

**Décision n° 2012-292 QPC du 15 février 2013**

*Mme Suzanne P.-A.*

*(Droit de rétrocession en cas d'expropriation pour cause d'utilité publique)*

La troisième chambre civile de la Cour de cassation a renvoyé au Conseil constitutionnel le 27 novembre 2012 (arrêt n° 1557 du même jour) une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) posée par Mme Suzanne P.-A. portant sur la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit du premier alinéa de l'article L. 12-6 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, qui précise les modalités de mise en œuvre du droit de rétrocession conféré à l'ancien propriétaire des biens expropriés.

Dans sa décision n° 2012-292 QPC du 15 février 2013, le Conseil constitutionnel a déclaré ces dispositions conformes à la Constitution.

**I. - Dispositions contestées**

Aux termes du premier alinéa de l'article L. 12-6 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique : « *Si les immeubles expropriés en application du présent code n'ont pas reçu dans le délai de cinq ans la destination prévue ou ont cessé de recevoir cette destination, les anciens propriétaires ou leurs ayants droit à titre universel peuvent en demander la rétrocession pendant un délai de trente ans à compter de l'ordonnance d'expropriation, à moins que ne soit requise une nouvelle déclaration d'utilité publique* ».

**A. - Historique**

Si l'expropriation a pour but d'opérer un transfert de propriété du bien exproprié au profit de l'expropriant, les garanties qui sont conférées par le législateur à l'ancien propriétaire perdurent une fois l'expropriation intervenue. En particulier, « *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* »<sup>1</sup>.

Aussi, une fois la procédure d'expropriation achevée, l'article L. 12-6 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique reconnaît au profit de l'ancien

---

<sup>1</sup> Y. Gaudemet, *Droit administratif des biens*, in *Traité de droit administratif*, t. 2, 14<sup>ème</sup> éd., LGDJ, 2011, n° 846.

propriétaire du bien exproprié ou de ses ayants cause un « *droit de rétrocession* » ou « *de priorité* ». Ce droit intervient lorsque l'expropriant n'a pas affecté le bien à la destination qui était initialement prévue et qui justifiait l'expropriation. L'ancien propriétaire se voit alors concéder un droit de priorité en vertu duquel il peut racheter le bien naguère exproprié.

La loi du 7 juillet 1833 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique, confirmée par la loi du 3 mai 1841, reconnaît, sous le nom de « droit de remise », l'existence de ce droit que l'on présente, depuis lors, comme une garantie de nature à contrebalancer l'exorbitance des pouvoirs attribués à la puissance publique dans le cadre de la procédure d'expropriation<sup>2</sup>.

Le décret-loi du 8 août 1935 relatif à l'expropriation pour cause d'utilité publique précise le régime juridique applicable à ce droit en mettant l'accent sur les prérogatives de l'administration. Est repris le principe selon lequel si les terrains acquis pour des travaux d'utilité publique ne reçoivent pas la destination prévue<sup>3</sup>, les anciens propriétaires peuvent en demander la remise. Cette demande reste sans effet si l'administration a affecté les immeubles ou s'engage à les affecter, dans le délai de trois ans au plus, à des opérations dont l'utilité publique a été déclarée dans les formes régulières. Le droit de remise ne s'exerce 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* ».

Ce dispositif a été modifié par la loi n° 60-792 du 2 août 1960<sup>4</sup>, qui a étendu le droit de rétrocession à l'hypothèse de la cessation d'affectation et augmenté son délai de mise en œuvre, le texte prévoyant alors que « *Si les immeubles expropriés en application de la présente ordonnance n'ont pas reçu dans le délai de cinq ans la destination prévue ou ont cessé de recevoir cette destination, les anciens propriétaires ou leurs ayants droit à titre universel peuvent en demander la rétrocession pendant un délai de trente ans à compter*

<sup>2</sup> R. Hostiou, « Affectation du bien exproprié et effectivité du droit de rétrocession : Analyse de la situation de la France au regard de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme », in *Terres du droit, Mélanges en l'honneur de Y. Jégouzo*, Dalloz 2009, p. 71.

