

N° 442872

Mme C... et autres

2^e et 7^e chambres réunies

Séance du 13 novembre 2020

Lecture du 18 novembre 2020

CONCLUSIONS

M. Guillaume Odinet, rapporteur public

Une QPC qui se prévaut d'un article du président Labetoulle présente-t-elle nécessairement un caractère sérieux ? Telle est la question que vous n'aurez pas à vous poser dans la présente affaire, faute pour les requérants d'avoir correctement construit le litige prétexte à la QPC qu'ils vous présentent.

Le livre III du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique est relatif à l'indemnisation des propriétaires expropriés. Son titre Ier rassemble les dispositions générales, qui sont, pour l'essentiel, en partie législative, relatives à la procédure, qui fait l'objet du chapitre Ier (art. L. 311-1 et suivants). Au sein de ce chapitre figure notamment l'article L. 311-4, qui prévoit que l'expropriant notifie le montant de ses offres et invite les expropriés à faire connaître le montant de leur demande. En vertu de l'article L. 311-5, à défaut d'accord sur le montant des indemnités, celles-ci sont fixées par le juge de l'expropriation. Vous aurez compris que la notification des offres intervient ainsi en amont de la phase juridictionnelle (dans le but même de l'éviter).

Le titre II du livre III est, quant à lui, consacré à la fixation – par le juge – et au paiement des indemnités. Son chapitre Ier, intitulé « principe de réparation », pose le principe de la couverture intégrale, par les indemnités allouées par le juge, du préjudice causé par l'expropriation (art. L. 321-1) et définit les indemnités prononcées. Son chapitre II régit quant à lui les modalités d'évaluation de l'indemnité d'expropriation. En son sein, l'article L. 322-2 pose en principe que les biens sont estimés à la date de la décision de première instance ; son deuxième alinéa précise toutefois qu'est seul pris en considération l'usage effectif des immeubles et droits réels immobiliers un an avant l'ouverture de l'enquête publique. Cette disposition vise à éviter une forme d'enrichissement sans cause de l'exproprié, qui bénéficierait d'un surcroît de valeur de sa propriété du seul fait de l'expropriation à venir.

Le deuxième alinéa prévoit par ailleurs une série d'exceptions à la prise en considération de l'usage effectif des biens et droits un an avant l'ouverture de l'enquête publique ; en particulier, il précise que, lorsque le bien est situé à l'intérieur du périmètre d'une zone d'aménagement concerté (ZAC), est seul pris en considération l'usage effectif des immeubles

et droits réels immobiliers à la date de publication de l'acte créant la zone si elle est antérieure d'au moins un an à la date d'ouverture de l'enquête publique. Cette disposition, qui résulte de la loi ELAN¹ (et plus précisément d'un amendement du Gouvernement lors de la première lecture à l'Assemblée nationale) vise, selon les travaux parlementaires ayant conduit à son adoption, à limiter la spéculation foncière sur les biens inclus dans le périmètre des ZAC.

Dans un récent article à la RFDA (2020.291), le pt. Labetoulle y voyait une injustice. Il estimait que cette configuration, dans laquelle l'expropriant est protégé de la spéculation par la date de prise en considération de l'usage effectif des biens et droits mais peut ensuite bénéficier de cette spéculation au moment de la revente du terrain après aménagement de la ZAC, lui permettait « d'accaparer la plus-value résultant de sa propre initiative » et se trouvait « fort inéquitable pour les expropriés », non admis à la table du partage des plus-values, au point d'être en délicatesse avec l'exigence d'une juste indemnité posée par l'article 17 de la Déclaration de 1789. Il soulignait ainsi qu'il y aurait certainement matière à une QPC dirigée contre l'article L. 322-2, en tant qu'il ne prévoit pas de dispositions dérogatoires pour l'hypothèse dans laquelle l'expropriation est effectuée en vue d'une revente ultérieure des biens.

Cet article n'a pas échappé aux requérants, qui possèdent en indivision une parcelle aux Garennes-sur-Loire (Maine-et-Loire) qui est incluse dans le périmètre d'une ZAC et fait l'objet d'une expropriation. Parallèlement à la saisine du juge de l'expropriation, ils ont demandé au Premier ministre d'abroger le 2^e alinéa de l'article R. 311-5 du code de l'expropriation et vous saisissent du refus implicite opposé à leur demande. Le seul moyen qu'ils soulèvent dans le cadre de ce litige est une QPC dirigée contre l'article L. 322-2 du code de l'expropriation, dont l'argumentaire consiste en une reprise de l'article signé par le pt. Labetoulle.

Si l'on peut raisonnablement estimer que ce dernier serait heureux de voir que son article a, comme il l'appelait de ses vœux, été relayé par un recours juridictionnel, nous ne pouvons nous empêcher de penser qu'il serait marri de constater que ses travaux, au moins aussi précieux, à la tête de la commission supérieure de codification n'ont, quant à eux, guère été pris en considération par les requérants.

