *Bull. civ. I*, n° 33 et CE, Ass., 24 novembre 1961, *Consorts Letisserand*, *Rec.*, p. 661.

² Cass., 3^e civ., 30 mai 1972, n° 71-70206, *Consorts Bourgeois*, *Bull. civ. III*, n° 335.

³ CA Toulouse, 26 mars 2001, *Consorts Peschier, Helly et Ollier* ; *LPA*, 13 août 2001 n° 160, pp. 10 et s.

⁴ Cass., ch. temp. expr., 29 octobre 1965, n° 70239, *Sicart c. Ville de Paris*, *Bull. civ. V*, n° 118.

⁵ Décret n° 77-392 du 28 mars 1977 portant codification des textes législatifs concernant l'expropriation pour cause d'utilité publique (*JORF*, 14 avril 1977, p. 2180) et décret n° 77-393 du 28 mars 1977 portant codification des textes réglementaires concernant l'expropriation pour cause d'utilité publique (*JORF*, 14 avril 1977, p. 2180).

⁶ Loi n° 72-535 du 30 juin 1972 relative à la codification des textes législatifs concernant l'urbanisme, la construction et l'habilitation, l'expropriation pour cause d'utilité publique, la voirie routière, le domaine public fluvial et la navigation intérieure (*JORF*, 1^{er} juillet 1972, p. 6747).

⁷ *JORF*, 24 octobre 1958, p. 9694.

l'expropriation qui résultait du décret-loi du 8 août 1935 relatif à l'expropriation pour cause d'utilité publique.

Ainsi, c'est la première fois que le Conseil constitutionnel était amené à se prononcer sur le fondement de l'article 61-1 de la Constitution sur la constitutionnalité de dispositions issues d'une ordonnance de l'ancien article 92 de la Constitution. À l'orée de la V^e République, cet article autorisait le Gouvernement à prendre, pendant les premiers mois de mise en place du nouveau régime et par voie d'ordonnances « *ayant force de loi* », les mesures « *nécessaires à la mise en place des institutions* » et « *à la vie de la Nation, à la protection des citoyens ou à la sauvegarde des libertés* ». Les nombreuses ordonnances adoptées pouvaient avoir valeur législative – comme en l'espèce – ou organique – à l'instar de celle régissant l'organisation et le fonctionnement du Conseil constitutionnel – et ne nécessitaient pas l'intervention du législateur en vue de les ratifier. Aucune de ces ordonnances n'a pu faire l'objet d'un contrôle *a priori* de constitutionnalité, le Conseil n'ayant été installé qu'en mars 1959.

II. – La conformité à la Constitution

A. – La jurisprudence du Conseil constitutionnel

Le Conseil s'est déjà prononcé sur la portée des exigences constitutionnelles relatives au droit à indemnisation en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique. En 1989, à l'occasion de l'examen de la loi portant dispositions diverses en matière d'urbanisme et d'agglomérations nouvelles, il a précisé ce qu'il fallait entendre par une « juste » indemnité. Le Conseil examinait la conformité à la Constitution de l'article L. 15-9 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique relatif à la procédure d'extrême urgence qui voyait son champ d'application étendu par l'article 9 de la loi déferée. Dans sa décision n° 89-256 DC du 25 juillet 1989, il a jugé « *qu'afin de se conformer [aux] 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* »⁸.

⁸ Décision n° 89-256 DC, 25 juillet 1989, *Loi portant dispositions diverses en matière d'urbanisme et d'agglomérations nouvelles*, Rec., p. 53.

Ce faisant, le Conseil a repris à l'identique la définition de la règle d'indemnisation figurant à l'article L. 13-13 précité. Le Conseil a repris cette même rédaction dans sa décision du 17 septembre 2010 sur les immeubles insalubres⁹.

Par ailleurs, le Conseil constitutionnel a, en matière d'atteinte au droit de propriété, que le respect du principe d'égalité devant les charges publiques « *ne saurait permettre d'exclure du droit à réparation un élément quelconque de préjudice indemnisable* »¹⁰.