<sup>3</sup> Mais aucun délai n'était imparti à l'expropriant.

<sup>4</sup> 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.

*de l'ordonnance d'expropriation, à moins que ne soit requise une nouvelle déclaration d'utilité publique ».*

Le texte a enfin été codifié au sein du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique<sup>5</sup>. L'article L. 12-6 figure dans la section II du chapitre II - Transfert de propriété et droit de rétrocession - du titre premier - Règles générales - de la partie législative de ce code.

## **B. - Mise en œuvre du droit de rétrocession**

- Les modalités de la mise en œuvre du droit de rétrocession sont prévues par les autres alinéas de l'article L. 12-6 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique<sup>6</sup> :

*« Lorsque ces immeubles étaient des terrains agricoles au moment de leur expropriation et que les collectivités expropriantes décident de procéder à leur location, elles doivent les offrir, en priorité, aux anciens exploitants ou à leurs ayants droit à titre universel s'ils ont participé effectivement à l'exploitation des biens en cause durant les deux années qui ont précédé l'expropriation, à condition que les intéressés justifient préalablement être en situation régulière, compte tenu de la location envisagée, au regard du titre VII du livre I<sup>er</sup> du code rural.*

*« Lorsque ces terrains sont rétrocédés, les anciens propriétaires ou leurs ayants droit à titre universel disposent d'une priorité pour leur acquisition. L'estimation de leur valeur de vente se fera suivant les mêmes normes que pour les expropriations.*

*« Ils doivent, dans ce cas, et dans le mois de la fixation du prix soit à l'amiable, soit par décision de justice, passer le contrat de rachat et payer le prix, le tout à peine de déchéance.*

*« Les dispositions qui précèdent ne sont pas applicables aux immeubles qui auront été acquis sur la réquisition du propriétaire en vertu des articles L. 13-10 et L. 13-11 et qui resteraient disponibles après exécution des travaux. »*

Ce droit conféré à l'ancien propriétaire est très particulier. La procédure d'expropriation étant, par hypothèse, terminée, le bien exproprié appartient

---

<sup>5</sup> Loi n° 72-535 du 30 juin 1972 relative à la codification des textes législatifs concernant l'urbanisme, la construction et l'habitation, l'expropriation pour cause d'utilité publique, la voirie routière, le domaine public fluvial et la navigation intérieure ; décret n° 77-392 du 28 mars 1977 portant codification des textes législatifs concernant l'expropriation pour cause d'utilité publique.

<sup>6</sup> Voir aussi les articles R. 12-6 et s. du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique

désormais à l'expropriant et non plus à celui que l'on désigne précisément comme l'ancien propriétaire.

Le droit de rétrocession est dans tous les cas ouvert lorsque les biens expropriés n'ont pas reçu la destination prévue ou ont cessé de recevoir cette destination dans le délai de cinq ans suivant l'expropriation. Dans cette hypothèse, les anciens propriétaires ou leurs ayants droit à titre universel peuvent alors demander la rétrocession du bien pendant un délai de trente ans à compter de l'ordonnance d'expropriation.

- On a relevé que « *le droit de rétrocession n'est pas absolu mais au contraire assez facile à mettre en échec* »<sup>7</sup> puisque le texte offre à l'expropriant un moyen pour neutraliser le droit de rétrocession, en précisant que ce droit ne peut être exercé qu'« *à moins que ne soit requise une nouvelle déclaration d'utilité publique* ».

Dès lors, la seule réquisition d'une nouvelle déclaration d'utilité publique (DUP) suffit à faire échec au droit de rétrocession. Il en va ainsi même lorsque cette réquisition est « *postérieure à la demande de rétrocession. Cette possibilité peut même être utilisée plusieurs fois, une nouvelle demande de rétrocession intervenue après une DUP qui faisait échec à la première pouvant être à son tour mise en échec par une nouvelle DUP* »<sup>8</sup>.