Car ceux-ci, qui admettent avoir engagé un contentieux sur les dispositions réglementaires dans le seul but de présenter la QPC, nous paraissent avoir négligé le lien qui doit exister entre les dispositions réglementaires contestées par la voie du recours contre le refus d'abroger et les dispositions législatives visées par la QPC.

Nous ne voyons pas, en effet, comment vous pourriez considérer que l'article L. 322-2 du code de l'expropriation, qui figure au chapitre II du titre II du livre III et définit la façon dont le juge de l'expropriation estime la valeur des biens expropriés, est applicable au litige relatif à la légalité du deuxième alinéa de l'article R. 311-5 de ce code, qui figure au chapitre Ier du titre Ier du livre III et précise les différentes indemnités que doivent distinguer les

¹ Loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique

notifications des offres d'indemnité effectuées par l'expropriant, en vertu de l'article L. 311-4, au stade de la phase administrative.

Il est vrai que vous n'avez pas une conception particulièrement rigide de la notion d'applicabilité au litige, et vous avez pu estimer que la condition était remplie y compris dans des hypothèses où l'abrogation de la disposition législative par le Conseil constitutionnel n'était guère susceptible d'avoir une incidence sur l'issue du litige (v. not. 2 février 2012, Mme L P..., n° 355137, T. p. 960 ; ou 20 juin 2012, Association comité radicalement anti-corrida Europe, n° 357798, inédite, qui relève que la disposition législative « soulève une question non dénuée de rapport avec les termes du litige »). Mais toute tolérance a ses limites et vous avez récemment, précisément dans le cas de litiges portant sur des dispositions réglementaires, resserré quelque peu votre appréhension de l'applicabilité au litige pour ne l'admettre que lorsque la question de conformité aux droits et libertés garantis par la Constitution a une incidence sur la légalité des dispositions réglementaires contestées (v. 11 avril 2018, Section française de l'OIP, n° 417471, T. p. 873² ; solution que vous avez reprise dans le cas de la contestation du refus de prendre les dispositions réglementaires d'application de la loi, v. 30 septembre 2020, M. L..., n° 439789, inédite).

Or, en l'espèce, cette condition n'est pas remplie : l'abrogation totale ou partielle, par le Conseil constitutionnel, de l'article L. 322-2 du code de l'expropriation au motif qu'il ne prévoit pas de dispositions spécifiques sur l'estimation des biens par le juge de l'expropriation dans l'hypothèse où l'expropriation est effectuée en vue d'une revente ultérieure est insusceptible d'avoir la moindre incidence sur la légalité des modalités de notification de l'offre d'indemnité effectuée par l'autorité expropriante en amont de la saisine du juge.

Certes, les modalités d'estimation par le juge et l'offre d'indemnité ne sont pas sans lien : l'offre d'indemnité ne peut que tenir compte des conditions dans lesquelles le juge fixera l'indemnité s'il est saisi. Nous comprenons, en outre, que les requérants se sont trouvés embarrassés par le fait que l'article L. 322-2 du code de l'expropriation n'a pas, en partie réglementaire, de dispositions d'application, et qu'ils se sont alors efforcés de rechercher une disposition réglementaire présentant un lien avec l'estimation de la valeur des biens pour présenter une QPC qui, par ailleurs, dès lors qu'elle soulève une forme d'incompétence négative du législateur, ne vise pas précisément la disposition législative qu'elle saisit.

Il demeure, cependant, que le lien indirect entre l'estimation des biens par le juge et la notification de l'offre par l'expropriant n'est pas juridique et ne peut donc suffire à caractériser l'applicabilité de l'article L. 322-2 au litige dont l'objet est le refus de modifier l'article R. 311-5. Or, pour le reste, si vous admettez l'engagement de contentieux réglementaires prétextes dans le seul but de contester la loi, cette pratique n'est pas pour autant un droit et ne peut que trouver sa limite dans le cas des dispositions législatives ne faisant l'objet d'aucune disposition réglementaire d'application (ni d'aucune circulaire) – vous l'avez récemment rappelé à propos de l'engagement d'un contentieux prétexte contre le

² V, déjà, 19 janvier 2011, EARL Schmittseppel et M. N..., n° 343389, T ; v. aussi 13 avril 2016, Cimade et autres, n° 394114, inédite.

refus de prendre un décret d'application d'une disposition législative (v. 30 septembre 2020, M. L..., préc.) ; relevons, au demeurant, qu'il est loisible au requérant de présenter la même QPC devant le juge de l'expropriation. Enfin, la circonstance que l'inconstitutionnalité invoquée procède d'une incompétence négative ne nous paraît pas vous permettre de vous extraire de votre approche habituelle de la condition d'applicabilité au litige au point de regarder la condition comme remplie, car le débat de constitutionnalité doit bien se fixer sur une disposition législative donnée.

Vous devrez donc juger que la disposition contestée n'est pas applicable au litige et refuser en conséquence de renvoyer la QPC au Conseil constitutionnel. Vous en déduirez que la requête ne peut qu'être rejetée.

Tel est le sens de nos conclusions.