La question posée, que le Conseil n'avait encore jamais tranchée, était donc de savoir si cette exigence constitutionnelle de réparation intégrale des conséquences de l'expropriation s'étendait au préjudice moral. À cette question, la décision du 21 janvier répond par la négative.

B. – L'application de la jurisprudence à l'espèce

Dans sa décision du 21 janvier 2011, le Conseil a relevé que le droit positif satisfait à l'exigence constitutionnelle de réparation intégrale du préjudice indemnisable causé par une expropriation. En effet, le caractère intégral de la réparation du préjudice posé par l'article L. 13-13 précité implique déjà qu'indépendamment de l'indemnité principale, représentant la valeur patrimoniale des biens expropriés, l'exproprié peut percevoir une ou plusieurs indemnités accessoires. L'indemnisation réparatrice porte donc, non seulement sur la valeur vénale du bien exproprié, mais aussi sur toutes les conséquences dommageables qui sont en relation directe avec l'expropriation. Ainsi sont susceptibles d'être indemnisés sur le fondement de l'article L. 13-13 du code de l'expropriation :

- la dépréciation du surplus non exproprié¹¹ ;
- le licenciement qui est la conséquence de l'expropriation¹² ;
- les frais de déménagement, les pertes d'installation, la reconstitution des clôtures¹³ ;

⁹ Décision n° 2010-26 QPC du 17 septembre 2010, *SARL l'Office central d'accession au logement (Immeubles insalubres)*, cons. 6.

¹⁰ Décisions n° 85-198 DC, 13 décembre 1985, *Loi modifiant la loi n° 82-652 du 29 juillet 1982 et portant diverses dispositions relatives à la communication audiovisuelle*, *Rec.*, p. 78, cons. 16 ; n° 98-403 DC du 29 juillet 1998, *Loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions*, *Rec.*, p. 276, cons. 33.

¹¹ Cass., 3^e civ., 8 mars 1995, *Le Gall c. Commune d'Yquebeuf*, n° 93-70312.

¹² Cass., 3^e civ., 25 juin 1997, *SARL Capineri c. SEM d'Aménagement et de Rénovation de la ville de Rueil-Malmaison*, pourvoi n° 96-70030, inédit.

- la perte d’une nappe aquifère¹⁴ ;
- l’extinction d’un bail rural avant son terme¹⁵ ;
- l’installation d’une clôture et d’un appentis à la suite de l’expropriation d’une partie d’un jardin clos¹⁶ ;
- l’installation d’une clôture en remplacement d’une dune expropriée formant barrage naturel¹⁷ ;
- l’impossibilité de reconstruire sur les fondations antérieures un établissement détruit par un incendie avant l’expropriation, en raison du fait que la superficie du terrain restant n’est plus suffisante au regard des règles d’urbanisme¹⁸ ;
- la perte du capital de chasse pour une propriété expropriée clôturée¹⁹ ;
- la perte de clientèle ou le trouble commercial²⁰ ;
- les frais de raccordement au réseau d’assainissement de la partie non expropriée alors que l’emprise supportait un plateau bactérien²¹ ;
- les frais nés de l’obligation d’acquérir un outillage adapté aux nouvelles conditions de culture imposées par les restrictions de superficie résultant de l’emprise²².

L’interprétation jurisprudentielle, par les juridictions de l’ordre judiciaire, de la disposition contestée tend à relativiser la portée de l’exclusion du préjudice moral. À compter du moment où les conséquences dommageables résultant de la perte de certains agréments sont de nature à occasionner une moins-value pour la propriété, elles peuvent donner lieu à indemnisation au titre du préjudice matériel²³. Par exemple, si la perte d’esthétique d’une propriété n’est pas

¹³ Cass., 3^e civ., 17 mars 1993, pourvoi n° 91-70223, inédit, *RD imm.*, 1993, p. 198.

¹⁴ Cass., 3^e civ., 18 décembre 1991, n° 90-70107, *Bull. civ. III*, n° 326.

¹⁵ Cass., 3^e civ., 30 juin 1992, n° 91-70220, *Bull. civ. III*, n° 233.