L'utilisation de cette technique de neutralisation du droit de rétrocession n'est cependant pas discrétionnaire et peut être contrôlée par le biais du détournement de pouvoir. Le Conseil d'État a ainsi jugé, dans une décision rendue le 12 mai 2004<sup>9</sup>, « *qu'aux termes des dispositions du II de l'article L. 11.5 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique : " L'acte déclarant l'utilité publique précise le délai pendant lequel l'expropriation devra être réalisée. Ce délai ne peut, si la déclaration d'utilité publique est prononcée par arrêté, être supérieur à cinq ans (...) " et qu'aux termes du premier alinéa de l'article L. 12-6 du même code : " Si les immeubles expropriés en application du présent code n'ont pas reçu dans le délai de cinq ans la destination prévue ou ont cessé de recevoir cette destination, les anciens propriétaires ou leurs ayants droit à titre universel peuvent en demander la rétrocession pendant un délai de trente ans à compter de l'ordonnance d'expropriation, à moins que ne soit requise une nouvelle déclaration d'utilité publique" ; qu'il résulte de ces dispositions qu'une nouvelle déclaration d'utilité publique relative aux mêmes terrains fait en principe obstacle à ce que le propriétaire exproprié en application d'une*

<sup>7</sup> J.-M. Auby, P. Bon, J.-B. Auby, Ph. Terneyre, *Droit administratif des biens*, Dalloz, 6<sup>ème</sup> éd., 2008, n° 697, p. 665.

<sup>8</sup> *Ibid.*, p. 665-666.

<sup>9</sup> CE, 12 mai 2004, *Département des Alpes-Maritimes et Ministre de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer*, n° 253586.

*précédente déclaration d'utilité publique, ou ses ayants droits, exerce son droit de rétrocession à l'issue du délai de cinq ans mentionné au premier alinéa de l'article L. 12-6 du code de l'expropriation ; que, toutefois, il en va autrement dans l'hypothèse où la nouvelle déclaration d'utilité publique a eu pour seul objet d'empêcher l'exercice par les anciens propriétaires, ou leurs ayants droit, de leur droit de rétrocession ». Le Conseil d'État a retenu, en l'espèce, « que, si l'administration soutient que la nouvelle déclaration d'utilité publique avait pour objet la constitution d'une réserve foncière, il ressort des pièces du dossier, et notamment de la notice explicative jointe au dossier d'enquête de cette nouvelle déclaration d'utilité publique, que cette procédure a eu pour seul objet de faire obstacle au droit de rétrocession des anciens propriétaires ; que cet acte est donc entaché d'un détournement de pouvoir ».*

La Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) s'est penchée sur cette question dans l'hypothèse où l'expropriation a pour objet de constituer une réserve foncière, auquel cas l'affectation dans le délai de cinq ans n'est pas nécessaire.

Ainsi, dans un arrêt rendu le 2 juillet 2002<sup>10</sup>, la CEDH a conclu à la violation du droit au respect de ses biens garanti par l'article 1<sup>er</sup> du premier protocole additionnel, 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 ainsi jugé que, si « *le maintien en réserve d'un bien exproprié, même durant une longue période, ne constitue pas nécessairement un manquement à l'article 1 du Protocole n° 1* » (§ 21), il en va différemment lorsque, au cas d'espèce, « *le maintien du bien en réserve durant une longue période ne repose pas lui-même sur des raisons tenant de l'utilité publique et où, durant cette période, ledit bien engendre une plus-value appréciable dont les anciens propriétaires se voient privés* » (§ 21), de sorte que « *les requérants sont fondés à soutenir qu'ils ont été indûment privés d'une plus-value engendrée par le bien exproprié et ont, en conséquence, subi une charge excessive du fait de l'expropriation litigieuse* » (§ 23).

## **II. - Examen de la constitutionnalité des dispositions contestées**

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 portent atteinte au droit de propriété ; en outre, le législateur aurait méconnu l'étendue de sa compétence en abandonnant à l'autorité administrative la détermination de règles relatives à la protection du droit de propriété.

<sup>10</sup> CEDH, 2 juillet 2002, *Motais de Narbonne c. France*, req. n° 48161/99.

