



Décision n° 2024-1112 QPC du 22 novembre 2024

Consorts F.

(Délai de déchéance du droit de rétrocession en cas d'expropriation pour cause d'utilité publique)

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 10 septembre 2024 par la Cour de cassation (troisième chambre civile, arrêt n° 518 du 5 septembre 2024) d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) posée par les consorts F. portant sur la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit de l'article L. 421-3 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique (CECUP), dans sa rédaction issue l'ordonnance n° 2014-1345 du 6 novembre 2014 relative à la partie législative de ce code.

Dans sa décision n° 2024-1112 QPC du 22 novembre 2024, le Conseil constitutionnel a, sous une réserve d'interprétation, déclaré conforme à la Constitution l'article L. 421-3 du CECUP, dans cette rédaction.

I. – Les dispositions renvoyées

A. – Objet des dispositions renvoyées

1. – La procédure d'expropriation

Mode d'acquisition forcée d'immeubles ou de droits réels immobiliers, l'expropriation ne peut être prononcée « *qu'à la condition qu'elle réponde à une utilité publique préalablement et formellement constatée* » et qu'elle donne lieu au paiement d'une « *juste et préalable indemnité* », conformément aux exigences de l'article 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, rappelées par l'article L. 1 du CECUP.

Institution ancienne, cette procédure est, depuis la loi du 8 mars 1810, scindée en deux phases.

* La phase administrative, placée sous le contrôle du juge administratif, permet de s'assurer que l'opération projetée répond à une utilité publique et d'identifier l'ensemble des parcelles nécessaires à sa réalisation. Elle démarre par l'organisation d'une enquête publique, qui est destinée à recueillir l'avis des collectivités, des organismes et des particuliers intéressés et donne lieu à un rapport ainsi qu'à un avis motivé du commissaire enquêteur (ou de la commission

d'enquête) sur l'utilité publique de l'opération. Cette utilité publique est ensuite constatée par une déclaration d'utilité publique (DUP), qui prend la forme, selon les cas, d'un arrêté préfectoral ou d'un décret en Conseil d'État, selon la nature et l'importance des travaux ou de l'opération¹.

Une enquête parcellaire, dont le principe est prévu par l'article L. 131-1 du CECUP, est par ailleurs destinée à rechercher les propriétaires et les titulaires de droit réels concernés par l'expropriation. L'arrêté de cessibilité désigne ensuite les parcelles et les droits réels immobiliers déclarés cessibles, dont l'expropriation est nécessaire à la réalisation de l'opération d'utilité publique².

* La phase judiciaire de la procédure est placée, pour sa part, sous le contrôle du juge judiciaire, plus précisément sous celui du juge de l'expropriation³. Elle comporte plusieurs étapes :

- le transfert de propriété des immeubles ou droits réels immobiliers au profit de l'expropriant⁴. Lorsqu'il ne se fait pas par voie d'accord amiable, ce transfert de propriété est opéré par voie d'ordonnance d'expropriation rendue par le juge de l'expropriation ;

- la fixation des indemnités d'expropriation à laquelle procède, à défaut d'accord amiable, le juge de l'expropriation.

2. – Le droit de rétrocession accordé à l'ancien propriétaire du bien exproprié

a. – L'objet et les origines du droit de rétrocession

* Si l'expropriation a pour but d'opérer un transfert définitif de propriété du bien exproprié au profit de l'expropriant, le législateur a, depuis longtemps, ménagé au bénéfice de la personne expropriée des garanties, dont certaines perdurent même une fois l'expropriation intervenue.

Il en va ainsi du droit de rétrocession dont l'objet est de permettre à l'ancien propriétaire du bien exproprié, ainsi qu'à ses ayants droit, de le racheter dans certaines circonstances.

¹ Article L. 121-1 du CECUP.

² Article L. 132-1 du CECUP.

³ Article L. 211-1 du CECUP. Il est désigné, pour chaque département, parmi les magistrats du siège appartenant à un tribunal judiciaire.

⁴ L'expropriant devient le propriétaire du bien exproprié dès le prononcé de l'ordonnance d'expropriation, mais il ne peut prendre possession des lieux tant qu'il n'a pas versé d'indemnité ou, en cas de désaccord, tant qu'il ne l'a pas consignée au bénéfice de l'exproprié qui conserve la jouissance de son bien.

Ce droit peut être mis en œuvre lorsque l'autorité expropriante n'a pas affecté le bien à la destination qui était initialement prévue et qui avait justifié l'expropriation⁵. L'ancien propriétaire se voit alors reconnaître un droit de priorité en vertu duquel il peut racheter le bien naguère exproprié.

Le droit de rétrocession conféré à l'ancien propriétaire est d'une nature particulière : la procédure d'expropriation étant, par hypothèse, terminée, le bien qui en faisait l'objet appartient désormais à l'expropriant et non plus à celui que l'on désigne comme l'ancien propriétaire.

Ainsi, en vertu de la jurisprudence de la Cour de cassation, la rétrocession constitue une nouvelle cession du bien en cause, et non la résolution du transfert de propriété initial.

Il s'ensuit qu'elle ne peut se régler par la simple restitution de l'indemnité d'expropriation⁶. L'ancien propriétaire, en cas de rachat, est appelé à payer le prix de l'immeuble d'après sa consistance et sa valeur au moment de la rétrocession, de sorte que la hausse du prix peut profiter à l'administration⁷ ou, à l'inverse, sa décote profiter à l'exproprié⁸.