¹⁶ Cass., 3^e civ., 7 mai 1986, pourvoi n° 85-70031.

¹⁷ Cass., 3^e civ., 4 avril 2002, pourvoi n° 01-70038, inédit.

¹⁸ Cass., 3^e civ., 13 juin 1990, n° 87-584, *Bull. civ. III*, n° 147.

¹⁹ Cass., 3^e civ., 7 mai 1986, *RD imm.*, 1987, p. 209.

²⁰ Cass., 3^e civ., 25 juin 1997, *SARL Sté d’exploitation des Établissements Valério c. Département des Alpes-Maritimes*, n° 95-70257 ; *D.*, 1997, *IR*, p. 167.

²¹ Cass., 3^e civ., 27 février 1991, n° 89-70289, *JCP*, 1991, IV, p. 160.

²² Cass., 3^e civ., 7 mai 1986, pourvoi n° 85-70059 *JCP*, 1986, IV, p. 199.

²³ Cf M. SOUSSE, « Fasc. 400-16 : Expropriation.- Indemnisation des personnes expropriées », *JurisClasseur administratif*, 2008, n° 64.

indemnisable en tant que telle, elle le sera, au titre du préjudice matériel, si cette dégradation esthétique entraîne une dépréciation de la valeur de la propriété. Le juge de l'expropriation considère ainsi qu'est réparable la dépréciation résultant de l'implantation d'une voie ferrée à proximité d'un château présentant un intérêt architectural et historique²⁴. En résumé, il existe de nombreux préjudices accessoires affectant le patrimoine qui sont susceptibles d'être réparés au titre du préjudice matériel. Seuls sont exclus le préjudice d'affection et le préjudice d'agrément, dès lors qu'ils n'ont aucune incidence ni sur la valeur du bien exproprié ni sur celle du bien qui reste en possession de l'individu exproprié.

Une partie de l'argumentation du requérant était fondée sur le défaut de conformité de la disposition aux engagements internationaux de la France, notamment au regard de l'article 1^{er} du protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme du 20 mars 1952 posant le principe de la protection des biens et de la propriété. S'agissant de l'office du juge constitutionnel, on sait que cette question est indifférente pour l'appréciation de la constitutionnalité des dispositions contestées²⁵. Il n'en reste pas moins que le Conseil constitutionnel veille à la cohérence de sa jurisprudence avec celle de la Cour européenne de droits de l'homme.

Pour la Cour de Strasbourg, une mesure portant atteinte au droit au respect des biens doit ménager un « juste équilibre » entre les exigences de l'intérêt général de la communauté et les impératifs de la sauvegarde des droits fondamentaux de l'individu²⁶. L'individu exproprié doit obtenir une indemnisation « *raisonnablement en rapport avec la valeur du bien* » dont il a été privé, même si des objectifs légitimes d'utilité publique peuvent militer pour un remboursement inférieur à la pleine valeur marchande²⁷. Dans le passé, la Cour a déjà admis la réparation du préjudice moral consécutif à une expropriation du fait de l'incertitude prolongée dans laquelle les expropriés avaient vécu dans une affaire où ils ignoraient quel sort attendait leurs immeubles et n'avaient pas droit à la prise en compte, par le gouvernement, de leurs difficultés²⁸. À l'encontre de la France, elle a déjà constaté une violation de l'article 1^{er} du premier protocole au motif qu'un agriculteur avait été exproprié d'une partie de son « *outil de travail* » sans compensation appropriée. Selon la Cour, « *de telles circonstances sont sans aucun doute de nature à générer angoisse et tension ; le requérant peut donc se prévaloir d'un préjudice moral justifiant l'octroi d'une*

²⁴ Cass., 3^e civ., 2 février 1999, pourvoi n° 98-70011, inédit.

²⁵ Décision n° 2010-605 DC du 12 mai 2010, *Loi relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne*, cons. 10.

²⁶ CEDH, 23 septembre 1982, *Sporrong et Lönnroth c. Suède*, § 69.

²⁷ CEDH, 8 juillet 1986, *Lithgow et autres c. Royaume-Uni*, série A n° 102, § 121. Plus récemment, v. CEDH, 4 novembre 2010, *Dervaux c. France*, req. n° 40975/07, § 49.

²⁸ CEDH, 18 décembre 1984, *Sporrong et Lönnroth c. Suède*, § 25.

indemnité »²⁹. Cette jurisprudence a pu conduire certains auteurs à mettre en doute la compatibilité de l'exclusion systématique de la réparation du préjudice moral avec les stipulations de l'article 1^{er} du protocole additionnel³⁰. Pourtant, force est d'admettre que la jurisprudence strasbourgeoise n'exige pas que les États parties à la convention prévoient un système d'indemnisation du préjudice moral. En outre, la notion de préjudice moral retenue par la Cour recouvre, en partie, les préjudices couverts au titre des indemnités accessoires par le droit français, à l'instar du préjudice résultant de la perte de l'outil de travail. Par ailleurs, la Cour de Strasbourg a jugé à plusieurs reprises que les stipulations de l'article 1^{er} ne garantissent pas, dans tous les cas de figure, le droit à une réparation intégrale³¹.

La décision du 21 janvier 2011 précise qu'il n'existe aucune exigence constitutionnelle imposant que la collectivité expropriante soit tenue de réparer la douleur morale éprouvée par le propriétaire à raison de la perte des biens expropriés pour cause d'utilité publique. Si l'exigence d'une juste indemnisation posée par l'article 17 de la Déclaration de 1789 ne saurait permettre d'exclure du droit à réparation un élément quelconque de préjudice indemnisable, le dommage moral n'entre pas dans le périmètre du préjudice dont l'indemnisation est exigée par cet article. Cette solution était la conséquence logique mais implicite de la jurisprudence de 1989 précitée.

Pour admettre que le dommage moral n'intègre pas le préjudice dont l'indemnisation est exigée par les normes constitutionnelles, le Conseil a pris en considération la spécificité de ce type de dommage. En effet, c'est cette spécificité qui, notamment, invite à préserver la marge de manœuvre du législateur dans la décision d'accorder une indemnisation en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique. Il ne s'agit pas d'écarter la règle de l'indemnisation du préjudice moral en se réfugiant derrière « *la difficulté d'apprécier un tel préjudice, qui est purement subjectif et différemment ressenti par chaque exproprié* »³². Ainsi que l'a souligné l'avocat général dans son avis présenté devant la Cour de cassation, cet argument n'emporte pas la conviction dès lors que le juge judiciaire est amené à indemniser le préjudice moral dans d'autres cas de figure et que, par ailleurs, l'appréciation de certains préjudices matériels n'est pas moins délicate. En outre, l'argument selon lequel l'admission de la réparation du préjudice d'affection entraînerait une indemnisation différente selon les personnes et non le bien exproprié ne semble pas de nature à

²⁹ CEDH, 11 avril 2002, *Lallement c. France*, § 31 ; *AJDA*, 2002, pp. 686 et s., note R. Hostiou.

³⁰ P. BON, « Réforme de la procédure judiciaire d'expropriation. À propos du décret du 13 mai 2005. Les questions posées par la Cour européenne des droits de l'homme », *AJDA*, 2005, pp. 537 et s.

³¹ CEDH, 21 février 1986, *James et autres c. Royaume-Uni*, préc., § 54. Plus récemment, v. CEDH, 19 février 2009,

justifier son exclusion. Toutefois, on ne peut méconnaître le fait que le préjudice moral présente une nature spécifique par rapport aux préjudices corporels ou matériels. On a un peu de mal à concevoir que la collectivité publique expropriante, qui n'est aucunement fautive et qui poursuit au contraire un objectif d'utilité publique soit constitutionnellement tenue de réparer la tristesse que ses projets inspirent à certaines personnes à raison de l'affection qu'elles éprouvent pour la perte de biens immeubles expropriés.

Le Conseil a donc jugé que l'article L. 13-13 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique était conforme à l'article 17 de la Déclaration de 1789 et à l'ensemble des autres droits et libertés que la Constitution garantit.