La Cour de cassation a estimé que la question était sérieuse « *en ce que le texte contesté, qui permet à l'expropriant de faire échec au droit de rétrocession de l'exproprié par la seule réquisition d'une nouvelle déclaration d'utilité publique, sans que cette faculté soit limitée en nombre ou dans le temps, ni même que la réquisition soit suivie d'une déclaration d'utilité publique, pourrait être considéré comme portant une atteinte excessive au droit de propriété* ».

Le Conseil constitutionnel, qui a déjà rendu plusieurs décisions à propos de dispositions relatives à l'expropriation pour cause d'utilité publique, a écarté les deux griefs de la requérante.

### **A. - La jurisprudence constitutionnelle en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique**

La jurisprudence relative au droit de propriété est désormais bien connue. Dans son dernier état, le Conseil constitutionnel juge que « *la propriété figure au nombre des droits de l'homme consacrés par les articles 2 et 17 de la Déclaration de 1789 ; qu'aux termes de son article 17 : "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"* ; 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 »<sup>11</sup>.

Dans le domaine de l'expropriation pour cause d'utilité publique, le Conseil retient « *qu'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"* ; qu'afin de se conformer à ces exigences constitutionnelles, la loi ne peut autoriser l'expropriation d'immeubles ou de droits réels immobiliers que pour la réalisation d'une opération dont l'utilité publique est légalement constatée ; que la prise de possession par l'expropriant doit être subordonnée au versement préalable d'une indemnité ; que, pour être juste, l'indemnité doit couvrir l'intégralité du préjudice direct, matériel et certain, causé par l'expropriation ; qu'en cas de désaccord sur la fixation du montant de l'indemnité, l'exproprié doit disposer

---

<sup>11</sup> Notamment décisions n<sup>os</sup> 2011-208 QPC du 13 janvier 2012, *Consorts B. (Confiscation de marchandises saisies en douane)*, cons. 4 ; 2011-209 QPC du 17 janvier 2012, *M. Jean-Claude G. (Procédure de dessaisissement d'armes)*, cons. 4 ; 2011-212 QPC du 20 janvier 2012, *Mme Khadija A., épouse M. (Procédure collective : réunion à l'actif des biens du conjoint)*, cons. 3.

*d'une voie de recours appropriée* ». Ce principe, souvent combiné à l'article 16 de la Déclaration de 1789, a été plusieurs fois mis en œuvre.

- Dans sa décision n° 2010-26 QPC du 17 septembre 2010, relative aux articles 13, 14, 17 et 18 de la loi n° 70-612 du 10 juillet 1970 tendant à faciliter la suppression de l'habitat insalubre<sup>12</sup>, le Conseil constitutionnel a validé les dispositions contestées pour les motifs suivants :

*« Considérant, toutefois que l'octroi par la collectivité expropriante d'une provision représentative de l'indemnité due n'est pas incompatible avec le respect de ces exigences si un tel mécanisme répond à des motifs impérieux d'intérêt général et est assorti de la garantie des droits des propriétaires intéressés ;*

*« Considérant, d'une part, que les articles 13, 14, 17 et 18 de la loi du 10 juillet 1970 confient au préfet la possibilité de prendre possession d'immeubles déclarés insalubres à titre irrémédiable ou qui ont fait l'objet d'un arrêté de péril assorti d'une ordonnance de démolition ou d'une interdiction définitive d'habiter ; qu'en particulier, en vertu de son article 13, la procédure d'expropriation des immeubles à usage d'habitation déclarés insalubres à titre irrémédiable ne peut être mise en œuvre que lorsque la commission départementale compétente en matière d'environnement et de risques sanitaires et technologiques a conclu au caractère irrémédiable de l'insalubrité de l'immeuble ; qu'une telle qualification est strictement limitée par l'article L. 1331-26 du code de la santé publique aux cas dans lesquels " il n'existe aucun moyen technique d'y mettre fin, ou lorsque les travaux nécessaires à sa résorption seraient plus coûteux que la reconstruction " ; que l'ensemble de ces dispositions a pour objet de mettre fin dans les meilleurs délais à l'utilisation de locaux ou d'habitation présentant un danger pour la santé ou la sécurité des occupants ; qu'ainsi le tempérament apporté à la règle du caractère préalable de l'indemnisation répond à des motifs impérieux d'intérêt général ;*

