



Commentaire

Décision n° 2021-915/916 QPC du 11 juin 2021

M. Abdul S. et autres

(Modalités d'évaluation judiciaire de l'indemnité d'expropriation)

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 2 avril 2021 par la Cour de cassation (troisième chambre civile, arrêts n^{os} 403 et 404 du 1^{er} avril 2021) de deux questions prioritaires de constitutionnalité (QPC) posées respectivement par M. Abdul S. et autres et M. Christian B. et autres portant, pour la première, sur les deuxième et quatrième alinéas de l'article L. 322-2 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique (ci-après code de l'expropriation) dans sa version initiale et, pour la seconde, sur l'ensemble des dispositions de ce même article dans une version ultérieure.

Dans sa décision n° 2021-915/916 QPC du 11 juin 2021, le Conseil constitutionnel a déclaré conformes à la Constitution les mots « *s'ils ont été provoqués par l'annonce des travaux ou opérations dont la déclaration d'utilité publique est demandée* » figurant au dernier alinéa de l'article L. 322-2 du code de l'expropriation, dans ses rédactions issue, pour la première, 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 et résultant, pour la seconde, de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique.

I. – Les dispositions contestées

A. – Historique et objet des dispositions contestées

1. – Généralités sur la procédure d'expropriation¹

L'expropriation est une opération par laquelle l'État² 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.

¹ Pour une présentation générale de la procédure d'expropriation, voir le commentaire de la 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)*.

² S'il peut agir pour le compte d'une autre personne, l'État est la seule autorité titulaire du pouvoir d'exproprier.

La procédure de droit commun comporte deux phases³ :

- 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 peut débiter par la réalisation d'une enquête publique et donne lieu à une déclaration d'utilité publique et un arrêté de cessibilité pris par le préfet ;
- puis une phase judiciaire qui, placée sous le contrôle du juge judiciaire, aboutit au transfert de propriété, à l'indemnisation des personnes dont les droits réels sur les biens expropriés sont éteints par ce transfert ainsi qu'à la prise de possession du bien.

2. – Les conditions de détermination de l'indemnité d'expropriation

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* ».

Conformément à ce principe, une indemnité doit être allouée à tous ceux dont les intérêts ou les droits sont directement lésés par l'expropriation, ce qui couvre en particulier les préjudices subis par les titulaires de droits réels ou personnels éteints par le transfert de propriété.

a. – La procédure d'indemnisation

* L'article L. 311-1 du code de l'expropriation prévoit qu'en vue de la fixation des indemnités, l'expropriant doit notifier 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'expropriation⁴.

Ainsi informé, le propriétaire a, à son tour, l'obligation « *d'appeler et de faire connaître à l'expropriant les fermiers, locataires, ceux qui ont des droits*

³ Pierre Tifine, « Synthèse – Expropriation », *JurisClasseur administratif*, 2 février 2020.

⁴ Il découle de ces dispositions que la procédure de fixation des indemnités n'est pas liée obligatoirement au transfert de propriété résultant de l'ordonnance d'expropriation. En effet, l'administration peut, sans attendre l'ordonnance d'expropriation, engager cette procédure 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. L'article L. 311-6 prévoit dans le même sens que l'expropriant peut saisir le juge à cette fin à tout moment après l'ouverture de l'enquête publique (alors que cette faculté n'est ouverte à l'exproprié qu'à partir de l'ordonnance d'expropriation).

d'emphytéose, d'habitation ou d'usage et ceux qui peuvent réclamer des servitudes »⁵. Il dispose pour ce faire d'un délai d'un mois suivant cette notification⁶.

L'expropriant doit ensuite notifier ses offres d'indemnités à chacun des intéressés susceptibles d'obtenir une indemnisation et les inviter à lui faire connaître le montant de leurs demandes⁷. 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 demande⁸.

* À défaut d'accord amiable, les indemnités sont fixées par le juge de l'expropriation du ressort dans lequel sont situés les biens à exproprier⁹.

Pour déterminer le montant des indemnités mises à la charge de l'expropriant, il procède à l'évaluation de la valeur des biens expropriés suivant les règles prévues aux articles L. 322-1 à L. 322-13 du code de l'expropriation. Ces dispositions définissent notamment les dates auxquelles le juge doit se placer pour déterminer la consistance et la valeur des biens expropriés.

b. – La détermination de la consistance des biens expropriés

* L'article L. 322-1 du code de l'expropriation prévoit, en son premier alinéa, que le juge fixe le montant des indemnités d'après la consistance des biens à la date de l'ordonnance portant transfert de propriété. C'est donc en fonction des caractéristiques du bien, telles qu'elles sont visées dans l'ordonnance d'expropriation, que le juge doit se déterminer sur ce point¹⁰.

⁵ Article L. 311-2 du code de l'expropriation.

⁶ Article R. 311-1 du code de l'expropriation. 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 (Cass. civ. 3^e, 28 février 2001, n° 00.70-084). Ils pourront en revanche engager la responsabilité du propriétaire négligent (par exemple, Cass. civ. 3^e, 11 mars 2009, n° 07-19.822).

⁷ Article L. 311-4 du code de l'expropriation. Si l'expropriant néglige de procéder à cette notification, tout intéressé peut le mettre en demeure d'y procéder.

⁸ Article R. 311-5 du code de l'expropriation.

⁹ Article L. 311-5. La procédure devant le juge l'expropriation est régie par les articles R. 311-5 à R. 311-29. 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 fixant les indemnités 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.

¹⁰ Il faut toutefois préciser que, dans l'hypothèse où l'expropriant demande au juge, en application de l'article L. 311-6 du code de l'expropriation, de fixer l'indemnité avant le prononcé de cette ordonnance, la consistance du bien s'apprécie à la date du jugement d'indemnisation.

Il résulte toutefois du deuxième alinéa du même article que les améliorations apportées au bien à cette date ne doivent pas être prises en compte par le juge de l'expropriation lorsqu'elles ont été effectuées à des fins spéculatives¹¹. Sont présumées faites dans ce but, sauf preuve contraire, les améliorations postérieures à l'ouverture de l'enquête publique préalable à une déclaration d'utilité publique. Ces dispositions visent à protéger l'expropriant contre les manœuvres de propriétaires qui chercheraient à augmenter artificiellement la valeur d'un bien dont l'expropriation est annoncée, en en modifiant la consistance.