* Une telle garantie légale en faveur de l'ancien propriétaire, dont les origines remontent à l'Ancien régime, a été initialement prévue par l'article 60 de la loi du 7 juillet 1833 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique, sous la dénomination d'un « *droit de remise* ». Pour convaincre en 1833 la Chambre des pairs de reconnaître à l'ancien propriétaire un tel droit, le commissaire du Roi, M. Legrand, expliquait ainsi que, dans le cadre de la procédure d'expropriation, « *[l'État] n'a pas acquis au même titre qu'un simple particulier ; il n'a pu devenir propriétaire qu'à condition ; les terrains ne lui ont été vendus que pour une cause d'utilité publique. Si cette cause ne se réalise pas, il est juste que les propriétaires dépossédés puissent, s'ils le veulent, recouvrer la jouissance [des immeubles qu'ils ont cédés]* »⁹.

Le droit de rétrocession a ensuite été repris dans toutes les législations ultérieures :

⁵ En effet, « *si l'immeuble exproprié ne reçoit pas la destination prévue dans la déclaration d'utilité publique, il est juste que le propriétaire exproprié puisse le récupérer* » (Yves Gaudemet, *Droit administratif des biens, Traité de droit administratif*, t. 2, 14^e éd., LGDJ, 2011, n° 846).

⁶ Cass. civ. 3^e, 30 octobre 1972, n° 71-13.136 : « *la rétrocession, n'étant pas une résolution de l'expropriation mais une cession consentie à l'ancien propriétaire, n'a pas pour effet la restitution de l'indemnité d'expropriation mais le paiement du prix de l'immeuble racheté* ».

⁷ La loi du 7 juillet 1833 prévoyait que le prix ne pouvait excéder la somme moyennant laquelle l'État était devenu propriétaire, mais le décret-loi du 8 août 1935 a supprimé cette limitation.

⁸ René Hostiou, « Expropriation : l'exercice du droit de rétrocession », *La semaine juridique – édition notariale et immobilière* – n° 15, 13 avril 2018, p. 28.

⁹ *Le Moniteur*, 14 mai 1833, p. 1352, cité par Simon Gilbert, « Interrogations sur la constitutionnalité de l'article L. 12-6 alinéa 1^{er} du code de l'expropriation », *AJDA*, 6 mai 2013, n° 16, p. 932.

- Le décret-loi du 8 août 1935 relatif à l'expropriation pour cause d'utilité publique a précisé le régime juridique applicable à ce droit en mettant l'accent sur les prérogatives de l'administration. Il a repris le principe selon lequel, si les terrains acquis pour des travaux d'utilité publique ne recevaient pas la destination prévue, les anciens propriétaires pouvaient en demander la remise. Cette demande restait sans effet si l'administration avait affecté les immeubles ou s'engageait à les affecter, dans le délai de trois ans au plus, à des opérations dont l'utilité publique avait été déclarée dans les formes régulières. Le droit de remise ne s'exerçait que pendant dix ans à compter de l'ordonnance du président du tribunal.

- Le droit de rétrocession a été repris par l'ordonnance n° 58-997 du 23 octobre 1958 portant réforme des règles relatives à l'expropriation pour cause d'utilité publique. L'article 54 de cette ordonnance prévoyait ainsi que « *Si les immeubles expropriés à la suite d'une déclaration d'utilité publique ne reçoivent pas la destination prévue par cette déclaration, les anciens propriétaires, ou leurs ayants droit à titre universel, peuvent en demander la rétrocession pendant un délai de dix ans, à compter de l'ordonnance d'expropriation, à moins que l'expropriant ne requière une nouvelle déclaration d'utilité publique* ».

- Il a été renforcé par la loi du 2 août 1960¹⁰, qui en a allongé les délais et l'a étendu au cas dans lequel les immeubles expropriés ont cessé de recevoir la destination prévue par la DUP.

* Ces dispositions ont été ensuite codifiées à l'article L. 12-6 de l'ancien CECUP, dont les différents alinéas ont été scindés en plusieurs articles lors de la recodification de ce code par l'ordonnance du 6 novembre 2014, sans autre modification.

En l'état actuel du droit, le droit de rétrocession est désormais régi par les dispositions des articles L. 421-1 à L. 421-4 du CECUP.

b. – Les conditions de mise en œuvre du droit de rétrocession

* Aux termes de l'article L. 421-1 du CECUP, les immeubles expropriés qui n'ont pas reçu la destination prévue dans un délai de cinq ans à compter de l'ordonnance d'expropriation, ou qui ont cessé de la recevoir, peuvent faire l'objet d'une demande de rétrocession de la part de leurs anciens propriétaires ou de leurs ayants droit pendant un délai de trente ans, à moins qu'une nouvelle DUP ne soit requise.

¹⁰ Article 24 de la loi n° 60-792 du 2 août 1960 relative au remembrement des propriétés rurales, à certains échanges et cessions d'immeubles ruraux, à l'usage et à l'écoulement des eaux d'irrigation, à certains boisements.

Il résulte de ces dispositions que l'expropriant est tenu de conférer aux biens expropriés la destination prévue par la DUP dans un délai de cinq ans, mais aussi de maintenir cette destination pendant le délai de trente ans durant lequel le droit de rétrocession peut être exercé, afin d'éviter une affectation qui serait considérée comme trop éphémère¹¹. La doctrine a pu voir dans ce double délai, tel que modifié en 1960¹², « *un compromis qui préserve l'expropriant, à la fois des assignations en rétrocession trop précoces, lesquelles étaient fréquentes sous les régimes antérieurs, et de celles trop tardives, la possibilité de demander la rétrocession du bien exproprié expirant désormais à l'issue d'un délai de trente ans* »¹³.

La jurisprudence de la Cour de cassation est venue préciser les modalités d'application de ces exigences.

D'une part, la conformité de la destination des biens expropriés avec les objectifs poursuivis par la DUP est appréciée, de manière globale, au regard de l'ensemble des parcelles acquises pour la réalisation de l'opération déclarée d'utilité publique et non au regard des seules parcelles de l'ancien propriétaire à l'origine de la demande de rétrocession¹⁴.

D'autre part, même avant l'expiration du délai de cinq ans, le droit de rétrocession est acquis lorsque les biens expropriés ont reçu une destination qui rendrait impossible la réalisation du projet déclaré d'utilité publique dans ce délai¹⁵. À l'inverse, lorsque le retard n'est pas imputable à l'expropriant, le dépassement de ce délai ne suffit pas à lui seul à ouvrir droit à la rétrocession des biens expropriés, par exemple, en cas de nécessité de procéder à des fouilles archéologiques¹⁶.

Enfin, si ces dispositions prévoient que le délai imparti à l'ancien propriétaire pour présenter une demande de rétrocession court à compter de l'ordonnance d'expropriation, ce droit lui est également reconnu, en l'absence même d'une telle ordonnance, en cas de cession amiable postérieure à la DUP¹⁷.

¹¹ René Hostiou, « Obstacle à la reconnaissance du droit de rétrocession du fait de l'intervention d'une nouvelle DUP et QPC : constitutionnalité de l'article L. 12-6 », *Revue de droit immobilier*, 6 juin 2012, p. 330.

¹² Dans sa version initiale, l'article 54 de l'ordonnance du 23 octobre 1958 prévoyait que « *Si les immeubles expropriés à la suite d'une déclaration d'utilité publique ne reçoivent pas la destination prévue par cette déclaration, les anciens propriétaires, ou leurs ayants droit à titre universel, peuvent en demander la rétrocession pendant un délai de dix ans, à compter de l'ordonnance d'expropriation, à moins que l'expropriant ne requière une nouvelle déclaration d'utilité publique* ».

¹³ Simon Gilbert, « La responsabilité de l'expropriant dans le cadre de la violation du droit de rétrocession de l'article L. 12-6 du code de l'expropriation », *Droit et ville*, 2000, n° 49, p. 141-174.

¹⁴ Cass. civ. 3^e, 16 janvier 2013, n° 11-24.213.

¹⁵ Cass. civ. 3^e, 15 septembre 2016, n° 15-18.509.

¹⁶ Cass. civ. 3^e, 12 juillet 2018, n° 17-18.826.

¹⁷ Cass. civ. 3^e, 12 décembre 1984, n° 83-11.830.

* Par ailleurs, le droit de rétrocession ne revêt pas un caractère absolu¹⁸.

En application de l'article L. 421-1 du CECUP, la seule réquisition d'une nouvelle DUP suffit en effet à faire échec au droit de rétrocession¹⁹, y compris lorsque celle-ci intervient postérieurement à la demande de rétrocession ou lorsqu'elle se borne à proroger une précédente DUP²⁰.

Cette neutralisation du droit de rétrocession n'est cependant pas discrétionnaire et peut être contrôlée par le biais du détournement de pouvoir ou de procédure. Le Conseil d'État a ainsi jugé, dans une décision du 8 novembre 2000²¹, que, si une nouvelle DUP relative aux mêmes terrains fait en principe obstacle au droit de rétrocession, il en va autrement « *dans l'hypothèse où l'opération déclarée d'utilité publique par la nouvelle déclaration peut être réalisée par la personne bénéficiaire sans utiliser certains des terrains précédemment expropriés à son bénéfice, de sorte qu'en conservant le périmètre de la zone dont l'expropriation avait été précédemment déclarée d'utilité publique, la nouvelle déclaration a eu notamment l'objet, entaché de détournement de procédure, de faire obstacle à l'exercice de leur droit de rétrocession par les anciens propriétaires des terrains non nécessaires à la nouvelle opération* »²².

En revanche, l'expropriant ne peut, par avance, faire obstacle à la rétrocession par une stipulation contractuelle en ce sens. La Cour de cassation a ainsi jugé, dans une décision du 19 janvier 2022, que l'exproprié ne pouvait valablement renoncer par convention à son droit de rétrocession avant que les conditions de sa mise en

¹⁸ Certains auteurs estiment à ce titre qu'il est « *assez facile de [...] mettre en échec* » le droit de rétrocession (Jean-Marie Auby et al., *Droit administratif des biens*, Dalloz, 6^e éd., 2008, n° 697, p. 665), quand d'autres considèrent qu'il ne constitue qu'une « *fausse fenêtre juridique* » (Simon Gilbert, article précité, p. 932).

¹⁹ La loi du 7 juillet 1833 ne permettait pas qu'une nouvelle déclaration d'utilité publique fasse obstacle à la rétrocession. L'article 53 du décret-loi du 8 août 1935 instaura une telle possibilité, en imposant néanmoins la tenue d'une enquête parcellaire. Puis l'ordonnance de 1958 étendit cette possibilité à l'hypothèse d'une simple demande de déclaration d'utilité publique, qui fut ensuite codifiée à l'article L. 12-6 du CECUP, puis à l'article L. 421-1.

²⁰ Cass. civ. 3^e, 26 mars 1980, n° 78-15.092.

²¹ CE, 8 novembre 2000, n° 176394. Dans le même sens, le Conseil d'État a également jugé qu'une DUP, qui a pour seul objet de faire obstacle au droit de rétrocession, est entachée d'un détournement de pouvoir (CE, 12 mai 2004, n° 253586).