*« Considérant, d'autre part, que l'article L. 1331-27 du code de la santé publique garantit l'information du propriétaire quant à la poursuite de la procédure relative à la déclaration d'insalubrité de l'immeuble et lui offre la faculté d'être entendu à l'occasion des différentes étapes de celle-ci ; qu'il conserve la possibilité de contester devant le juge administratif les actes de la phase administrative de la procédure d'expropriation ; que la prise de possession du bien est subordonnée au paiement ou, en cas d'obstacle au paiement, à la consignation de l'indemnité provisionnelle au moins égale au montant de son évaluation par le service des domaines ; que, si le préfet fixe*

---

<sup>12</sup> Décision n° 2010-26 QPC du 17 septembre 2010, SARL l'Office central d'accèsion au logement (immeubles insalubres), cons. 7 à 9.

*l'indemnité provisionnelle d'expropriation, il revient, à défaut d'accord amiable, au juge de l'expropriation d'arrêter le montant de l'indemnité définitive ; qu'à cette fin, le juge judiciaire détermine, dans le cadre de l'article 18 de la loi du 10 juillet 1970, le montant de l'indemnité principale qui devra être versée à l'exproprié ; qu'en précisant que la valeur des biens " est appréciée, compte tenu du caractère impropre à l'habitation des locaux et installations expropriés, à la valeur du terrain nu ", le deuxième alinéa de l'article 18 ne fait que tirer les conséquences de la déclaration d'insalubrité irrémédiable ; qu'il résulte de l'ensemble de ces dispositions que le tempérament apporté à la règle du caractère préalable de l'indemnisation est assorti de la garantie des droits des propriétaires intéressés ».*

- Le Conseil a jugé conformes à la Constitution les articles L. 12-1, L. 13-8 et L. 13-13 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique.

Dans sa décision n° 2012-247 QPC du 16 mai 2012<sup>13</sup>, il a jugé que l'article L. 12-1 ne méconnaît pas les articles 16 et 17 de la Déclaration de 1789 aux motifs « *d'une part, que le juge de l'expropriation ne rend l'ordonnance portant transfert de propriété qu'après que l'utilité publique a été légalement constatée ; que la déclaration d'utilité publique et l'arrêté de cessibilité, par lequel est déterminée la liste des parcelles ou des droits réels immobiliers à exproprier, peuvent être contestés devant la juridiction administrative ; que le juge de l'expropriation se borne à vérifier que le dossier que lui a transmis l'autorité expropriante est constitué conformément aux prescriptions du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique ; que l'ordonnance d'expropriation peut être attaquée par la voie du recours en cassation ; que, par ailleurs, l'ordonnance par laquelle le juge de l'expropriation fixe les indemnités d'expropriation survient au terme d'une procédure contradictoire et peut faire l'objet de recours* » et « *d'autre part, qu'en vertu des dispositions contestées, l'ordonnance envoie l'expropriant en possession, sous réserve qu'il se conforme aux dispositions du chapitre III du titre Ier de la partie législative du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique sur la fixation et le paiement des indemnités et de l'article L. 15-2 du même code relatif aux conditions de prise de possession ; qu'en outre, aux termes du second alinéa de l'article L. 12-5 du même code : " En cas d'annulation par une décision définitive du juge administratif de la déclaration d'utilité publique ou de l'arrêté de cessibilité, tout exproprié peut faire constater par le juge de l'expropriation que l'ordonnance portant transfert de propriété est dépourvue de base légale " ».*

---

<sup>13</sup> Décision n° 2012-247 QPC du 16 mai 2012, *Consorts L. (Ordonnance d'expropriation pour cause d'utilité publique)*, cons. 6 et 7.