C'est en tenant compte de la consistance des biens expropriés suivant ces règles que le juge de l'expropriation doit ensuite apprécier leur valeur.

c. – La détermination de la valeur des biens expropriés (les dispositions objet des QPC)

* Les modalités de détermination de la valeur des biens expropriés répondent à des règles d'ordre public prévues aux articles L. 322-2 à L. 322-9 du code de l'expropriation¹². L'article L. 322-2 est relatif à la « *date de référence* » à laquelle doit se placer le juge pour procéder à cette évaluation.

Cet article est issu de l'ordonnance n° 2014-1345 du 6 novembre 2014 qui a procédé, pour l'essentiel, à une codification à droit constant des règles antérieurement prévues par le précédent code de l'expropriation. L'article L. 322-2 reprend à cet égard les dispositions du premier paragraphe de l'article L. 13-15 de l'ancien code de l'expropriation.

Il n'a été modifié qu'une fois depuis lors, par la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (dite « *loi ELAN* »).

Dans sa rédaction initiale, comme dans celle résultant de la loi ELAN, l'article L. 322-2 du code de l'expropriation se compose de quatre alinéas.

¹¹ « *Les améliorations de toute nature, telles que constructions, plantations, installations diverses, acquisitions de marchandises, qui auraient été faites à l'immeuble, à l'industrie ou au fonds de commerce, même antérieurement à l'ordonnance d'expropriation, ne donnent lieu à aucune indemnité si, en raison de l'époque à laquelle ces améliorations ont eu lieu ou de toutes autres circonstances, il apparaît qu'elles ont été faites dans le but d'obtenir une indemnité plus élevée* ».

¹² En application de l'article L. 322-11, le juge doit soulever d'office les moyens tirés de ces dispositions dès lors que les faits portés à sa connaissance font apparaître que les conditions requises pour leur application se trouvent réunies.

* Le premier alinéa, identique dans les deux versions, énonce que « *Les biens sont estimés à la date de la décision de première instance* ».

Ainsi, c'est à la date de la décision d'indemnisation prise par le juge de l'expropriation, en première instance, que la valeur des biens expropriés doit être appréciée. Pour la détermination de l'indemnité principale¹³, cette valeur correspond à la valeur vénale du bien, *i.e.* le prix le plus probable auquel ce bien serait vendu dans des conditions normales, et non à la valeur du bien de remplacement ou au prix de revient du bien exproprié¹⁴. Le juge est libre de retenir la méthode d'évaluation qui lui paraît la plus appropriée, du moment qu'il précise les données sur lesquelles il se fonde dans sa décision. Ainsi, il peut se déterminer en fonction de l'état du marché immobilier local au jour du jugement d'indemnisation de première instance¹⁵, ou privilégier la méthode dite de récupération foncière (valeur du terrain rendu nu et libre) alors même que le bien exproprié est un immeuble bâti¹⁶.

Il ressort de la jurisprudence qu'un éventuel recours en appel est en lui-même sans incidence sur la date à laquelle cette valeur doit être estimée, qui reste la date de la décision de première instance. Font seules exception à cette règle, d'une part, l'hypothèse dans laquelle la décision de première instance doit être considérée comme non avenue parce que l'ordonnance d'expropriation dont elle est indivisible a été annulée¹⁷ et, d'autre part, celle dans laquelle la décision de première instance a elle-même été annulée et n'a donc plus d'existence légale¹⁸. L'appréciation peut alors être effectuée par la juridiction saisie en appel à la date à laquelle elle statue.

* Si la valeur des biens est en principe estimée à la date de la décision de première instance pour tenir compte de « *la hausse normale des prix du marché immobilier* »¹⁹, le juge doit prendre en considération, pour déterminer cette valeur, « *l'usage effectif* » du bien à une date dite « *de référence* », déterminée selon les règles fixées au deuxième alinéa de l'article L. 322-2 du code de l'expropriation.

La notion d'« *usage effectif* » du bien, qui interdit au juge de l'expropriation de

¹³ Les indemnités accessoires couvrent l'intégralité des autres charges financières résultant de l'expropriation (indemnités de emploi, de dépréciation du surplus, de clôture, de déménagement, de licenciement *etc.*).

¹⁴ Michel Huyghe, « Expropriation pour cause d'utilité publique. – Procédures particulières. – Principes d'indemnisation », *JurisClasseur Encyclopédie des Huissiers de justice*, 16 janvier 2018, § 127.

¹⁵ Cass. civ. 2^e, 2 juillet 2002, n° 01-70.174, inédit.

¹⁶ Cass. civ. 3^e, 9 juin 1999, n° 98-70.207, *Bull. civ.* III, n° 138.

¹⁷ Cass. civ. 3^e, 20 juin 1978, *Bull. civ.* III, n° 254.

¹⁸ La Cour de cassation a ainsi jugé que, dès lors qu'elle annule la décision de première instance, c'est à bon droit que la cour d'appel se place au jour où elle statue pour fixer l'indemnité d'expropriation (voir en ce sens Cass. civ. 3^e, 26 septembre 2007, n° 06-13.042 P ; Cass. civ. 3^e, 19 novembre 2008, n° 07-18.619 P).

¹⁹ Rapport n° 273 (Sénat – 1964-1965) fait par M. Jacques Delalande au nom de la commission des lois sur le projet de loi modifiant l'ordonnance n° 58-997 du 23 octobre 1958 relative à l'expropriation, déposé le 24 juin 1965.

prendre en compte des usages potentiels ou futurs du bien, et les règles de détermination de la date de référence prévues par le législateur, témoignent du souhait de « *neutraliser la hausse des prix que l'annonce du projet public soumis à enquête peut enclencher pour les terrains avoisinants et éviter ainsi de créer, au profit des expropriés et au détriment de l'expropriant, un "effet d'aubaine"* »²⁰.

Le recours à cette notion vise ainsi, en gelant l'usage du bien à une date où l'on présume que le projet d'expropriation n'était pas connu, à « *purger l'évaluation faite au jour du jugement de première instance des hausses spéculatives que peut provoquer la perspective d'un changement d'utilisation de l'immeuble, perspective liée, le plus souvent, à la réalisation de l'opération qui motive l'expropriation* »²¹.

Il existe plusieurs règles de fixation de la date de référence, qui ne s'appliquent toutefois que « *sous réserve de l'application des dispositions des articles L. 322-3 à L. 322-6* » visant spécifiquement les terrains à bâtir²², les équipements sportifs²³ et les terrains compris dans un emplacement réservé par les règles d'urbanisme²⁴.

En dehors de ces exceptions prévues par le deuxième alinéa de l'article L. 322-2 et de certaines autres exceptions liées à des règles spécifiques d'urbanisme²⁵, « *est seul pris en considération [par le juge] l'usage effectif des immeubles et droits réels immobiliers* » :

– un an avant l'ouverture de l'enquête publique prévue à l'article L. 1 du code de l'expropriation, pour les biens dont la procédure d'expropriation impose la réalisation de cette enquête. Il s'agit de la date de référence de principe ;

²⁰ Daniel Labetoulle, « L'expropriation pour revendre : les liaisons dangereuses des zones d'aménagement concerté », *RFDA*, 2020, p. 291.

²¹ Pierre Tifine, « Aménagement du territoire et structures rurales. – Phase judiciaire. Indemnisation. Règles d'évaluation du préjudice », *JurisClasseur Notarial Formulaire*, 15 mars 2020, § 37.

²² L'article L. 322-3 du code de l'expropriation précise à cet égard que « *La qualification de terrains à bâtir, au sens du présent code, est réservée aux terrains qui, un an avant l'ouverture de l'enquête prévue à l'article L. 1 ou, dans le cas prévu à l'article L. 122-4, un an avant la déclaration d'utilité publique* », répondent aux conditions prévues par ses 1° et 2°.

²³ En ce qui les concerne, l'article L. 322-5 du code de l'expropriation prévoit que « *l'indemnité d'expropriation est fixée en tenant compte exclusivement de la destination sportive de l'immeuble et des installations qu'il comporte* ».

²⁴ L'article L. 322-6 prévoit des règles particulières dans l'hypothèse de l'expropriation d'un « *terrain compris dans un emplacement réservé par un plan local d'urbanisme en application des 1° à 4° de l'article L. 151-41 du code de l'urbanisme, par un document d'urbanisme en tenant lieu, ou par un plan d'occupation des sols en application du 8° de l'article L. 123-1 de ce code dans sa rédaction antérieure à la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000* ». Il est alors prévu que « *le terrain est considéré, pour son évaluation, comme ayant cessé d'être compris dans un emplacement réservé* » et que « *La date de référence prévue à l'article L. 322-3 est celle de l'acte le plus récent rendant opposable le plan local d'urbanisme, le document d'urbanisme en tenant lieu ou le plan d'occupation des sols et délimitant la zone dans laquelle est situé l'emplacement réservé* ».

²⁵ Voir par exemple l'article L. 213-6 du code de l'urbanisme en cas d'expropriation visant un bien soumis au droit de préemption. Pour un tableau synthétique des nombreuses exceptions, voir Michel Huyghe, *op. cit.*, § 139.

- un an avant la déclaration d'utilité publique, pour les immeubles et droits réels expropriés dans le cadre de la procédure de l'article L. 122-4 du code de l'expropriation, relatif aux opérations intéressant la défense ou la sécurité nationale et dont l'utilité publique peut être déclarée sans enquête préalable ;
- au jour de la mise à disposition du public du dossier du débat, pour les projets ou programmes soumis au débat public prévu par l'article L. 121-8 du code de l'environnement, relatif aux projets d'aménagement ou d'équipement soumis à la Commission nationale du débat public, ou par l'article 3 de la loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris ;
- à la date de publication de l'acte créant une zone d'aménagement concerté (ZAC) au sens de l'article L. 311-1 du code de l'urbanisme²⁶, si cette date est antérieure d'au moins un an à la date d'ouverture de l'enquête publique préalable à la déclaration d'utilité publique. Cette dernière règle spécifique aux ZAC résulte de la loi ELAN précitée du 23 novembre 2018. Elle est issue d'un amendement du Gouvernement²⁷ visant à prévenir le risque que *« si la déclaration d'utilité publique intervient tardivement et que la zone d'aménagement concerté a déjà fait l'objet d'une création, les valeurs foncières peuvent s'envoler, compromettant la réalisation du projet d'aménagement, ou conduisant à un renchérissement des prix des logements construits »*. Dans cette hypothèse, c'est donc pour éviter de compromettre la réalisation du projet ou de conduire à un renchérissement du coût de sa mise en œuvre qu'il a été décidé de faire *« coïncider la date à laquelle le juge doit se placer pour fixer l'indemnité d'expropriation, avec la date à laquelle la volonté de procéder à l'aménagement des terrains est actée par la personne à l'initiative de l'opération d'aménagement ou par l'autorité compétente »*²⁸.

À la différence du deuxième alinéa de l'article L. 322-2 du code de l'expropriation, ses troisième et quatrième alinéas n'ont pas été modifiés depuis 2014.

* Ainsi, le troisième alinéa de cet article, dans sa rédaction initiale comme dans sa rédaction résultant de la loi ELAN, précise que pour l'estimation de la valeur des biens, *« Il est tenu compte des servitudes et des restrictions administratives affectant*

²⁶ Aux termes de l'article L. 311-1 du code de l'urbanisme, *« les zones d'aménagement concerté sont les zones à l'intérieur desquelles une collectivité publique ou un établissement public y ayant vocation décide d'intervenir pour réaliser ou faire réaliser l'aménagement et l'équipement des terrains, notamment de ceux que cette collectivité ou cet établissement a acquis ou acquerra en vue de les céder ou de les concéder ultérieurement à des utilisateurs publics ou privés »*.

²⁷ Amendement n° 3041 du Gouvernement présenté à l'Assemblée nationale le 26 mai 2018.

²⁸ *Ibid.*

de façon permanente l'utilisation ou l'exploitation des biens à la date correspondante pour chacun des cas prévus au deuxième alinéa, sauf si leur institution révèle, de la part de l'expropriant, une intention dolosive ».

* Le quatrième et dernier alinéa vient en quelque sorte compléter les règles du deuxième alinéa concernant la date de référence à laquelle le juge doit se placer pour déterminer la valeur des biens, en lui interdisant expressément, dans certaines hypothèses, de tenir compte des changements de valeur postérieurs à cette date.

Aux termes de ce dernier alinéa, il ne peut en effet être tenu compte, « *quelle que soit la nature des biens, il ne peut être tenu compte, même lorsqu'ils sont constatés par des actes de vente, des changements de valeur subis depuis cette date de référence* », dans les trois hypothèses suivantes :

– si ces changements de valeur ont été provoqués par l'annonce des travaux ou opérations dont la déclaration d'utilité publique est demandée. Selon le professeur Pierre Tifine, cette première hypothèse « *a un champ d'application très limité. Elle vise à exclure les changements de valeur provoqués par l'opération même qui est à l'origine de l'expropriation et plus précisément à éviter que les anticipations à la hausse sur les terrains concernés ne puissent influencer sur le montant de l'indemnité d'expropriation*²⁹. Il s'agira donc, en règle générale, de hausses spéculatives liées aux perspectives qu'ouvrent les travaux envisagés. Mais la rédaction du texte doit conduire le juge à écarter également les moins-values qui pourraient être provoquées par l'opération (installation classée, etc.) »³⁰. Pour ce même auteur, « *La difficulté essentielle que pose ce texte concerne la détermination de ce qui peut être considéré comme "l'annonce des travaux", publication dans la presse, indiscretions, etc.* »³¹ ;

– si ces changements de valeur ont été provoqués par la perspective de modifications des règles d'utilisation des sols (ainsi d'un changement de zonage ou d'une modification du coefficient d'occupation des sols³²) ;

– si ces changements de valeur ont été provoqués par la réalisation dans les trois années précédant l'enquête publique de travaux publics dans l'agglomération où est

²⁹ CA Pau, ch. expr., 10 mai 2012, n° 11/02509, n° 2072/12.

³⁰ Pierre Tifine, *op. cit.*, § 48.

³¹ *Ibid.*

³² Pour M. Tifine, « *En principe, et en l'absence de preuves contraires, ce sera la date de la délibération du conseil municipal décidant l'élaboration ou la mise en révision du plan d'occupation des sols ou du plan local d'urbanisme ou de l'arrêté du maire décidant de le modifier* » (§ 49).

situé l'immeuble (est ici visée la réalisation d'équipements ayant le caractère de travaux publics au sens habituel de la jurisprudence³³).

* L'impossibilité faite au juge de tenir compte, pour déterminer le montant de l'indemnité d'expropriation, des changements de valeur subis par le bien exproprié depuis la date de référence, lorsqu'ils ont été provoqués par l'un de ces motifs, a fait l'objet de critiques doctrinales, tant en raison de l'approximation des termes du dernier alinéa de l'article L. 322-3³⁴ que des pratiques abusives qu'il favoriserait, en particulier dans l'hypothèse où l'expropriation est décidée dans le cadre d'un projet de ZAC impliquant la revente rapide du bien par l'expropriant à des opérateurs économiques, à un montant souvent très supérieur à celui des indemnités versées à l'exproprié³⁵.

C'est cette hypothèse que M. Daniel Labetoulle, président honoraire de la section du contentieux du Conseil d'État, désigne par l'expression « *expropriation pour revendre* » dans une étude récente³⁶. S'il juge « *normal* » que, du fait du coût de l'équipement de la ZAC et du risque pris par l'opération en charge de son aménagement, « *le prix du terrain qui, au terme du processus de réalisation de la ZAC, est vendu à l'utilisateur final - constructeur individuel ou opérateur immobilier - soit sensiblement plus élevé que celui pris en compte pour la détermination de l'indemnité versée au propriétaire exproprié* », il considère en revanche que, « *quand, comme c'est souvent le cas, cet écart entre l'indemnité d'expropriation et le prix de vente par l'aménageur s'exprime en multiples, les expropriés peuvent légitimement se sentir frustrés, voire spoliés* ».

Pour M. Labetoulle, les modalités d'évaluation de la valeur d'un bien exproprié prévues par l'article L. 322-2 du code de l'expropriation devraient tenir compte des

³³ Pour illustrer ce dernier cas de figure, M. Tifine énonce que « *L'exproprié ne peut ainsi invoquer la plus-value provoquée par la réalisation dans les 3 années qui ont précédé l'enquête de constructions neuves édifiées à proximité du secteur où est situé le bien dès lors que celles-ci ont été rendues possibles par la réalisation d'une voie publique (Cass. 3^e civ., 10 mai 2011, n° 10-15.262, inédit), ou par la réalisation de réseaux de desserte dans les 3 ans ayant précédé l'enquête publique (CA Besançon, 28 avr. 1982 : JCP G 1983, IV, p. 133)* » (§ 50).

³⁴ En ce sens, le professeur Tifine considère notamment que « *L'étendue des pouvoirs laissés au juge dans l'application de l'article L. 322-2, alinéa 4 du Code de l'expropriation soulève certaines interrogations. Tant les termes utilisés par le code ("il ne peut être tenu compte") que l'imprécision relative des dates à partir desquelles s'apprécient les changements de valeur enregistrés par les biens conduit à considérer que le juge de l'expropriation dispose en la matière d'une très grande liberté d'appréciation* » (§ 51).

³⁵ Cette hypothèse trouve un fondement à l'article L. 411-1 du code de l'expropriation, qui prévoit que « *Peuvent être cédés de gré à gré ou concédés temporairement à des personnes de droit privé ou de droit public, à la condition qu'elles les utilisent aux fins prescrites par le cahier des charges annexé à l'acte de cession ou de concession temporaire : [...] 2° Les immeubles expropriés en vue : [...] b) D'opérations dans les zones d'aménagement concerté prévues à l'article L. 311-1 du code de l'urbanisme* ».

³⁶ Daniel Labetoulle, « *L'expropriation pour revendre : les liaisons dangereuses des zones d'aménagement concerté* », *RFDA*, 2020, p. 291.

spécificités de « *l'expropriation pour revendre* ». À cet égard, il formule une proposition de modification de cet article : « *Le législateur pourrait ainsi soit - et ce serait peut-être le plus sage - se borner à poser le principe selon lequel, par dérogation à l'article L. 322-2, l'indemnité d'expropriation devrait dans cette hypothèse être déterminée en combinant la valeur à la date de référence et la valeur de marché, et laisser à la sagesse des juges et de la jurisprudence le soin d'adapter cette directive générale aux différents cas d'espèce, soit entreprendre de préciser davantage les modalités de mise en œuvre de ces critères. Il devrait sans doute aussi, en prévision des cas où le juge ne disposerait pas à la date à laquelle il se prononce sur l'indemnité d'expropriation d'éléments d'appréciation suffisants sur la valeur de marché, envisager les modalités d'une indemnisation en deux temps* ».

B. – Origine des QPC et questions posées

* La communauté de communes du pays de Gex avait créé, le 20 novembre 2013, une ZAC dite « *Ferney-Genève Innovation* », dont elle avait confié l'aménagement à la société publique locale (SPL) Territoire d'innovation le 27 mars 2014.

Par un arrêté du 22 juillet 2016, le préfet de l'Ain avait déclaré d'utilité publique, au profit de la communauté de communes du pays de Gex ou de la SPL Territoire innovation, l'acquisition des terrains nécessaires à la réalisation de cette ZAC.

Les parcelles sur le territoire de la ZAC avaient ensuite été déclarées cessibles par un arrêté préfectoral du 10 avril 2018.

Par une ordonnance du 12 septembre 2018, elles avaient été déclarées expropriées au profit de la SPL Territoire d'innovation par le juge de l'expropriation du département de l'Ain.

Parmi ces parcelles figuraient, d'une part, plusieurs parcelles dont étaient propriétaires indivis MM. Abdul, Michael et Peter S. et Mme Jennifer S. (les consorts S.) et, d'autre part, trois parcelles dont étaient propriétaires indivis les époux T.

À défaut d'accord entre les parties sur le montant des indemnités d'expropriation, la SPL Territoire d'innovation avait saisi le juge de l'expropriation du département de l'Ain.

Par deux jugements du 13 juillet 2018, le juge de l'expropriation avait fixé les indemnités dues aux consorts S. et aux époux T..

Ces jugements avaient ensuite été confirmés par deux arrêts de la cour d'appel de Lyon du 26 mai 2020, contre lesquels les consorts S. et les époux T. s'étaient respectivement pourvus en cassation.

C'est à l'occasion de ces pourvois qu'ils avaient, chacun, soulevé une QPC ainsi formulée :

« Les dispositions de l'article L 322-2 alinéas 2 et 4 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique relatives aux modalités d'évaluation des indemnités d'expropriation, imposant d'apprécier la nature et l'usage effectif de l'immeuble à une date de référence très antérieure à la date de l'expropriation et interdisant de tenir compte des changements de valeur depuis cette date, sont-elles conformes à l'article 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 en tant qu'elles ne distinguent pas selon que le bien exproprié a vocation à demeurer dans le patrimoine de l'autorité publique expropriante, ou qu'il est déjà avéré que ce bien exproprié sera revendu par l'expropriant au prix du marché, dans des conditions déjà connues lui permettant de réaliser une plus-value substantielle certaine au détriment des expropriés ? ».

Par son arrêt n° 403 précité du 1^{er} avril 2021, la Cour de cassation, qui avait joint les pourvois des consorts S. et des époux T., avait renvoyé la QPC au Conseil constitutionnel après avoir estimé qu'elle présentait un caractère sérieux dans la mesure où *« la règle d'évaluation des biens expropriés selon leur usage effectif à la date de référence et sans prise en compte des changements de valeur intervenus depuis cette date, lorsqu'elle est appliquée à l'évaluation d'un bien destiné à être revendu par l'expropriant dans des conditions déjà déterminées et lui permettant de bénéficier d'une plus-value certaine, est de nature à créer un déséquilibre entre les intérêts de l'exproprié et ceux de l'expropriant, celui-ci étant protégé de la spéculation foncière qui aurait pu bénéficier à l'exproprié, tout en étant assuré d'en tirer lui-même profit »* et où *« Ces dispositions sont donc susceptibles, dans une telle hypothèse, de porter atteinte à l'exigence selon laquelle nul ne peut être privé de sa propriété que sous la condition d'une juste et préalable indemnité ».*

* La commune de Juigné-sur-Loire avait créé, le 30 septembre 2013, la ZAC de la Naubert. Le territoire concerné par cet aménagement avait ensuite été intégré au territoire de la commune de la Garenne-sur-Loire, créée le 15 décembre 2016, qui avait confié la réalisation de ce projet à la société Alter public.

Par un arrêté du 16 mai 2018, le préfet de Maine-et-Loire avait déclaré d'utilité

publique le projet d'urbanisation de la ZAC de la Naubert.

Parmi les parcelles dont l'acquisition était nécessaire à la réalisation de cette ZAC figuraient trois parcelles dont étaient propriétaires indivis M. Christian B. et Mmes Bernadette, Elisabeth, Marie-Odile et Yvette B. (les consorts B.).

À défaut d'accord entre les parties, la société Alter public avait saisi le juge de l'expropriation du département du Maine-et-Loire qui, par jugement du 30 janvier 2020, avait fixé les indemnités revenant aux consorts B.

Les consorts B. avaient relevé appel de ce jugement. C'est à l'occasion de cette procédure qu'ils avaient soulevé une QPC ainsi formulée : « *L'article L. 322-2 [anciennement L13-15 I] du code de l'expropriation porte-t-il une atteinte injustifiée au droit de propriété, garanti par les articles 2 et 17 de la Déclaration de 1789, et qui exige une juste et préalable indemnisation de l'exproprié, en tant qu'il ne permet pas le bénéfice d'une indemnité accessoire, dans l'hypothèse de l'expropriation d'un bien, qui serait indivisible de sa revente ultérieure par l'expropriant ? ».*

Par son arrêt n° 404 précité du 1^{er} avril 2021, la Cour de cassation, pour les mêmes motifs que ceux énoncés dans son arrêt n° 403 précité du même jour, avait jugé que cette QPC présentait également un caractère sérieux et l'avait renvoyée au Conseil.

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

Le Conseil constitutionnel a décidé de joindre les deux QPC renvoyées pour y répondre par une seule décision (paragr. 1).

A. – Les questions préalables

1. – La version des dispositions renvoyées

* Comme indiqué plus haut, la Cour de cassation avait renvoyé au Conseil constitutionnel, par son arrêt n° 403 du 1^{er} avril 2021, les deuxième et quatrième alinéas de l'article L. 322-2 du code de l'expropriation et, par son arrêt n° 404 du même jour, ce même article dans son entier, sans préciser les versions applicables aux litiges à l'origine des deux QPC.

Il revenait donc au Conseil constitutionnel de déterminer lui-même ces versions, étant rappelé que l'article L. 322-2 est issu de l'ordonnance précitée du 6 novembre 2014 et qu'il n'a été modifié qu'une fois, par la loi ELAN du 23 novembre 2018,

entrée en vigueur le 25 novembre 2018.

Compte tenu de la date à laquelle avait été rendue l'ordonnance portant transfert de propriété dans chacun des litiges³⁷, le Conseil constitutionnel a jugé qu'il était saisi, d'une part, de l'article L. 322-2 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique dans sa rédaction résultant de la loi ELAN du 23 novembre 2018 et, d'autre part, des deuxième et quatrième alinéas de ce même article dans sa rédaction issue de l'ordonnance précitée du 6 novembre 2014 (paragr. 2).

* Le Conseil a par ailleurs implicitement considéré, comme il l'avait déjà fait récemment au sujet d'autres dispositions du code de l'expropriation³⁸, que les dispositions initiales de l'article L. 322-2 avaient bien valeur législative, nonobstant le fait qu'elles soient issues d'une ordonnance non ratifiée (celle précitée du 6 novembre 2014)³⁹.

Ces dispositions trouvent en effet leur origine dans le paragraphe II de l'article 21 de l'ordonnance n° 58-997 du 23 octobre 1958 tel que modifié par la loi n° 62-848 du 26 juillet 1962⁴⁰, puis par la loi n° 65-559 du 10 juillet 1965⁴¹.

Si le paragraphe II de cet article 21 a ensuite été codifié au premier paragraphe de l'article L. 13-15 du nouveau code de l'expropriation pour cause d'utilité publique par le décret n° 77-392 du 28 mars 1977⁴², les dispositions de ce dernier paragraphe ont à leur tour été modifiées par plusieurs lois avant d'être reprises, dans des termes identiques à leur dernière version⁴³, par l'article L. 322-2 du code de l'expropriation créé par l'ordonnance du 6 novembre 2014.

Il s'agit donc, *in fine*, d'une codification à droit constant d'une disposition législative.

³⁷ Il ressort de la jurisprudence de la Cour de cassation que le montant de l'indemnité de dépossession, en cas d'expropriation, doit être évalué selon la loi applicable au jour de l'ordonnance portant transfert de propriété (voir notamment en ce sens : Cass. civ. 3^e, 27 mai 1975, n° 74-70.253, *Bull. civ.* III n°177 ; 17 janvier 1990, n° 88-70.322, *Bull. civ.* III n° 24).

³⁸ Dans la décision n° 2021-897 QPC du 16 avril 2021 précitée, le Conseil constitutionnel avait été saisi de l'article L. 323-3 du code de l'expropriation.

³⁹ 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.

⁴⁰ Loi n° 62-848 du 26 juillet 1962 relative au droit de préemption dans les zones à urbaniser en priorité et dans les zones d'aménagement différé, à la juridiction d'expropriation et au mode de calcul des indemnités d'expropriation.

⁴¹ Loi n° 65-559 du 10 juillet 1965 modifiant l'ordonnance n° 58-997 du 23 octobre 1958 relative à l'expropriation.

⁴² Décret n° 77-392 du 28 mars 1977 portant codification des textes législatifs concernant l'expropriation pour cause d'utilité publique (première partie : Législative).

⁴³ Celle résultant de la loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris.

2. – Les griefs des requérants et la restriction du champ

* Les requérants à l'origine de la QPC n° 2021-915 soutenaient que les modalités d'évaluation des indemnités d'expropriation prévues par les dispositions renvoyées, à défaut de prévoir des règles spécifiques dans l'hypothèse d'une « *expropriation pour revendre* », méconnaissaient l'exigence d'une juste indemnité prévue par l'article 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 en cas de privation de propriété.

Ils reprochaient plus précisément aux dispositions renvoyées d'imposer au juge de l'expropriation d'évaluer en toutes circonstances l'indemnité d'expropriation en fonction de l'usage effectif du bien à une date de référence très antérieure à l'expropriation sans tenir compte des évolutions de valeur intervenues depuis cette date et, ainsi, d'exclure la prise en compte de l'importante « *plus-value* » que l'expropriant pouvait réaliser lorsqu'un bien est exproprié dans le cadre d'un projet de ZAC afin d'être rapidement revendu à un opérateur économique.

Selon eux, l'impossibilité pour le juge de prendre en compte la valeur de marché à laquelle l'expropriant va revendre le bien exproprié, alors même que cette valeur serait connue et certaine au moment de l'expropriation et que la « *plus-value* » réalisée par rapport au montant de l'indemnité d'expropriation excèderait nettement les coûts et risques associés au projet d'aménagement, ne permettait pas de réparer intégralement le préjudice subi par l'exproprié du fait de l'expropriation et portait ainsi atteinte à son droit à une juste indemnité.

Ils demandaient en conséquence, à titre principal, la censure des dispositions des deuxième et quatrième alinéas de l'article L. 322-2 du code de l'expropriation. À titre subsidiaire, ils invitaient le Conseil, dans leurs secondes observations, à formuler une réserve d'interprétation visant à autoriser le juge à tenir compte de la différence entre la valeur vénale du bien exproprié appréciée selon les critères légaux et la valeur vénale du marché de la revente, en fonction notamment des recettes connues de la ZAC générées par les plus-values déjà certaines.

* Les requérants à l'origine de la QPC n° 2021-916 développaient une critique comparable à l'encontre des opérations d'expropriation pour revendre, qu'ils élargissaient à l'ensemble de l'article L. 322-2, en la formulant davantage sur le terrain de l'incompétence négative affectant l'article 17 de la Déclaration de 1789.

* Au regard de ces griefs, le Conseil a considéré que la QPC portait sur les mots « *s'ils ont été provoqués par l'annonce des travaux ou opérations dont la déclaration*

d'utilité publique est demandée » figurant au dernier alinéa de l'article L. 322-2 du code de l'expropriation (paragr. 7).

Il a ainsi retenu dans le champ de la QPC ces dispositions de l'article L. 322-2 du code de l'expropriation dans ses deux rédactions : celle issue de l'ordonnance du 6 novembre 2014 et celle résultant de la loi ELAN du 23 novembre 2018.

3. – Les demandes d'intervention

Le Conseil constitutionnel avait enregistré plusieurs interventions émanant des mêmes parties pour les deux affaires. L'une d'entre elles avait été formée par l'association nationale des établissements publics fonciers locaux (EPFL) et l'établissement public foncier de l'Ain, qui se positionnaient en défense des dispositions critiquées.

Dans la décision commentée, le Conseil a toutefois jugé que l'établissement public foncier de l'Ain ne justifiait pas d'un intérêt spécial permettant de l'admettre à présenter une intervention (paragr. 9).

Les autres interventions ont été admises.

B. – Le grief tiré de la méconnaissance du droit de propriété

1. – La jurisprudence du Conseil constitutionnel

* Aux termes de l'article 17 de la Déclaration de 1789, « *la propriété étant un droit inviolable et sacré, nul ne peut en être privé, si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité* ». Seule une disposition ayant pour objet ou pour effet une privation de la propriété peut entrer dans le champ d'application de cet article⁴⁴.

Le Conseil constitutionnel juge qu'« *en l'absence de privation du droit de propriété au sens de cet article, il résulte néanmoins de l'article 2 de la Déclaration de 1789 que les atteintes portées à ce droit doivent être justifiées par un motif d'intérêt général et proportionnées à l'objectif poursuivi* »⁴⁵.

⁴⁴ Décision n° 85-189 DC du 17 juillet 1985, *Loi relative à la définition et à la mise en œuvre de principes d'aménagement*, cons. 13.

⁴⁵ Voir par exemple, récemment, la décision n° 2020-853 QPC du 31 juillet 2020, *M. Antonio O. (Action en démolition d'un ouvrage irrégulièrement édifié ou installé)*, paragr. 4.

Le Conseil constitutionnel a développé une jurisprudence abondante en matière d'expropriation sur le seul fondement de l'article 17 de la Déclaration de 1789⁴⁶.

* Les exigences résultant de cet article en cas d'expropriation d'immeubles ou de droits réels immobiliers ont été précisées dès la décision n° 89-256 DC du 25 juillet 1989⁴⁷.

Il ressort de cette décision, relative à la procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique de droit commun, que :

– 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 ;

– la prise de possession par l'expropriant doit être subordonnée au versement préalable d'une indemnité ;

– pour être juste, l'indemnisation doit couvrir l'intégralité du préjudice direct, matériel et certain, causé par l'expropriation ;

– en cas de désaccord sur la fixation du montant de l'indemnisation, l'exproprié doit disposer d'une voie de recours appropriée.

* Le Conseil constitutionnel s'est prononcé à plusieurs reprises sur des dispositions encadrant la fixation du montant de l'indemnité d'expropriation au regard de l'exigence d'une juste indemnité.

Dès sa décision n° 81-132 DC du 16 janvier 1982, le Conseil avait été amené à se prononcer sur les conditions de l'indemnisation des actionnaires de sociétés nationalisées et avait jugé contraires aux exigences de l'article 17 de la Déclaration de 1789 trois articles de la loi déferée relatifs à la détermination de la valeur d'échange des actions, après avoir précisé que « *les actionnaires des sociétés visées par la loi de nationalisation ont droit à la compensation du préjudice subi par eux,*

⁴⁶ Voir en dernier lieu la 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)*, dont le commentaire propose un tableau récapitulatif des différentes décisions rendues jusqu'alors par le Conseil.

⁴⁷ Décision n° 89-256 DC du 25 juillet 1989, *Loi portant dispositions diverses en matière d'urbanisme et d'agglomérations nouvelles*, cons. 17 à 19. Cf., également, décision n° 2010-26 QPC du 17 septembre 2010, *SARL l'Office central d'accès au logement (Immeubles insalubres)*, cons. 6.

évalué au jour du transfert de propriété, abstraction faite de l'influence que la perspective de la nationalisation a pu exercer sur la valeur de leurs titres »⁴⁸.

Dans sa décision n° 2010-87 QPC du 21 janvier 2011, le Conseil s'est prononcé sur l'article L. 13-13 du code de l'expropriation, en vertu duquel 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 »*.

Dans cette décision, il a d'abord jugé que *« l'article L. 13-13 précité met en œuvre le droit à la réparation intégrale du préjudice matériel subi du fait de l'expropriation ; qu'à ce titre, le caractère intégral de la réparation matérielle implique que l'indemnisation prenne en compte non seulement la valeur vénale du bien exproprié mais aussi les conséquences matérielles dommageables qui sont en relation directe avec l'expropriation »*⁴⁹.

Il a précisé, en outre, *« qu'aucune exigence constitutionnelle n'impose que la collectivité expropriante, poursuivant un but d'utilité publique, soit tenue de réparer la douleur morale éprouvée par le propriétaire à raison de la perte des biens expropriés ; que, par suite, l'exclusion de la réparation du préjudice moral ne méconnaît pas la règle du caractère juste de l'indemnisation de l'expropriation pour cause d'utilité publique »*⁵⁰.

Dans une décision n° 2012-226 QPC du 6 avril 2012, il a jugé que les articles L. 15-1 et L. 15-2 du code de l'expropriation, qui permettaient à l'expropriant, en cas d'appel de l'ordonnance du juge fixant l'indemnité d'expropriation, de prendre possession des biens expropriés moyennant le versement d'une indemnité égale aux propositions qu'il avait faites et inférieure à celle fixée par le juge de première instance, *« méconnaiss[aient] l'exigence selon laquelle nul ne peut être privé de sa propriété que sous la condition d'une juste et préalable indemnité »*⁵¹.

Dans sa décision n° 2012-236 QPC du 20 avril 2012, le Conseil a été amené à se prononcer sur le respect de l'exigence d'une juste indemnité par l'article L. 13-17 du code de l'expropriation, en vertu duquel le montant de l'indemnité principale fixée par le juge de l'expropriation ne pouvait excéder l'estimation faite par l'administration lorsqu'une mutation à titre gratuit ou onéreux avait donné lieu, soit

⁴⁸ Décision n° 81-132 DC du 16 janvier 1982, *Loi de nationalisation*, cons. 47.

⁴⁹ Décision n° 2010-87 QPC du 21 janvier 2011, *M. Jacques S. (Réparation du préjudice résultant de l'expropriation)*, cons. 4.

⁵⁰ *Ibid.*, cons. 5.

⁵¹ 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. 5.

à une évaluation administrative rendue définitive en vertu des lois fiscales, soit à une déclaration d'un montant inférieur à cette estimation.

Ces dispositions – reprises désormais par l'article L. 322-9 – précisaient toutefois, d'une part, que l'estimation de l'administration ne s'imposait au juge de l'expropriation que lorsque la mutation à titre gratuit ou onéreux était intervenue moins de cinq ans avant la date de la décision portant transfert de propriété et, d'autre part, que cette estimation ne liait pas le juge de l'expropriation si l'exproprié démontrait que des modifications survenues dans leur consistance matérielle ou juridique, leur état ou leur situation d'occupation avaient conféré aux biens expropriés une plus-value.

Le Conseil constitutionnel a validé ce dispositif, sous une réserve d'interprétation. Il a en effet jugé :

« 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 »⁵².

⁵² Décision n° 2012-236 QPC 20 avril 2012, Mme Marie-Christine J. (Fixation du montant de l'indemnité principale d'expropriation), cons. 6 et 7.

2. – L'application à l'espèce

* Le Conseil constitutionnel a d'abord énoncé la formule de principe relative au contrôle qu'il opère des dispositions législatives portant sur les opérations d'expropriation sur le fondement de l'article 17 de la Déclaration de 1789. Il en résulte notamment que de telles opérations ne peuvent être autorisées par la loi qu'après que leur utilité publique a été légalement constatée et à la condition du versement préalable d'une juste indemnité couvrant l'intégralité du préjudice direct, matériel et certain causé par l'expropriation (paragr. 11).

Le Conseil a ensuite exposé le cadre dans lequel s'inscrivaient les dispositions contestées, en application duquel il revient au juge de l'expropriation, en l'absence d'accord entre l'exproprié et l'expropriant, de fixer le montant de l'indemnité due à l'exproprié en tenant compte des modalités de détermination de cette indemnité prévues par le code de l'expropriation (paragr. 12).

S'attachant à l'objet propre de l'article L. 322-2 du code de l'expropriation, il a souligné que le juge doit, à cet égard, apprécier la valeur des biens expropriés à la date de la décision de première instance, mais que le deuxième alinéa de cet article lui impose de prendre en considération, sous réserve de certains cas, l'usage effectif du bien exproprié à une date de référence antérieure à cette date (même paragr.).

Puis, s'arrêtant sur le dernier alinéa qui exclut la prise en compte par le juge des changements de valeur subis par le bien dans certaines circonstances depuis cette date de référence, le Conseil a constaté que les dispositions contestées interdisent en particulier au juge de tenir compte des changements provoqués par l'annonce des travaux ou des opérations dont la déclaration d'utilité publique est demandée par l'expropriant (paragr. 13). Faisant le lien avec la critique des requérants, il en a déduit *« que la hausse de la valeur vénale du bien exproprié résultant, le cas échéant, d'une telle circonstance n'a pas vocation à être prise en compte dans le calcul de l'indemnité due à l'exproprié, alors même que l'expropriant entend céder le bien à un prix déjà déterminé et incluant cette hausse »* (paragr. 14).

Le Conseil constitutionnel devait dès lors apprécier si, dans cette dernière hypothèse, que les requérants et certains auteurs qualifient d'*« expropriation pour revendre »*, l'impossibilité faite au juge de prendre en compte des changements de valeur postérieurs à la date de référence et provoqués par l'annonce de l'opération ou des

aménagements à l'origine de l'expropriation était de nature à contrevenir aux exigences résultant de l'article 17 de la Déclaration des droits de l'homme.

* Pour écarter le grief tiré de la méconnaissance de ces exigences, le Conseil a rappelé, en premier lieu, que « *l'expropriation d'un bien ne peut être prononcée qu'à la condition qu'elle réponde à une utilité publique préalablement et formellement constatée, sous le contrôle du juge administratif* » (paragr. 15).

En réaffirmant cette condition, il a ainsi insisté sur le fait que toute opération d'expropriation, même lorsqu'elle est poursuivie en vue de la revente du bien par l'expropriant, doit nécessairement être justifiée par un projet dont l'utilité publique a été préalablement reconnue. Or, la phase administrative, dans le cadre de laquelle cette utilité publique est appréciée, est placée sous le contrôle du juge administratif, que les expropriés peuvent toujours saisir en cas de contestation portant notamment sur la finalité de l'opération.

Le Conseil a par ailleurs considéré que les dispositions contestées poursuivaient un objectif d'intérêt général. Après avoir relevé qu'« *en interdisant au juge de l'expropriation, lorsqu'il fixe le montant de l'indemnité due à l'exproprié, de tenir compte des changements de valeur subis par le bien exproprié depuis la date de référence lorsqu'ils sont provoqués par l'annonce des travaux ou opérations dont la déclaration d'utilité publique est demandée par l'expropriant, les dispositions contestées visent à protéger ce dernier contre la hausse de la valeur vénale du bien résultant des perspectives ouvertes par ces travaux ou opérations* » (paragr. 16), il a en effet considéré qu'un objectif de cette nature était bien au cœur de ces dispositions dès lors que « *le législateur a ainsi entendu éviter que la réalisation d'un projet d'utilité publique soit compromise par une telle hausse de la valeur vénale du bien exproprié, au détriment du bon usage des deniers publics* » (paragr. 17).

* En second lieu, le Conseil constitutionnel a mis en avant les modalités de réparation du préjudice subi par l'exproprié et, plus précisément, la possibilité qu'elles laissent au juge, en dehors des cas d'exclusion prévus par le dernier alinéa de l'article L. 322-2 du code de l'expropriation, de fixer le montant de l'indemnité en intégrant les changements de valeur du bien survenus pour d'autres motifs postérieurement à la date de référence : « *pour assurer la réparation intégrale du préjudice direct, matériel et certain causé par l'expropriation, le juge peut tenir compte des changements de valeur subis par le bien exproprié depuis la date de référence à la suite de circonstances autres que celles prévues au dernier alinéa de l'article L. 322-2 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique* » (paragr. 18). Parmi les facteurs possibles de variation de cette valeur, le Conseil a souligné que le juge « *peut*

notamment prendre en compte l'évolution du marché de l'immobilier pour estimer la valeur du bien exproprié à la date de sa décision » (même paragr.).

Au regard de ces différents éléments, le Conseil constitutionnel a jugé que les dispositions contestées ne portaient donc 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 et a écarté le grief tiré de la méconnaissance de l'article 17 de la Déclaration de 1789 (paragr. 19), de même que celui tiré de l'incompétence négative du législateur (paragr. 20).

Après avoir constaté que ces dispositions ne méconnaissaient aucun autre droit ou liberté garanti par la Constitution, il les a donc déclarées conformes à la Constitution.