²² En outre, dans un arrêt rendu le 2 juillet 2002, la Cour européenne des droits de l'homme a conclu à la violation du droit au respect de ses biens garanti par l'article 1^{er} du premier protocole additionnel à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, dans une hypothèse où l'expropriant avait procédé à la constitution d'une réserve foncière par voie d'expropriation afin de réaliser un habitat social, dès lors que cet objectif n'avait toujours pas été réalisé plus de quinze ans après l'ordonnance d'expropriation. Elle a jugé que l'ancien propriétaire s'était trouvé indûment privé d'une plus-value et avait ainsi subi une charge excessive du fait de l'expropriation litigieuse (CEDH, 2 juillet 2002, *Motais de Narbonne c. France*, req. n° 48161/99). À la suite de cette condamnation, la Cour de cassation a jugé que le juge judiciaire ne pouvait débouter des expropriés d'une demande de rétrocession au motif qu'une nouvelle DUP avait été prise ou requise, sans rechercher s'ils n'avaient pas été indûment privés d'une plus-value et n'avaient pas, en conséquence, subi une charge excessive du fait de l'expropriation (Cass. civ. 3^e, 19 novembre 2008, n° 07-15.705).

œuvre ne soient réunies, dès lors que ce droit relève de l'ordre public de protection²³.

* La procédure à suivre par l'ancien exproprié pour exercer son droit de rétrocession – et par l'expropriant pour « purger » ce droit – est essentiellement prévue par les dispositions réglementaires du CECUP²⁴.

Elles précisent en particulier l'information devant être donnée aux anciens propriétaires en cas d'aliénation pouvant donner lieu à rétrocession²⁵, ainsi que les délais impartis aux intéressés pour faire connaître leur intention de rachat et une proposition de prix²⁶.

En cas de litige tenant au bien-fondé d'une demande de rétrocession, c'est le tribunal judiciaire qui est compétent. Il lui revient en particulier d'apprécier si les biens expropriés ont reçu ou non la destination prévue par l'acte déclaratif d'utilité publique, à moins d'une difficulté sérieuse justifiant le renvoi d'une question préjudicielle au juge administratif concernant la légalité ou l'interprétation de la DUP²⁷.

Par ailleurs, en l'absence d'accord entre les parties sur le prix des biens à rétrocéder, c'est au juge de l'expropriation qu'il appartient de le fixer, « *en suivant les mêmes règles que pour l'expropriation* », selon l'article L. 421-2 du CECUP.

Lorsque la rétrocession est impossible, notamment en cas de destruction du bien, d'implantation d'un ouvrage public ou de cession à un tiers sans droit de suite, le

²³ Cass. civ. 3^e, 19 janvier 2022, n° 20-19.351, paragr. 5 et 6 : « *L'exproprié peut renoncer au droit de rétrocession, qui relève de l'ordre public de protection, une fois celui-ci acquis. / Ce droit ne peut être acquis tant que les conditions de sa mise en œuvre ne sont pas réunies, soit cinq ans après l'ordonnance d'expropriation si les biens n'ont pas reçu la destination prévue par la déclaration d'utilité publique ou ont cessé de recevoir cette destination, soit, avant même l'expiration de ce délai, si le projet réalisé est incompatible avec celui déclaré d'utilité publique* ». Une réponse ministérielle avait déjà indiqué qu'« *Une stipulation contractuelle prévoyant, dès l'intervention de la déclaration d'utilité publique, que le propriétaire renonce par avance, pour lui et ses ayants droit, au droit de rétrocession reconnu par la loi ne serait pas régulière* » (réponse du ministre de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables, publiée dans le JO Sénat du 20 décembre 2007, p. 2330, en réponse à la question écrite n° 1651 de M. Jean-Louis Masson).

²⁴ Articles R. 421-1 et suivants du CECUP.

²⁵ L'article R. 421-1 du CECUP prévoit que « *L'expropriant qui décide d'aliéner un ou plusieurs immeubles susceptibles de donner lieu à l'exercice du droit de rétrocession, défini à l'article L. 421-1, informe de sa décision les anciens propriétaires ou leurs ayants droit à titre universel et les invite à opter entre l'exercice immédiat de leur droit de rétrocession et la renonciation à ce droit* ».

²⁶ Selon l'article R. 421-5 du CECUP, « *Les personnes qui désirent exercer le droit défini à l'article L. 421-1 sont tenues, à peine de déchéance, de le déclarer à l'expropriant dans le délai de trois mois à compter de l'accomplissement de la plus récente en date des deux mesures de publicité prévues à l'article R. 421-4. Leur déclaration comporte obligatoirement l'indication du prix ou du loyer qu'elles sont disposées à accepter* ».

²⁷ Tribunal des conflits, 23 février 2004, n° C3381 ; CE, 18 octobre 2006, n° 275643.

juge judiciaire est compétent pour condamner le bénéficiaire de l'expropriation au paiement d'une indemnité compensatrice²⁸.

c. – Les obligations incombant à l'ancien propriétaire à peine de déchéance de son droit de rachat (les dispositions objet de la décision commentée)

* Lorsque l'ancien propriétaire remplit les conditions pour obtenir la rachat du bien exproprié et souhaite exercer ce droit, **l'article L. 421-3 du CECUP (les dispositions objet de la décision commentée)** exige que le contrat de rachat soit signé et le prix payé dans le mois de sa fixation, soit à l'amiable, soit par décision de justice, à peine de déchéance²⁹.

Le délai d'un mois pour signer le contrat de rachat et payer le prix est considéré par des juridictions du fond comme revêtant un caractère impératif³⁰.

Ces dispositions ont une origine ancienne – elles remontent à l'article 61 de la loi du 7 juillet 1833, qui prescrivait déjà un tel délai d'un mois à peine de déchéance³¹, repris et confirmé par la loi du 3 mai 1841³² – et les commentateurs contemporains voyaient dans cet encadrement du rachat du bien exproprié en cas de rachat dans de strictes limites temporelles la contrepartie du « privilège » octroyé par la loi à l'ancien propriétaire³³.

* En ce sens, la doctrine a pu déduire de cette exigence que la rachat ne devait être regardée que comme « *une faculté d'option, pour dans le délai d'un mois (...), décider de la suite à donner* » à la faculté qui est offerte à l'ancien

²⁸ Cass. civ. 3^e, 20 juin 2007, n° 06-12.569. Toutefois, la Cour de cassation juge que le titulaire du droit de rachat « *n'ayant pas exercé l'action en rachat qui lui était ouverte, dans les délais et les conditions prévus par la loi, ne dispose pas d'une action en indemnisation de la privation de la plus-value acquise par le bien non affecté à la destination prévue par la déclaration d'utilité publique, dès lors que, en raison de sa propre inaction, il ne subit aucune charge excessive* » (Cass. civ. 3^e, 19 mars 2020, n° 19-13.648).

²⁹ Des dispositions similaires sont prévues par l'article L. 424-2 du CECUP lorsque l'expropriant entend céder des terrains qui étaient agricoles au moment de leur expropriation, en prévoyant que les anciens propriétaires ou leurs ayants droit disposent d'une priorité pour leur acquisition. Le second alinéa de cet article prévoit, en des termes strictement identiques à ceux de l'article L. 421-3, une déchéance à défaut de signature et de paiement du prix dans le même délai d'un mois.

³⁰ Sauf dans le cas où l'expropriant renoncerait à se prévaloir de la déchéance du droit de rachat (Cour d'appel de Paris, 2^e chambre, section B, 16 octobre 2008, n° 07/07638). Par ailleurs, il a été jugé que n'ayant pas payé le prix de rachat du terrain dans le mois de la fixation du prix par le juge judiciaire et n'ayant pas en conséquence la qualité de « propriétaire évincé » à la date de la décision contestée, l'ancien propriétaire n'était pas recevable à agir contre une décision de préemption du bien dont il s'agit (TA Toulon, 19 mars 2010, n° 0802717).

³¹ « *Un avis (...) fait connaître les terrains que l'administration est dans le cas de revendre. Dans les trois mois de cette publication, les anciens propriétaires qui veulent réacquiescer la propriété desdits terrains sont tenus de le déclarer ; et, dans le mois de la fixation du prix, soit amiable, soit judiciaire, ils doivent passer le contrat de rachat et payer le prix : le tout à peine de déchéance du privilège que leur accorde l'article précédent* ».

³² Loi du 3 mai 1841 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique.

³³ « *[Ce droit] étant, pour les propriétaires dépossédés, un véritable privilège, il était juste que la loi en subordonnât la concession à l'accomplissement rigoureux, et dans les délais, des conditions qu'elle impose aux propriétaires* » (Jean Charles de Peyronny et Louis Emmanuel Delamarre, *Commentaire théorique et pratique des lois d'expropriation pour cause d'utilité publique*, 1859, § 743, p. 633).

propriétaire³⁴, et non comme « *une obligation contraignante car il peut à tout moment renoncer à l'opération s'il estime, en définitive, trop élevé le prix fixé par la juridiction de l'expropriation* »³⁵.

D'autres auteurs ont relevé qu'au titre de ces dispositions, l'ancien propriétaire « *ne dispose que d'un délai extrêmement court pour faire savoir à l'expropriant s'il entend donner suite à sa demande et pour ce faire, procéder au versement de la somme fixée* »³⁶, au point de rendre en pratique difficile l'exercice du droit de rétrocession³⁷.

B. – Origine de la QPC et question posée

À la suite de la déclaration d'utilité publique du projet de la commune de Thionville de créer la zone d'aménagement concerté de Metzange-Buchel, l'établissement public foncier de Lorraine – ultérieurement devenu l'établissement public foncier du Grand Est (EPFGE) – avait acquis par acte notarié du 1^{er} août 1994 plusieurs parcelles de terrain agricole qui appartenaient aux consorts F.

Toutefois, par un jugement du 15 février 2013, le tribunal de grande instance de Thionville, saisi par les consorts F., avait constaté que ces parcelles n'avaient pas reçu la destination prévue par la déclaration d'utilité publique. Il avait ainsi ordonné la restitution de l'une de ces parcelles, dès lors que sa rétrocession était encore possible.

N'ayant reçu aucune proposition amiable de la part des consorts F. pour le rachat de la parcelle devant leur être rétrocédée, l'EPFGE avait saisi au cours du mois de novembre 2018 le juge de l'expropriation, qui par un jugement du 14 novembre 2019 – rectifié le 19 mars 2020 – avait fixé le prix à payer par les anciens propriétaires et précisé que ceux-ci disposaient d'un délai d'un mois à compter de la décision définitive pour accepter le prix fixé ou renoncer à la rétrocession.

³⁴ René Hostiou, « Expropriation. - Rétrocession. - Reconnaissance du droit à rétrocession », AJDI n° 3, mars 1996 p. 214.

³⁵ Antoine Bernard, Commentaire sous l'arrêt de la Cour de cassation du 26 octobre 1983, *Directeur général des impôts c./ Banque privée de gestion financière dite BPGF*, in JCP G, 27 février 1985, n° 9, II, 20350.

³⁶ René Hostiou, « Expropriation : l'exercice du droit de rétrocession », article précité, p. 28.

³⁷ Un auteur observe que l'ancien propriétaire « *doit réaliser l'opération de façon très rapide, car il ne dispose que d'un mois à compter de la fixation du prix, soit à l'amiable, soit par décision de justice, pour passer le contrat de rachat et payer ainsi le prix et ce, sous peine de déchéance (article L. 12-6, alinéa 4). Or, disposer d'une somme si importante dans un délai très court s'avère une mission presque impossible à accomplir, même au plus chanceux. À noter en plus que les fluctuations financières des marchés rendent les conditions d'octroi de crédits draconiennes et onéreuses* » (François-Fawzat Farhat, « La rétrocession ou l'histoire d'un droit en coma juridique », *Les petites affiches*, 28 novembre 1997, n° 143, p. 4).

En l'absence de réaction des intéressés, l'EPFGE avait informé les consorts F. par lettres des 17 septembre et 13 octobre 2020, que compte tenu de l'expiration du délai d'un mois prévu par l'article L. 421-3 du CECUP, il entendait se prévaloir de la déchéance de leur droit à la rétrocession, avant de céder la parcelle à l'aménageur de la ZAC par acte authentique du 30 novembre 2020.

Afin d'obtenir néanmoins la restitution à leur profit de la parcelle, les consorts F. avaient saisi au cours du mois de novembre 2021 le juge de l'expropriation du département de la Moselle, qui s'était déclaré incompétent au profit du tribunal judiciaire de Thionville. Au cours de cette instance, ils avaient soulevé une QPC portant sur l'article L. 421-3 du code de l'expropriation, qui avait été transmise à la Cour de cassation par la présidente du tribunal judiciaire par ordonnance du 3 juin 2024.

Aux termes de l'arrêt précité du 5 septembre 2024, la Cour de cassation avait jugé que la question présentait un caractère sérieux.

Elle avait d'abord rappelé que, « *En instaurant le droit de rétrocession, le législateur a entendu renforcer les garanties légales assurant le respect du droit de propriété et de l'exigence constitutionnelle selon laquelle l'expropriation d'immeubles ou de droits réels immobiliers ne peut être ordonnée que pour la réalisation d'une opération dont l'utilité publique a été légalement constatée (Cons. const., 15 février 2013, décision n° 2012-292 QPC)* ».

Puis elle avait considéré que, « *En premier lieu, la disposition contestée, en ce qu'elle sanctionne par la déchéance du droit de rétrocession l'absence de signature de l'acte de vente et de paiement du prix dans le délai d'un mois à compter de la fixation amiable ou judiciaire du prix, nonobstant l'accomplissement à cette fin de diligences par le titulaire du droit de rétrocession ou une éventuelle inertie de l'autorité expropriante, est susceptible de priver d'effectivité l'exercice du droit de rétrocession et, ainsi, de porter atteinte au droit de propriété. / En second lieu, cette atteinte pourrait être considérée comme disproportionnée, dès lors que le délai d'un mois paraît incompatible avec les délais usuels d'établissement d'un acte authentique et, lorsque le bénéficiaire du droit de rétrocession est tenu de recourir à un financement, de souscription d'un prêt bancaire* ». Elle avait donc renvoyé la QPC au Conseil constitutionnel.

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

Les requérants reprochaient à l'article L. 421-3 du CECUP d'imposer, à peine de déchéance, à l'ancien propriétaire d'un bien exproprié qui souhaitait en obtenir la rétrocession un délai d'une durée insuffisante pour signer le contrat de rachat et payer le prix de la rétrocession, alors même que la méconnaissance de ce délai

pouvait résulter du comportement de l'expropriant. Selon eux, ces dispositions portaient ainsi atteinte au droit de propriété en méconnaissance des articles 2 et 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789.

A. – La jurisprudence constitutionnelle relative aux garanties légales encadrant les procédures d'expropriation

* Au sein du champ d'application large de la protection constitutionnelle dont bénéficie le droit de propriété, le Conseil constitutionnel distingue la protection contre la privation de propriété, fondée sur l'article 17 de la Déclaration de 1789, de celle contre les atteintes portées à l'exercice du droit de propriété, fondée sur l'article 2 de cette déclaration.

La première n'autorise à priver un individu de sa propriété que si « *la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité* »³⁸. La seconde conduit le Conseil à s'assurer que les atteintes portées à l'exercice du droit de propriété sont justifiées par un motif d'intérêt général et « *proportionnées à l'objectif poursuivi* »³⁹. Le Conseil s'assure également, sur le fondement de l'article 2, que les limitations apportées à l'exercice du droit de propriété n'aboutissent pas à en dénaturer le sens et la portée⁴⁰.

* Pour apprécier si une mesure relève du champ de l'article 17 ou de celui de l'article 2 de la Déclaration de 1789, le Conseil prend en compte tant la nature de l'atteinte à la propriété (la mesure est-elle, par elle-même, une privation de propriété ?) que son objet (la mesure a-t-elle pour objet la privation de propriété ou sa dénaturation ?).

Au regard de cette grille d'analyse, la procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique a pour objet une privation de propriété et relève donc de l'article 17 de la Déclaration de 1789⁴¹, contrairement, par exemple, à l'accès aux propriétés privées pour l'étude des projets de travaux publics et à l'occupation

³⁸ Décisions n° 81-132 DC du 16 janvier 1982, *Loi de nationalisation*, cons. 44 et 46, et n° 2011-169 QPC du 30 septembre 2011, *Consorts M. et autres (Définition du droit de propriété)*, cons. 6.

³⁹ Décisions n°s 2010-60 QPC du 12 novembre 2010, *M. Pierre B. (Mur mitoyen)*, cons. 3, et 2011-151 QPC du 13 juillet 2011, *M. Jean-Jacques C. (Attribution d'un bien à titre de prestation compensatoire)*, cons. 3.

⁴⁰ Le Conseil a ainsi censuré sur ce fondement une disposition législative permettant de contraindre un créancier poursuivant à devenir propriétaire d'un bien immobilier détenu par son débiteur, en le déclarant, sous certaines conditions, adjudicataire de l'immeuble ainsi mis aux enchères (décision n° 98-403 DC du 29 juillet 1998, *Loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions*, cons. 38 à 40).

⁴¹ Voir notamment la décision n° 2010-26 QPC du 17 septembre 2010, *SARL l'Office central d'accession au logement (Immeubles insalubres)*, cons. 10.

temporaire de ces terrains pour la réalisation de ces opérations, qui constituent uniquement des restrictions à l'exercice du droit de propriété⁴².

* Le Conseil a ainsi développé une jurisprudence abondante en matière d'expropriation sur le seul fondement de l'article 17 de la Déclaration de 1789⁴³.

Les exigences résultant de cet article en cas d'expropriation d'immeubles ou de droits réels immobiliers ont été en particulier précisées dès la décision n° 89-256 DC du 25 juillet 1989⁴⁴.

Il ressort de cette décision, relative à la procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique, 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, au regard de l'exigence d'une juste et préalable indemnité, sur des dispositions encadrant la fixation du montant de l'indemnité d'expropriation ou permettant une prise de possession anticipée⁴⁵.

En revanche, jusqu'à la décision commentée, il n'avait été amené qu'à une seule occasion, dans sa décision n° 2012-292 QPC du 15 février 2013 – à examiner la conformité de dispositions législatives spécifiquement au regard de l'exigence tenant à ce que l'utilité publique ait été légalement constatée.

⁴² Décision n° 2011-172 QPC du 23 septembre 2011, *Époux L. et autres (Accès aux propriétés privées pour l'étude des projets de travaux publics)*, cons. 9 et 10.

⁴³ Voir, par exemple, le commentaire de 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)*, qui établit un tableau récapitulatif des différentes décisions rendues jusqu'alors par le Conseil.

⁴⁴ 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, précitée, cons. 6.

⁴⁵ Voir, en dernier lieu, la décision n° 2023-851 DC du 21 juin 2023, *Loi relative à l'accélération des procédures liées à la construction de nouvelles installations nucléaires à proximité de sites nucléaires existants et au fonctionnement des installations existantes*, paragr. 85 à 96.

Dans cette décision, le Conseil était saisi du premier alinéa de l'ancien article L. 12-6 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, qui permet à l'ancien propriétaire ou à ses ayants droit de demander la rétrocession de leur immeuble exproprié si celui-ci n'a pas reçu, dans les cinq ans à compter de la date de l'ordonnance d'expropriation, une destination conforme à celle prévue dans la déclaration d'utilité publique ou a cessé de la recevoir. Il était déjà prévu par ces dispositions que le droit de rétrocession pouvait être exercé pendant un délai de trente ans à compter de l'ordonnance d'expropriation sans qu'il ne puisse être fait obstacle à une telle demande formée par l'ancien propriétaire ou ses ayants droit autrement que par la réquisition d'une nouvelle déclaration d'utilité publique.

Selon la requérante, en permettant que la seule réquisition d'une nouvelle déclaration d'utilité publique fasse obstacle au droit de rétrocession, les dispositions contestées portaient atteinte au droit de propriété.

Préalablement à l'examen du bien-fondé de ce grief, le Conseil a précisé qu'au titre de la protection du droit de propriété, les exigences constitutionnelles au regard desquelles devait être exercé son contrôle étaient celles résultant de l'article 17 de la Déclaration de 1789, et en particulier, celle tenant à la condition d'une nécessité publique. Il n'a pas ainsi cité l'intégralité de son considérant de principe en matière d'expropriation, mais seulement rappelé que : *« afin de se conformer à ces exigences constitutionnelles, la loi ne peut autoriser l'expropriation d'immeubles ou de droits réels immobiliers que pour la réalisation d'une opération dont l'utilité publique est légalement constatée »*.

Le Conseil a ensuite considéré que *« par les dispositions du titre I^{er} du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, le législateur a entendu fixer les garanties légales de nature à satisfaire aux exigences de l'article 17 de la Déclaration de 1789 ; qu'il en va notamment ainsi des dispositions du chapitre I^{er} relatives à l'enquête publique et à la déclaration d'utilité publique ; que cette déclaration peut faire l'objet d'un recours devant la juridiction administrative compétente ; qu'en instaurant le droit de rétrocession, le législateur a entendu renforcer ces garanties légales assurant le respect de l'exigence constitutionnelle selon laquelle l'expropriation d'immeubles ou de droits réels immobiliers ne peut être ordonnée que pour la réalisation d'une opération dont l'utilité publique a été légalement constatée »*.

Puis, il a jugé *« qu'en prévoyant que la réquisition d'une nouvelle déclaration d'utilité publique permet à elle-seule de faire obstacle à une demande de rétrocession formée par l'ancien propriétaire ou ses ayants droit, le législateur a entendu fixer des limites à l'exercice du droit de rétrocession afin que sa mise en œuvre ne puisse faire obstacle à la réalisation soit d'un projet d'utilité publique qui a été retardé, soit d'un nouveau projet d'utilité publique se substituant à celui*

en vue duquel l'expropriation avait été ordonnée ; qu'il n'a ainsi pas méconnu les exigences constitutionnelles résultant de l'article 17 de la Déclaration de 1789 »⁴⁶.

Le commentaire de cette décision précisait que le Conseil constitutionnel a considéré que le droit de rétrocession ne pouvait être appréhendé séparément de la procédure d'expropriation dont il participe, dès lors qu'il « *constitue (...) une garantie a posteriori que l'expropriation a effectivement été mise en œuvre pour un motif d'intérêt public* ».

Il soulignait néanmoins que « *S'il constitue une garantie supplémentaire assurant le respect de l'exigence de nécessité publique justifiant l'expropriation, le droit de rétrocession n'est qu'une des modalités selon lesquelles le législateur assure la conformité du régime légal de l'expropriation aux exigences constitutionnelles* ».

B. – L'application à l'espèce

Aux termes de la décision commentée, le Conseil constitutionnel s'est d'emblée placé, pour l'exercice de son contrôle, sur le terrain de l'article 17 de la Déclaration de 1789 applicable aux privations de propriété, en rappelant que pour se conformer à ces exigences constitutionnelles, « *la loi ne peut autoriser l'expropriation d'immeubles ou de droits réels immobiliers que pour la réalisation d'une opération dont l'utilité publique est légalement constatée* » (paragr. 3).

Se situant dans la ligne de sa décision n° 2012-292 QPC du 15 février 2013 précitée, le Conseil constitutionnel a ainsi implicitement admis que le grief tiré de l'atteinte au droit de propriété était bien opérant à l'encontre des dispositions contestées, en dépit de la nature particulière du droit de rétrocession – puisque ce droit bénéficie à l'ancien propriétaire d'un bien exproprié alors que, l'expropriation étant déjà intervenue, ce dernier ne dispose plus à l'égard de ce bien d'aucun droit de propriété.

Le droit de rétrocession de l'ancien propriétaire ne peut en effet être appréhendé séparément de la procédure d'expropriation : il constitue une garantie *a posteriori* qui s'ajoute à celles, préalables à l'expropriation, relatives à l'enquête publique et à la déclaration d'utilité publique.

Le Conseil s'est ensuite attaché à décrire l'objet des dispositions contestées.

⁴⁶ Décision n° 2012-292 QPC du 15 février 2013, précitée, cons. 3 à 6.

Retraçant les conditions auxquelles est reconnu un droit de rétrocession à l'ancien propriétaire d'un bien exproprié, il a rappelé que l'article L. 421-1 du CECUP permet à celui-ci ou à ses ayants droit de demander la rétrocession de l'immeuble exproprié qui n'a pas reçu, dans les cinq ans à compter de la date de l'ordonnance d'expropriation, une destination conforme à celle prévue par la déclaration d'utilité publique ou a cessé de la recevoir (paragr. 4). Il a relevé que, « *En application des dispositions contestées, à peine de déchéance, le contrat de rachat doit être signé et le prix payé dans le mois suivant sa fixation* » (paragr. 5).

Reprenant les termes de sa précédente décision n  2012-292 QPC du 15 février 2013, le Conseil a par ailleurs précisé la nature du contrôle qu'il lui appartenait d'exercer sur ces dispositions.

Il a rappelé à cet égard que, « *En instaurant le droit de rétrocession, le législateur a entendu renforcer les garanties légales assurant le respect de l'exigence constitutionnelle de l'article 17 de la Déclaration de 1789 selon laquelle l'expropriation d'immeubles ou de droits réels immobiliers ne peut être ordonnée que pour la réalisation d'une opération dont l'utilité publique a été légalement constatée* » (paragr. 6).

Le droit de rétrocession n'étant pas, en lui-même, protégé au titre du droit de propriété, il ne revenait pas au Conseil de procéder à un contrôle classique de proportionnalité des atteintes qui lui sont portées. Mais, parce qu'il constitue une garantie *a posteriori* de ce que l'opération d'expropriation réponde à une utilité publique légalement constatée, il lui appartenait en revanche de s'assurer que les limitations apportées par le législateur au droit de rétrocession ne conduisaient pas à priver de garanties légales les exigences constitutionnelles découlant de l'article 17 de la Déclaration de 1789.

  ce titre, d'une part, s'attachant à identifier l'objectif poursuivi par les dispositions contestées, le Conseil a constaté que, « *en imposant un délai d'un mois, à peine de déchéance, pour la signature du contrat de rachat ainsi que pour le paiement du prix, le législateur a entendu encadrer l'exercice du droit de rétrocession afin de prévenir l'inaction de son titulaire* » (paragr. 7).

D'autre part, le Conseil a relevé que « *ce délai court, une fois que l'intéressé a fait valoir son droit de rétrocession, à compter de la fixation du prix. Or, cette dernière n'intervient qu'après que les parties se sont accordées à l'amiable sur ce prix ou, à défaut d'accord, qu'à la suite d'une décision de justice* ».

En dépit de la brièveté du délai d'un mois imparti pour signer l'acte de vente, le déclenchement de ce délai, dès lors qu'il ne court qu'à compter de la fixation du prix de cession, est en effet laissé à la main de l'ancien propriétaire, qui peut

prendre l'initiative de proposer un prix d'acquisition que l'expropriant est susceptible d'accepter ou, en l'absence d'accord entre les parties, de saisir le juge de l'expropriation.

Le Conseil constitutionnel en a déduit que les dispositions contestées ne faisaient pas obstacle, par elles-mêmes, à l'exercice du droit de rétrocession par son titulaire (paragr. 8).

Il a néanmoins tenu compte de ce que ces dispositions instituent une cause de déchéance du droit de rétrocession en cas de méconnaissance du délai légal, alors que le respect de ce délai ne repose pas uniquement sur le comportement du titulaire de ce droit. Or il ne peut être exclu que, dans certaines configurations particulières, le non-respect du délai d'un mois puisse dépendre, non de l'intéressé, mais du comportement de l'expropriant ou de celui d'un tiers.

Pour éviter que l'ancien propriétaire puisse être déchu de son droit de rétrocession alors que la méconnaissance du délai prévu par les dispositions contestées ne lui serait pas imputable, le Conseil a donc formulé une réserve d'interprétation selon laquelle *« ces dispositions ne sauraient, sans méconnaître les exigences constitutionnelles précitées, être interprétées comme permettant que la déchéance du droit de rétrocession soit opposée à l'ancien propriétaire ou à ses ayants droit lorsque le non-respect du délai qu'elles prévoient ne leur est pas imputable »* (paragr. 9).

Sous cette réserve, le Conseil a jugé que ces dispositions ne privaient pas de garanties légales les exigences constitutionnelles résultant de l'article 17 de la Déclaration de 1789 et écarté le grief tiré de leur méconnaissance (paragr. 10).

Ces dispositions ne méconnaissant aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit, il les a déclarées, sous cette réserve, conformes à la Constitution (paragr. 11).