Dans sa décision n° 2012-275 QPC du 28 septembre 2012<sup>14</sup>, le Conseil a jugé que l'article L. 13-8, en vertu duquel le juge de l'expropriation fixe le montant de l'indemnité d'expropriation indépendamment des contestations sérieuses sur le fond du droit ou la qualité des réclamants, n'était pas contraire au droit à un recours effectif ni au droit de propriété dès lors que « *si le juge de l'expropriation fixe le montant de l'indemnité, il lui appartient de renvoyer les parties à se pourvoir devant le juge compétent si celles-ci soulèvent des contestations ou difficultés ; qu'il doit tenir compte de l'existence de celles-ci lorsqu'il fixe l'indemnité et au besoin prévoir plusieurs indemnités correspondant aux diverses hypothèses envisagées ; que, pour chacune de ces hypothèses, l'indemnité fixée doit couvrir l'intégralité du préjudice direct, matériel et certain causé par l'expropriation ; que l'ordonnance par laquelle le juge de l'expropriation fixe les indemnités est prise au terme d'une procédure contradictoire et peut faire l'objet de recours ; que les dispositions contestées ne font pas obstacle, si la décision rendue par le juge saisi de la contestation ou de la difficulté ne correspond pas à l'une des hypothèses prévues par le juge de l'expropriation, à ce que ce dernier soit à nouveau saisi par les parties* ».

- Dans sa décision n° 2010-87 QPC du 21 janvier 2011<sup>15</sup>, le Conseil constitutionnel a jugé que l'article L. 13-13 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, qui prévoit que les indemnités allouées à raison d'une expropriation pour cause d'utilité publique « *doivent couvrir l'intégralité du préjudice direct, matériel et certain, causé par l'expropriation* », était conforme à la Constitution. En ce sens, il a relevé 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* » et « *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* ».

- Le Conseil a déclaré l'article L.13-17 du même code conforme à la Constitution, en assortissant toutefois cette déclaration d'une réserve.

---

<sup>14</sup> Décision n° 2012-275 QPC du 28 septembre 2012, *Consorts J. (Obligation pour le juge de l'expropriation de statuer sur le montant de l'indemnité indépendamment des contestations)*, cons. 6.

<sup>15</sup> Décision n° 2010-87 QPC du 21 janvier 2011, *M. Jacques S. (Réparation du préjudice résultant de l'expropriation)*, cons. 3 à 5.

Dans sa décision n° 2012-236 QPC du 20 avril 2012<sup>16</sup>, il a ainsi validé cet article L. 13-17 qui prévoit que l'indemnité principale d'expropriation fixée par le juge de l'expropriation ne peut, dans certaines hypothèses, excéder l'évaluation administrative précédemment intervenue. Il a toutefois formulé une réserve d'interprétation, en relevant « *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* ».

- Le Conseil a déclaré contraires à la Constitution les articles L. 15-1 et L. 15-2 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique qui définissent les conditions de prise de possession d'un bien ayant fait l'objet d'une expropriation dans sa décision n° 2012-226 QPC du 6 avril 2012<sup>17</sup>. Il a retenu « *que, si le législateur peut déterminer les circonstances particulières dans lesquelles la consignation vaut paiement au regard des exigences de l'article 17 de la Déclaration de 1789, ces exigences doivent en principe conduire au versement de l'indemnité au jour de la dépossession ; qu'en cas d'appel de l'ordonnance du juge fixant l'indemnité d'expropriation, les dispositions contestées autorisent l'expropriant à prendre possession des biens expropriés, quelles que soient les circonstances, moyennant le versement d'une indemnité égale aux propositions qu'il a faites et inférieure à celle fixée par le juge de première instance et consignation du surplus ; que, par suite, les dispositions contestées des articles L. 15-1 et L. 15-2 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique méconnaissent l'exigence selon laquelle nul ne peut être privé de sa propriété que sous la condition d'une juste et préalable indemnité ; que, sans qu'il soit besoin d'examiner l'autre grief, les dispositions des articles L. 15-1 et L. 15-2 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique doivent être déclarées contraires à la Constitution* ».

---

<sup>16</sup> Décision n° 2012-236 QPC du 20 avril 2012, *Mme Marie-Christine J. (Fixation du montant de l'indemnité principale d'expropriation)*, cons. 7.

<sup>17</sup> Décision n° 2012-226 QPC du 6 avril 2012, *Consorts T. (Conditions de prise de possession d'un bien ayant fait l'objet d'une expropriation pour cause d'utilité publique)*, cons. 5.

## B. - La conformité à la Constitution des dispositions contestées

- Le droit de rétrocession ne pouvant être appréhendé séparément de la procédure d'expropriation dont il participe, le grief tiré de l'atteinte au droit de propriété n'a pas été jugé inopérant. Le droit de rétrocession constitue en effet une garantie *a posteriori* que l'expropriation a effectivement été mise en œuvre pour un motif d'intérêt public. En permettant à l'exproprié, en l'absence de mise en œuvre du projet déclaré d'utilité publique, non pas d'obtenir l'annulation de l'expropriation, mais de jouir d'un droit prioritaire de réacquérir les biens expropriés, ces dispositions renforcent les garanties légales de la nécessité publique qui a fondé l'expropriation.

Lorsque l'affectation ou le projet prévu n'est pas réalisé, la « *nécessité publique* » qui seule, selon les termes de l'article 17 de la Déclaration de 1789, pouvait justifier cette privation de propriété, peut rétrospectivement être mise en doute<sup>18</sup>.

Dans sa décision du 13 février 2013, le Conseil constitutionnel a rappelé sa jurisprudence habituelle, mais sans citer intégralement son considérant de principe en matière d'expropriation puisque le droit de rétrocession est étroitement lié, non pas à l'exigence d'une juste et préalable indemnité, mais à la seule question de l'exigence de nécessité publique justifiant l'expropriation (cons. 3).

Le Conseil a ensuite rappelé que le législateur, par les dispositions du titre I<sup>er</sup> du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique - Règles générales - a entendu fixer les garanties légales de nature à satisfaire aux exigences de l'article 17 de la Déclaration de 1789. Il en va notamment ainsi des dispositions du chapitre I<sup>er</sup> relatives à l'enquête publique et à la déclaration d'utilité publique<sup>19</sup>. Cette déclaration d'utilité publique peut faire l'objet d'un recours devant le juge administratif. Puis le Conseil a relevé 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 (cons. 5). 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.

<sup>18</sup> R. Hostiou, « QPC et expropriation : droit de rétrocession et condition d'utilité publique », *AJDA*, novembre 2012, p. 2401.

<sup>19</sup> Les dispositions du chapitre II sont relatives au transfert de propriété et au droit de rétrocession ; celles du chapitre III portent sur la fixation et le paiement des indemnités, le chapitre IV concerne le relogement des expropriés, le chapitre V la prise de possession et le chapitre VII comporte des dispositions diverses et fiscales.

Le Conseil 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. Ce faisant, le législateur n'a ainsi pas méconnu les exigences constitutionnelles résultant de l'article 17 de la Déclaration de 1789 (cons. 6).

- L'autre grief, tiré de ce que le législateur aurait méconnu l'étendue de sa compétence, a également été écarté. En l'espèce, le grief tiré de l'incompétence négative pouvait être invoqué puisque, s'agissant d'un élément de la procédure d'expropriation relatif au droit, pour l'exproprié, de racheter le bien dans certaines conditions, l'incompétence du législateur, si elle avait été constatée, eût directement affecté le droit de propriété. Toutefois, le Conseil a constaté qu'en adoptant les dispositions contestées, le législateur n'a pas confié à l'autorité administrative le pouvoir de fixer des règles mettant en cause les principes fondamentaux du régime de la propriété, des droits réels et des obligations civiles et commerciales, principes dont la détermination est confiée à la loi par l'article 34 de la Constitution (cons. 7).

Le Conseil constitutionnel a déclaré les dispositions du premier alinéa de l'article L. 12-6 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique conformes à la Constitution après avoir jugé qu'elles n'étaient contraires à aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit.