

RDI 2016 p.380**Propriété privée et action publique. Le droit de l'expropriation en France : entre permanence et changement**  (1)

René Hostiou, Professeur émérite - Université de Nantes (France)

L'essentiel

Droit « inviolable et sacré » aux termes de l'article 17 de la Déclaration de 1789, la propriété privée fait traditionnellement en France l'objet d'une protection assurée concurremment par le juge administratif et le juge judiciaire, amenés tous deux à exercer un contrôle - différencié - sur l'utilisation par les pouvoirs publics, à des fins d'intérêt général, de la procédure d'expropriation « pour cause d'utilité publique ». Sans faire l'objet d'une remise en cause, ce tableau classique se retrouve de nos jours enrichi - et quelque peu modifié, même si c'est uniquement à la marge - en raison de l'émergence récente de la jurisprudence en provenance de la Cour européenne des droits de l'homme ainsi que de l'introduction dans notre droit en 2010 de la question prioritaire de constitutionnalité.

Etude

1. À la différence des biens « mobiliers », considérés *a priori* comme de peu de valeur (« *res mobilis, res vilis* »), la propriété immobilière fait l'objet dans le « nouveau droit », celui qui émerge en France à l'issue de la Révolution de 1789 et de l'héritage napoléonien, d'une attention toute particulière.

L'article 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen en date du 26 août 1789 dispose à cet effet :

« *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* ».

Cet article 17 de la Déclaration de 1789 - rappelons, au passage, que cette déclaration continue, à ce jour, à faire partie du droit positif - est, on le voit, rédigé en des termes particulièrement solennels : droit « inviolable », droit « sacré ». Tout en réservant la possibilité pour les pouvoirs publics d'y porter atteinte, ce texte entend par conséquent subordonner l'interventionnisme de ces derniers à un degré d'exigence particulièrement élevé, à savoir la « nécessité publique », et au versement d'une indemnité « juste » et « préalable », et ceci en réaction par rapport aux pratiques antérieures de l'Ancien Régime.

Adopté quelques années plus tard, en 1804, le code civil confirme - et ce en dépit de la substitution du terme « utilité publique », apparemment moins exigeant, à celui de « nécessité publique » - les mêmes principes.

L'article 545 dudit code dispose en effet :

« *Nul ne peut être contraint de céder sa propriété, si ce n'est pour cause d'utilité publique, et moyennant une indemnité juste et préalable* ».

Au coeur même de cette « problématique » - principe et limites du droit de propriété - on trouve, bien évidemment, le droit de l'expropriation. Celui-ci fait l'objet d'une loi qui remonte également à l'époque de Napoléon, la loi du 8 mars 1810, qui a donc désormais plus de deux siècles d'existence et dont les grandes lignes n'ont pas été modifiées depuis cette date. Ce qu'il faut souligner avant tout à propos de ce texte c'est que dans le but de garantir ce droit, ce texte place la propriété immobilière « sous la protection de l'autorité judiciaire ». Ce principe - qui a été érigé depuis lors au rang de principe de valeur « constitutionnelle »  (2) - commande en effet jusqu'à aujourd'hui toute l'architecture du droit de l'expropriation, en ce sens que le transfert de propriété ainsi que la détermination de l'indemnité d'expropriation relèvent - à défaut d'accord amiable - de la compétence exclusive de l'autorité judiciaire (et donc de la Cour de cassation), tandis que l'appréciation relative à « l'utilité publique » - seule susceptible de justifier le recours à l'expropriation - relève de la compétence exclusive de l'Administration, placée, quant à elle, sous le contrôle de la juridiction administrative (et donc du Conseil d'État).

En dépit des difficultés qu'il est de nature à susciter au plan contentieux et malgré les critiques dont il continue fréquemment à faire l'objet, ce partage des compétences entre juridiction judiciaire et juridiction administrative a perduré jusqu'à aujourd'hui et il ne semble pas en passe d'être remis de sitôt.

2. Ceci étant dit, reste à rendre compte de l'état du droit positif, en partant des « fondamentaux » du droit de l'expropriation avant d'évoquer les changements intervenus plus récemment.

En conséquence, cet exposé sera divisé en deux parties. Dans une première partie, j'aborderai le sujet en faisant état de considérations « traditionnelles », qui concernent principalement les incidences du dualisme juridictionnel quant à la protection de la propriété privée et, dans une seconde, j'évoquerai les incidences de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) et de la mise en place, avec la question prioritaire de constitutionnalité (QPC), d'un contrôle de constitutionnalité des lois par voie d'exception.

La protection de la propriété privée : considérations traditionnelles

3. Ainsi que je l'ai dit en introduction, me référant à la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 ainsi qu'au code civil, seule « l'utilité publique » - légalement constatée - est de nature à justifier que la puissance publique puisse porter atteinte à la propriété privée en expropriant un particulier au bénéfice de la collectivité, pour pouvoir, par exemple, construire une route, édifier un hôpital, aménager une école, etc.

Par ailleurs, et aux termes d'un principe issu directement de la loi - fondatrice - du 8 mars 1810, c'est au juge judiciaire - et à lui seul - qu'il appartient, « à défaut d'accord amiable », de procéder au transfert de propriété et de déterminer le montant de l'indemnité allouée aux expropriés, dont le versement à ces derniers conditionne - en principe - la prise de possession du bien dont s'agit.

Cette configuration « structurelle » particulière à laquelle est soumise la procédure d'expropriation a pour conséquence que le contentieux des atteintes à la propriété privée par la puissance publique se retrouve en quelque sorte « écartelé » entre deux ordres de juridiction dont les modalités de fonctionnement, la place au sein de « l'appareil d'État », l'échelle des valeurs ne sont pas, quoi qu'on en dise, les mêmes et dont la complémentarité ne relève pas de l'évidence. C'est ce qu'il convient d'examiner en abordant la question successivement sous l'angle administratif et sous l'angle judiciaire.

La protection de la propriété privée et sa dimension administrative

4. Je rappellerai tout d'abord que le concept d'« utilité publique » entretient une relation très étroite - même si ces deux notions ne se recouvrent pas exactement - avec la notion d'intérêt général. C'est parce que l'intérêt général l'exige (qu'il s'agisse de considérations liées à la circulation publique, à la protection de la santé, à l'enseignement, ou à tout autre impératif social d'ordre collectif) que le particulier va devoir s'incliner. Cette subordination des intérêts « privés » - et des « droits » qui leur sont directement liés - par rapport aux exigences de l'intérêt général n'a, en réalité, rien d'extraordinaire ni d'étonnant, elle s'impose même de manière universelle dans tous les systèmes juridiques, pour des raisons qu'il est, tant cela relève de l'évidence, inutile d'expliquer.

5. Ce qui, en revanche, ne relève aucunement de l'évidence ce sont les modalités de détermination de cette « utilité publique », condition *sine qua non* de la légitimité - et de la légalité - du processus en cause. Comment est déterminée l'utilité publique ? Par quelles autorités ? Selon quelles procédures ? Sur la base de quelles garanties ? Il s'agit là, on le voit, d'interrogations tout à fait essentielles : la réponse à ces questions est en effet de nature à permettre d'analyser aussi bien l'efficacité d'un régime de protection juridique des libertés - si l'on veut bien admettre que le droit de propriété est partie intégrante des libertés fondamentales - que la capacité de l'État à satisfaire les exigences collectives qu'il a pour mission d'assurer, et dont la mise en oeuvre ne saurait être paralysée par ces droits, aussi respectables soient-ils.

6. Le système le plus largement répandu de par le monde est celui dans lequel le législateur fait figure de « clé de voûte » en la matière. C'est-à-dire que c'est le législateur qui soit se prononce lui-même en déclarant d'utilité publique tel ou tel projet au coup par coup, soit, et c'est le cas le plus fréquent, qui détermine, le plus souvent en les énumérant, les différentes hypothèses dans lesquelles il pourra être recouru à la procédure d'expropriation, l'administration se bornant, en pareil cas, à se référer à ce tableau pré-établi, à en faire application, avant d'engager, s'agissant de tel ou tel projet dès lors qu'il figure sur cette liste, la procédure d'expropriation.

On peut penser que ce système est celui qui garantit le mieux le droit de propriété, en ce sens qu'il met ce droit directement « sous la protection » du législateur, ce qui, en démocratie, peut sembler comme la meilleure des garanties.

Il est permis toutefois d'en douter.

En effet, dans sa deuxième version - celle qui correspond à une énumération sous la forme d'un « catalogue » des différentes hypothèses dans lesquelles il est possible pour les pouvoirs publics de recourir à l'expropriation -, l'expérience montre que le plus souvent ces listes sont établies de manière très large, et qu'en conséquence le contrôle susceptible d'être exercé sur les décisions de l'administration lorsque cette dernière fait application de ces listes est dérisoire, voire totalement nul.

Ce système est au surplus rigide. *Quid* au cas où apparaît un impératif nouveau, non prévu par le législateur ?

7. En France, ce mode de détermination de l'utilité publique a, en conséquence, été abandonné. Il ne subsiste que dans quelques cas particuliers, dérogatoires au droit commun de l'expropriation, au profit d'un système dans lequel c'est l'Administration elle-même qui - soit par décret, soit par arrêté - est chargée, après une enquête publique, destinée à permettre aux différents intéressés, qu'ils soient propriétaires ou non, de s'exprimer et de faire valoir leur point de vue, de se prononcer quant à l'utilité publique de telle ou telle opération déterminée, et ce aux termes d'une décision qui est, par conséquent, une décision « administrative » - la « déclaration d'utilité publique » (DUP) -, qui est l'acte par lequel ladite administration - au niveau de l'État, cette compétence n'étant aucunement décentralisée - autorise le recours à la procédure de l'expropriation en vue de la réalisation de ladite opération, étant donné, comme il a été dit précédemment, que c'est l'autorité judiciaire qui est seule habilitée à procéder au transfert de propriété et à déterminer le montant de l'indemnité destinée à compenser financièrement ledit transfert.

Un premier constat : l'article 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen - qui dispose que l'utilité publique doit être « légalement constatée » - n'est donc pas respecté « à la lettre ».

En revanche, le juge administratif et, au premier chef, le Conseil d'État, chargé - comme on sait - de contrôler la légalité des actes de l'administration, occupe, dans ce système, une place de première importance. C'est en effet le Conseil d'État qui, en cas de recours engagé à l'encontre de la DUP, est chargé d'apprécier, au cas par cas par conséquent, si l'opération contestée est ou non « d'utilité publique », et ce sur la base d'une jurisprudence qui a été amenée à évoluer avec le temps.

Utilité publique et intérêts privés : à la recherche du « détournement de pouvoir »

8. Il va de soi qu'une opération qui viserait uniquement à servir des intérêts « privés » (ceux, par exemple, d'une entreprise industrielle ou commerciale qui souhaiterait s'agrandir au détriment d'un concurrent, ou encore ceux d'un maire, qui voudrait réaliser un chemin pour accéder plus commodément à la maison qu'il occupe) ou qui aurait pour seul objet d'autoriser une collectivité publique à effectuer une opération financière (en permettant à celle-ci, par exemple, d'acquiescer à faible coût, par voie d'expropriation, des terrains pour les revendre ensuite à un promoteur) ne peut *a priori* pas être considérée comme bénéficiant d'un caractère « d'utilité publique ». Il s'agit là, à première vue tout au moins, d'une évidence, la notion d'utilité publique renvoyant implicitement à une dichotomie - très stricte en principe - qui entend opposer intérêt général et intérêts privés, et seule la poursuite d'un but d'intérêt général étant de nature à justifier le recours à la procédure d'expropriation.

La réalité est toutefois souvent plus complexe que ce schéma simpliste ne semblerait l'indiquer et l'on admet communément aujourd'hui que puissent parfois être amenés à se combiner intérêt « général » et intérêts « privés », une même opération pouvant dans certains cas tout à la fois répondre à des considérations traditionnellement perçues comme d'ordre privé et ne pas être pour autant, et de ce seul fait, étrangère à des préoccupations présentées comme relevant de l'intérêt général.

9. L'affaire *Ville de Sochaux* est, à cet égard, emblématique : une opération d'expropriation engagée - en vue de la réalisation d'une déviation routière - à l'initiative d'une société de construction d'automobiles, financée par cette dernière dans le but de permettre un meilleur aménagement de ses ateliers de fabrication, n'est pas pour autant, et pour ces seuls motifs, entachée de détournement de pouvoir car il est, déclare le Conseil d'État, « conforme à l'intérêt général de satisfaire à la fois les besoins de la circulation publique et les exigences du développement d'un ensemble industriel qui joue un rôle important dans l'économie régionale » (3). Dans un monde dans lequel les impératifs touchant à la poursuite de la croissance économique ainsi que la réalité même des choses font que les intérêts publics et privés sont amenés très fréquemment à s'entrecroiser, à collaborer et même parfois à se confondre, la frontière entre le monde du « public » et celui du « privé » a tendance à se brouiller. Il ressort de ce constat que ce mode d'analyse de l'utilité publique - axé sur la seule « finalité » de l'opération litigieuse - ne permet pas au juge administratif d'appréhender de manière satisfaisante toute une série de situations (4).

D'où la mise en place - à partir du début des années 70 - d'une nouvelle méthode de contrôle de l'utilité publique, mieux adaptée à la configuration des problèmes que soulève très souvent l'expropriation et empruntant au surplus une terminologie d'inspiration économétrique, la méthode dite du « bilan coût-avantages ».

La théorie du « bilan coût-avantages »

10. Confronté à une importante opération d'aménagement dans la banlieue lilloise, le Conseil d'État décide en 1971 d'adopter, conformément aux conclusions du commissaire du gouvernement Guy Braibant, un nouveau mode de contrôle de l'utilité publique, qui se veut résolument concret et plus « opérationnel » que le précédent (5) : au terme d'une analyse des différents facteurs, aussi bien positifs que négatifs, du dossier qui lui est soumis, le juge administratif, après avoir évalué le poids respectif des uns comme des autres, détermine de quel côté penche la balance et ce n'est qu'au cas où les « avantages » escomptés lui semblent l'emporter sur les différents aspects négatifs qu'il sera amené à considérer que l'utilité publique de l'opération est avérée :

« Une opération ne peut être légalement déclarée d'utilité publique que si les atteintes à la propriété privée, le coût financier, les inconvénients d'ordre social, la mise en cause de la protection et de la valorisation de l'environnement, et l'atteinte éventuelle à d'autres intérêts publics qu'elle comporte, ne sont pas excessifs eu égard à l'intérêt qu'elle présente ».

Cette « théorie » - dite du « bilan coût-avantages » - a été complétée par un arrêt, en date du 19 octobre 2012, *Commune de Levallois-Perret* (6), dans lequel sont précisées les trois étapes successives du contrôle exercé par le juge administratif :

« Lorsqu'il doit se prononcer sur le caractère d'utilité publique d'une opération nécessitant l'expropriation d'immeubles ou de droits réels immobiliers, il appartient au juge, de contrôler successivement :

- qu'elle répond à une finalité d'intérêt général ;

- que l'expropriant n'était pas en mesure de réaliser l'opération dans des conditions équivalentes sans recourir à l'expropriation, notamment en utilisant des biens se trouvant dans son patrimoine ;

- et, enfin, que les atteintes à la propriété privée, le coût financier et, le cas échéant, les inconvénients d'ordre social ou économique que comporte l'opération ne sont pas excessifs eu égard à l'intérêt qu'elle présente ».

11. L'originalité de cette méthode est qu'elle confie au juge administratif - juge de la « légalité » des décisions de l'administration - le soin d'apprécier, en l'absence, je le rappelle, de toute base de référence et notamment de toute source de nature législative, l'utilité publique d'une opération. C'est le juge administratif - et lui seul - qui est habilité à déterminer si les différents « paramètres » en cause (7) - ces paramètres devant faire l'objet d'une appréciation la plus concrète possible (8) - sont de nature à justifier la réalisation du projet dont s'agit et, par voie de conséquence, le recours à la procédure d'expropriation pour ce faire. Une opération qui « en soi » procède de considérations présentées traditionnellement comme « d'intérêt général » (9) peut de la sorte être considérée comme dépourvue d'utilité publique, s'il apparaît que la collectivité expropriante dispose - au titre de son propre patrimoine immobilier - de terrains qui pourraient permettre la réalisation du projet dont s'agit sans avoir, par conséquent, à procéder à une expropriation. De même, s'agissant, par exemple, de la construction d'une autoroute, de la réalisation d'un aéroport ou de la création d'une ligne de chemin de fer à grande vitesse, dès lors que le coût de cette opération, ses conséquences pour l'environnement, la gravité des atteintes à la propriété privée, les inconvénients d'ordre « social » qu'elle présente sont analysés par le juge comme « excessifs » par rapport à l'intérêt que présente ledit aménagement, ladite opération se verra privée du label requis. Cette jurisprudence fait par conséquent du juge administratif « le maître absolu » de la définition de la notion d'utilité publique, celui-ci étant habilité à valider la DUP s'il lui apparaît - à partir des critères qu'il a lui-même posés et sur la base d'une appréciation qui ne relève que de lui - que le bilan de l'opération est « positif » et, au contraire, à annuler celle-ci, s'il lui apparaît que tel n'est pas le cas.

Ce mode d'approche de la notion d'utilité publique qui fait du juge administratif - en l'absence, je le répète, de toute « boussole » extérieure - l'arbitre de la confrontation entre intérêt général et intérêts privés a suscité un nombre considérable de réactions au sein de la Doctrine et, parfois même également, mais plus rarement, au sein même des juridictions administratives (10). Dans cet « océan » de littérature juridique, je voudrais simplement évoquer ici deux thèmes.

12. Le premier est que la théorie du « bilan coût-avantages » contribue indiscutablement à relancer la question des « pouvoirs » du juge administratif, de la légitimité de celui-ci à « dire le droit » et à se substituer de la sorte non seulement au Législateur mais encore à l'Administration.

Je m'explique à ce sujet.

Le juge administratif - en tant que juge de « l'excès de pouvoir » - a traditionnellement pour mission de veiller à ce que les décisions que prend l'administration soient « légales », de vérifier si celles-ci s'inscrivent dans le cadre de la Loi (au sens large), si elles sont « conformes » - ou « compatibles », selon les cas - avec cette dernière. Le rôle qui est le sien consiste avant tout à appréhender un « rapport hiérarchique » entre normes, c'est-à-dire à se prononcer sur le point de savoir si la décision administrative sur la régularité de laquelle il lui est demandé de statuer n'est pas contraire à une norme législative ou à une norme de valeur équivalente ou supérieure à la loi.

Il est communément admis, en revanche, qu'il n'a pas pour mission de se pencher sur « l'opportunité » des décisions que prend l'Administration, cette dernière étant totalement libre des choix qu'elle effectue, sous réserve - bien

évidemment - que ceux-ci soient légaux.

Autrement dit, le juge n'a pas à faire prévaloir ses propres choix sur ceux de l'Administration. Il appartient à cette dernière d'administrer et au juge administratif de vérifier simplement si les décisions qu'a prises celle-ci sont « légales ».

La théorie du « bilan coût-avantages » bouscule quelque peu, on le voit, cette présentation des choses dans la mesure où elle autorise le juge administratif à s'interroger, au nom de l'appréciation à porter sur le caractère d'utilité publique d'une opération, sur la pertinence des choix de l'Administration quand celle-ci décide, par exemple, de procéder à la réalisation d'une nouvelle autoroute ou d'un nouvel aéroport, sur l'intérêt de telles opérations au regard de leurs incidences en matière d'environnement (11) ou encore à évoquer les incidences « sociales » de la réhabilitation d'un immeuble (12) - et à annuler par conséquent la décision attaquée s'il lui apparaît que l'option retenue par l'Administration n'est pas pertinente, que le choix opéré n'est pas « le bon ».

13. Force est de constater néanmoins que cette jurisprudence n'a pas l'effet « déstabilisateur » que d'aucuns pourraient espérer... et d'autres, craindre. Le Conseil d'État, qui en est l'auteur, occupe au sein des institutions étatiques - ce que l'on appelle parfois « l'appareil d'État » - une place privilégiée tout à fait particulière. Il a eu au surplus l'extrême habileté de présenter la théorie du bilan comme étant au service de la protection de la propriété privée alors même que cette jurisprudence ne remet aucunement en cause les grandes « options » en matière d'aménagement et de développement, les pouvoirs publics et le Conseil d'État partageant, de manière générale, le même « système de valeurs » (13). On n'imagine pas que la juridiction administrative puisse entraver la création d'une centrale nucléaire au motif du risque d'atteintes à l'environnement, ni procéder à l'annulation du projet d'implantation d'un nouvel aéroport au motif que celui-ci porterait une atteinte démesurée à la propriété privée. Les cas d'annulation concernent, en règle quasi générale, des opérations diligentées à un échelon local et de portée modeste.

Quelle que soit par conséquent sa portée - qui est celle de « filtrer le moustique et de laisser passer le chameau » - et, au bout du compte, sa fonction implicite - qui est dans un certain nombre de cas, de conférer un supplément de légitimité à des projets controversés -, cette jurisprudence autorise néanmoins les pouvoirs publics à soutenir que globalement est assuré un équilibre somme toute satisfaisant entre intérêt général et protection de la propriété privée.

La protection de la propriété privée et sa dimension judiciaire

14. En 1810, lorsque Napoléon décide de confier à la juridiction judiciaire la compétence qui est la sienne en matière d'expropriation, c'est d'abord et avant tout pour marquer - après la Révolution et la spoliation que constituait la vente des « biens nationaux » - le retour à un système juridique garantissant la protection de la propriété privée.

Alors même que depuis cette époque un certain nombre d'évolutions ont eu lieu (et, en particulier, l'émergence d'une juridiction administrative), le juge judiciaire conserve une place essentielle dans la procédure d'expropriation. Depuis 1965, c'est au sein de la juridiction judiciaire, un magistrat spécialisé qui est chargé de cette fonction, le juge de l'expropriation.

S'agissant du transfert de propriété

15. C'est le juge de l'expropriation qui, à défaut d'accord amiable, opère le transfert de propriété, et ce par « ordonnance » - c'est-à-dire un jugement qui n'est pas soumis au principe du contradictoire -, celle-ci devant, de plus, être rendue dans un délai particulièrement bref - quinze jours ; auparavant celui-ci était de huit jours - à compter de la date à laquelle le dossier a été reçu au greffe (14). Quant à la validité d'un tel mécanisme - de nature *a priori* à entretenir la suspicion à raison de la portée de la décision en cause -, elle a été reconnue par la Cour de cassation : le juge de l'expropriation, « qui rend son ordonnance portant transfert de propriété d'immeubles ou de droits réels immobiliers désignés par un état parcellaire qu'il n'a pas le pouvoir de modifier, au visa d'une déclaration d'utilité publique et d'un arrêté de cessibilité qui peuvent faire l'objet de recours contradictoires devant la juridiction administrative, se borne à constater, avant de prononcer l'expropriation, que le dossier que lui a transmis le préfet est constitué conformément aux prescriptions de l'article R. 12-1 du code de l'expropriation ». La Haute juridiction ajoute que la procédure devant le juge de l'expropriation étant susceptible de faire l'objet d'un contrôle ultérieur de la Cour de cassation, celle-ci répond de la sorte aux garanties des articles 6 § 1 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, 1^{er} du Protocole additionnel n° 1 à cette convention et 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 (15).

Force est par conséquent de constater qu'à ce stade, il s'agit donc là d'une fonction en quelque sorte « symbolique », le juge de l'expropriation, dont la compétence est par ailleurs étroitement limitée, ayant pour seule et unique mission de vérifier que le dossier qui lui a été transmis par le préfet est complet et d'en tirer les conséquences en procédant au transfert de propriété des biens concernés, tels qu'ils figurent au dossier élaboré par l'administration.

Cette ordonnance est susceptible uniquement d'un pourvoi en cassation.

S'agissant de l'indemnisation des expropriés

16. À défaut d'accord amiable, c'est également à la juridiction judiciaire qu'il revient de déterminer le montant des indemnités qui seront allouées aux expropriés, qu'il s'agisse du propriétaire ou qu'il s'agisse des différents titulaires de droits réels ou personnels (locataires, fermiers) sur le bien dont s'agit.

On n'évoquera pas ici l'ensemble des mesures prises pour encadrer, voire, dans un certain nombre d'hypothèses, pour « cadenasser » cette compétence, l'évolution du droit sur le long terme se caractérisant, selon la formule consacrée, par le passage d'un stade où l'expropriation pouvait être considérée comme un « bénéfique » à celui où celle-ci représente un « sacrifice » : modifications de caractère « structurel » (16) et multiplication de dispositions diverses (date de référence, terrain à bâtir, etc.) prises à chaque fois dans le but - clairement affiché - de lutter contre « la spéculation foncière » et visant à comprimer le coût d'acquisition du bien, fût-ce parfois en méconnaissance du prix du marché.

On se bornera donc à souligner ici qu'aux termes de l'article L. 321-1 du nouveau code de l'expropriation, « les indemnités allouées couvrent l'intégralité du préjudice direct, matériel et certain causé par l'expropriation » et que, par ailleurs, tant que l'indemnité ne lui a pas été payée (ou consignée en cas d'obstacle au paiement), l'exproprié est en droit de se maintenir dans les lieux.

Le juge de l'expropriation statue dans ce cas par jugement. Celui-ci est susceptible d'appel, ainsi que d'un pourvoi en cassation.

Reste à voir en quoi les changements institutionnels intervenus au cours de ces dernières années ont été de nature à entraîner des modifications par rapport à ce qui vient d'être décrit.

La protection de la propriété privée : considérations nouvelles

17. Stable quant à ses fondements et aux modalités de son encadrement juridique, le droit de l'expropriation n'est pas resté étranger aux évolutions qu'a connues notre système de contrôle juridictionnel de l'administration. Aux acteurs « traditionnels » sus-évoqués sont venus s'ajouter de nouveaux intervenants dont il convient d'évaluer l'apport, apport qui se révèle être sensiblement différent selon qu'il s'agit de la CEDH, ou du Conseil constitutionnel, depuis l'instauration de la nouvelle QPC.

Propriété privée et Cour européenne des droits de l'homme

18. La Convention européenne des droits de l'homme a été signée à Rome le 4 novembre 1950, elle est entrée en vigueur en 1953 et a été ratifiée par une quarantaine de pays (47 à ce jour, dont les 28 qui font partie de l'Union européenne), au rang desquels la France, en 1974. La CEDH - dont le siège est à Strasbourg, en France - a été créée en 1959, avec pour mission de sanctionner les États en cas de violation par ces derniers des différents droits énumérés par la Convention (liberté de pensée, droit de propriété, libertés sociales et politiques, etc.). Ce qu'il faut souligner surtout c'est que depuis 1981 - date à laquelle la France a ratifié l'article 34 de la Convention - tout justiciable (personne « physique » ou personne « morale ») dispose désormais d'un droit de recours individuel qui lui permet, sous réserve d'avoir épuisé toutes « les voies de recours internes » - mais sur ce point, la Cour n'est pas très formaliste -, de saisir la CEDH. En cas de violation de la Convention, celle-ci est habilitée non pas à réformer la décision juridictionnelle contestée mais à condamner l'État auteur de l'infraction et, s'il y a lieu, c'est-à-dire si le droit interne ne permet d'effacer qu'imparfaitement les conséquences de cette violation, à accorder à la partie lésée « une satisfaction équitable » (Conv. EDH, art. 41) sous la forme d'une indemnisation ⁽¹⁷⁾. Cette situation nouvelle a modifié très sensiblement l'état des choses dans la mesure où, d'une part, les juridictions internes (administratives comme judiciaires) sont désormais appelées à statuer sur la conventionnalité des dispositions invoquées devant elles (et à invalider ces dernières au cas où elles seraient en contradiction avec la Convention, ce qu'elles se refusent le plus souvent à faire) et où, d'autre part et surtout, les décisions rendues « en dernier ressort » par le Conseil d'État (ou par la Cour de cassation) sont susceptibles de faire l'objet d'un recours devant la Cour européenne et donc de se voir, le cas échéant, contredites par cette dernière.

19. Quelles sont les dispositions de la Convention applicables en l'espèce ?

Celles-ci sont au nombre de deux.

- L'article 6 § 1^{er} de la Convention dispose que « toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera [...] des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil ».

- Quant à l'article 1^{er} du Premier protocole additionnel à la Convention (signé à Paris en 1952), il est ainsi formulé : « Toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et dans les conditions prévues par la loi et les principes généraux du droit international ».

Reste par conséquent à s'interroger sur l'interprétation de ces dispositions et sur les conséquences de celles-ci.

Droit à un procès « équitable » et protection de la propriété privée

20. L'article 6 § 1^{er} de la Convention est une disposition à caractère « processuel » qui, *a priori*, pourrait être considérée comme n'étant pas de nature à affecter directement le fond du problème.

Il n'en est rien, la Cour ayant su, aux termes d'une jurisprudence particulièrement « constructive », donner à cet article « attrape-tout » une portée « tentaculaire » : « droit à un tribunal », « indépendance et impartialité de ce tribunal », obligation pour le juge de statuer « dans un délai raisonnable ».

Elle a également, toujours sur la base de ce même article, élaboré la « théorie des apparences », selon laquelle il ne suffit pas que la justice soit rendue de manière équitable, encore faut-il que les justiciables aient le sentiment qu'il en est bien ainsi, et ce conformément à l'adage d'origine anglaise : « *Justice must not only be done ; it must also be seen to be done* ».

Elle a également dégagé à partir de cet article le principe dit de « l'égalité des armes » : dans le déroulement de tout procès doit être assuré non seulement le principe du « contradictoire », mais il faut, au surplus, que les parties soient, et ce tout au long de l'instance, placées sur un pied d'égalité absolue.

Assez largement étrangers - pour certains d'entre eux - à notre culture juridique, souvent mal compris et parfois même mal acceptés, ces principes ont été à l'origine d'un certain nombre de remises en cause de notre Droit.

21. On n'évoquera ici que très rapidement la question du dualisme des fonctions - consultatives et contentieuses - dévolues au Conseil d'État, à qui il revient, dans un premier temps, de donner un avis sur la DUP chaque fois que celle-ci demande à être prise, conformément aux dispositions de l'article R. 121-2 du nouveau code de l'expropriation, par décret « en Conseil d'État », avant d'avoir, le cas échéant, à statuer dans un deuxième temps sur la légalité de ladite DUP, dans la mesure où cette formule, qui procède d'une sorte de « confusion des genres » que d'aucuns considéraient comme éminemment suspecte au regard de la jurisprudence *Procola c/ Luxembourg* et *Sacilor-Lormines c/ France*, ne serait-ce qu'au nom de la « théorie des apparences » ⁽¹⁸⁾, a donné lieu, comme on sait, à un *satisfecit* de la Cour européenne ⁽¹⁹⁾, assorti d'une réserve - « qu'il soit avéré qu'aucun membre de la formation de jugement saisie de la demande d'annulation du décret n'avait précédemment participé à la formation qui avait rendu l'avis sur ce texte » - dont il a été tenu compte au plan national, avant de donner lieu à une modification du code de justice administrative ⁽²⁰⁾.

22. En revanche, l'interprétation des dispositions de l'article 6 § 1^{er} a, s'agissant de la phase judiciaire de la procédure d'expropriation et, plus précisément, de la conventionnalité des conditions de fixation de l'indemnité par le juge, entraîné la condamnation de la France ⁽²¹⁾ qui n'est pas restée sans incidences. La Cour européenne a jugé que les modalités d'intervention du « commissaire du gouvernement » ⁽²²⁾ étaient de nature à violer le principe de

« l'égalité des armes » : La Cour a estimé que le commissaire du gouvernement bénéficiait à cette occasion d'un accès privilégié aux informations pertinentes en matière de transactions et notamment au fichier immobilier sur lequel sont répertoriées toutes les mutations immobilières. Elle a considéré, d'autre part, que celui-ci occupait une position « ambiguë », « à la fois expert et partie », et qu'il pouvait de la sorte exercer une influence déterminante sur l'appréciation portée par le juge de l'expropriation sur le montant de l'indemnité due à la personne expropriée (23).

23. Sans vouloir trop entrer dans les détails techniques de ce dossier complexe, il est à noter, et c'est ce qui est important, que cette condamnation a nécessité une modification du code de l'expropriation par un décret en date du 13 mai 2005, dont l'objectif était avant tout de circonscrire l'incendie et de « conventionnaliser » le droit de l'expropriation en gommant un certain nombre des aspérités de ce dernier et, tout particulièrement, celles concernant le statut du commissaire du gouvernement. On sait que le Conseil d'État a - imprudemment peut-être - considéré ce texte comme répondant pleinement aux exigences qui avaient été formulées par la Cour européenne (24), mais on sait également que sans doute conscient des insuffisances de celui-ci, le législateur a tenu à compléter ultérieurement cette réforme en donnant aux expropriés la possibilité de se confronter « à armes égales » avec les autorités publiques en leur permettant d'avoir accès aux mutations de référence, information stratégique, comme on s'en doute, pour l'évaluation du bien (25).

Droit au respect des biens et protection de la propriété privée

24. Le droit pour chacun au respect de ses biens (26) fait l'objet d'une définition extrêmement large dans la jurisprudence de la Cour européenne. Il s'agit là, selon la Cour européenne, d'une notion « autonome », réfractaire à tout classement dans les catégories « romano-germanistes » : certains droits et intérêts « de nature patrimoniale » de même qu'une simple « espérance légitime » peuvent ainsi passer pour des biens au sens de cet article et cette vision « hégémoniste », étrangère sans nul doute à nos traditions, a généré parfois de très vives critiques au sein de la doctrine française (27).

À partir d'une interprétation particulièrement « constructive » de cette disposition, la CEDH a depuis le début des années 1980 élaboré une jurisprudence visant à protéger le droit de propriété, aussi bien au cas de « privation de propriété » - correspondant à une expropriation *stricto sensu*, à laquelle il convient d'assimiler « l'expropriation de fait » (atteinte à la « substance » du droit de propriété) - qu'au cas où les mesures incriminées se traduisent simplement par une « réglementation de l'usage des biens », qui peut également se révéler être abusive dès lors qu'elle rompt le juste équilibre qui doit régner entre la sauvegarde du droit de propriété et les exigences de l'intérêt général (28).

L'analyse de la Cour européenne en la matière est marquée toutefois par une certaine réserve, celle-ci ayant tenu à faire valoir en effet que, « grâce à une connaissance directe de leur société et de ses besoins, les autorités nationales se trouvent, en principe, mieux placées que le juge international pour déterminer ce qui est d'utilité publique » et qu'elle ne saurait, en conséquence, substituer sa propre appréciation à celle des autorités nationales (29).

25. Cette réserve a néanmoins des limites. La Cour considère en effet qu'elle doit pouvoir contrôler les mesures litigieuses à partir des faits de l'espèce ainsi que du but poursuivi par les autorités nationales et sanctionner par conséquent celles-ci en cas d'expropriation « abusive ».

Selon la Cour, il ne suffit pas qu'une mesure privative de propriété poursuive un objectif légitime d'utilité publique, il doit exister un « rapport raisonnable de proportionnalité » entre les moyens employés et le but visé... Sous réserve de circonstances exceptionnelles, une privation pour cause d'utilité publique ne se justifie pas sans le paiement d'une indemnité... Sans le paiement d'une somme raisonnablement en rapport avec la valeur du bien, une privation de propriété constituerait d'ordinaire une atteinte excessive qui ne saurait se justifier sur le terrain de l'article 1^{er} (30).

Toute « ingérence » dans le droit au respect des biens doit ménager un « juste équilibre » entre les exigences de l'intérêt général de la communauté et les impératifs de la sauvegarde des droits fondamentaux de l'individu concerné. En matière d'expropriation, cet équilibre implique, en règle générale, que l'exproprié perçoive une indemnité raisonnablement en rapport avec la valeur vénale du bien (31). L'indemnité doit, sauf cas particulier, correspondre à la « valeur marchande » du terrain exproprié (32).

26. En application de cette jurisprudence, la France a été condamnée à plusieurs reprises, non pas tant sur le principe même du caractère d'utilité publique des opérations contestées - compte tenu de la marge de liberté reconnue en la matière aux autorités nationales (33) - mais sur celui des conditions d'indemnisation, au motif que certains éléments du préjudice subi (tels que la perte de « l'outil de travail ») dans le cas d'une expropriation affectant des terrains agricoles (34) n'étaient pas pris en compte par le code de l'expropriation (35).

27. À ce sujet, on évoquera en particulier une affaire qui a suscité beaucoup d'interrogations au sein de la doctrine et d'inquiétudes chez les praticiens, l'affaire *Motais de Narbonne c/ France* (36). Il s'agit de la question des « réserves foncières » : il est en effet admis que les autorités publiques puissent par voie d'expropriation acquérir des terrains en vue de la réalisation future d'opérations d'aménagement. C'était le cas en l'espèce, l'expropriation ayant été prononcée « en vue de la constitution de réserves foncières destinées à l'habitat très social ». Or il se trouvait que plus de cinq ans après l'expropriation, les terrains avaient été en partie cédés à des tiers et aucun habitat de type social n'avait été réalisé. Saisie, après épuisement de toutes les voies de recours internes - la Cour de cassation ayant, quant à elle, soutenu que le droit de rétrocession ne s'appliquait pas dans le cas d'une réserve foncière (37) -, la Cour européenne a entendu sanctionner un usage qu'elle a considéré comme « abusif » de cette technique, le maintien du bien en réserve durant une aussi longue période n'étant aucunement justifié, selon elle, par des raisons tenant à l'utilité publique initialement prononcée. La valeur desdits terrains ayant sensiblement augmenté depuis la date à laquelle était intervenue l'expropriation, elle a en conséquence condamné la France à verser aux expropriés l'intégralité du montant de la plus-value acquise par les terrains, ce qui représentait une somme considérable (plus de 3 M €).

28. À la différence de ce qui s'était passé après l'arrêt *Yvon*, ces décisions n'ont pas suscité de modifications textuelles, ce qui ne signifie pas pour autant qu'elles soient restées sans portée. La Cour de cassation, en particulier, semble avoir entendu le message et sa jurisprudence récente témoigne d'une attention toute particulière à ce qu'il convient de considérer comme un changement de paradigme. On se souvient qu'en condamnant la « théorie » de l'expropriation indirecte, l'arrêt *Baudon de Mony* avait, en son temps, déjà marqué une rupture avec les idées acquises (38) et l'on notera que, sensible aux risques auxquels s'exposerait la France au cas contraire, celle-

ci affiche aujourd'hui une sévérité nouvelle à l'égard des expropriants qui, parce qu'ils n'ont pas donné au bien l'affectation requise ou parce qu'ils sont restés dans les lieux alors que l'ordonnance était privée d'effet, se retrouvent « en porte-à-faux » vis-à-vis du code de l'expropriation, s'agissant tout particulièrement de la récupération de la plus-value - y compris même « hors rétrocession » - dont aurait bénéficié le bien depuis son acquisition, au cas où la restitution dudit bien à son ancien propriétaire ne peut être envisagée (39).

Reste à s'interroger sur les incidences du nouveau contrôle de constitutionnalité.

Propriété privée et question prioritaire de constitutionnalité

29. La protection « conventionnelle » dont bénéficie - directement ou indirectement - la propriété privée est à mettre en parallèle avec la protection « constitutionnelle », désormais assurée dans le cadre de la nouvelle « question prioritaire de constitutionnalité » (40), qui autorise le requérant à faire valoir « par voie d'exception » devant toute juridiction - relevant du Conseil d'État ou de la Cour de cassation - qu'une disposition législative applicable au litige « porte atteinte aux droits et libertés garantis par la Constitution ». Après un « filtrage », par le Conseil d'État ou la Cour de cassation, qui vérifie si la question est « nouvelle » et si elle présente un caractère « sérieux », le Conseil constitutionnel est appelé à se prononcer sur le point de savoir si la disposition litigieuse - applicable, dans le cas qui nous intéresse, à une procédure d'expropriation donnant lieu à un contentieux administratif ou judiciaire - est ou non conforme aux principes constitutionnels - de droit interne, par conséquent - issus de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, à savoir les articles 16 (droit à un recours « effectif ») et 17 (protection du droit de propriété).

L'analyse de la jurisprudence donne à constater toutefois que « la montagne a accouché d'une souris » (41).

Une jurisprudence globalement peu protectrice

29. Pour ce qui est des dossiers qui lui ont été transmis par le Conseil d'État, le Conseil constitutionnel a, en définitive, délivré un brevet de constitutionnalité aux différentes dispositions litigieuses en cause, en décidant, au terme d'une analyse inspirée à chaque fois du même principe, celui de « proportionnalité », dans le premier cas, que les dérogations au caractère « préalable » du versement de l'indemnité - s'agissant de la loi Vivien relative à l'habitat insalubre - « répondaient à des motifs impérieux d'intérêt général », qu'elles « [étaient assorties] de la garantie des droits des propriétaires intéressés » et qu'en conséquence elles n'étaient pas incompatibles avec les principes qui découlent de l'article 17 de la Déclaration de 1789 (42) et, dans le second, que les atteintes apportées à l'exercice du droit de propriété dans le cadre de la servitude d'occupation temporaire de la loi de 1892 étaient « justifiées par un motif d'intérêt général » et qu'elles étaient également « proportionnées à l'objectif poursuivi » (43).

30. Pour ce qui est des questions reçues à l'initiative de la Cour de cassation, il est à constater également que, dans la quasi-totalité des cas, le Conseil constitutionnel a été amené à avaliser les dispositions en cause.

S'agissant de l'une de ces décisions les plus emblématiques, la non-prise en compte du préjudice moral (44), le Conseil constitutionnel a, contrairement aux préconisations d'une doctrine quasiment unanime, décidé qu'aucune exigence constitutionnelle n'imposait 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 (45).

Reste qu'en deux occasions, le Conseil constitutionnel a su faire montre, à des degrés divers, d'une plus grande attention à la protection de la propriété privée.

Deux décisions dérogatoires à la ligne générale

31. S'agissant de l'article L. 13-17 de l'ancien code (46), qui dispose qu'en cas d'expropriation, le montant de l'indemnité principale fixée par le juge de l'expropriation ne peut excéder l'estimation faite par le service des Domaines lorsqu'une mutation à titre gratuit ou onéreux a donné lieu soit à une évaluation administrative rendue définitive, soit à une déclaration d'un montant inférieur à ladite estimation, sachant que si les biens dont s'agit ont depuis cette mutation subi des modifications justifiées dans leur consistance matérielle ou juridique, leur état ou leur situation d'occupation, l'estimation qui en est faite doit en tenir compte, le Conseil constitutionnel a estimé que ces dispositions ne portaient 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. Tout en faisant valoir que la lutte contre la fraude fiscale répondait à un objectif « de valeur constitutionnelle », le Conseil constitutionnel a toutefois formulé à ce sujet une « réserve d'interprétation » aux termes de laquelle il a entendu souligner que ces dispositions ne sauraient avoir pour effet de priver l'intéressé de faire la preuve que l'estimation administrative dont s'agit ne prend pas correctement en compte l'évolution du marché immobilier, ce qui est de nature, semble-t-il, à priver la disposition dont s'agit de sa portée potentiellement spoliatrice (47).

32. Et enfin, et c'est le seul et unique cas d'annulation à mentionner, le Conseil constitutionnel a censuré les articles L. 15-1 et L. 15-2 du code de l'expropriation au motif que « la prise de possession par l'expropriant doit être subordonnée au versement préalable d'une indemnité ». Si le législateur peut déterminer les circonstances particulières dans lesquelles la consignation vaut paiement, les exigences de l'article 17 de la Déclaration de 1789 doivent, en principe, conduire au versement de l'indemnité au jour de la dépossession. Autorisant l'expropriant, en cas d'appel contre le jugement fixant les indemnités, à prendre possession des biens expropriés moyennant le versement d'une indemnité égale aux propositions qu'il a faites, inférieure à celle fixée par le juge, et consignation du surplus, ces dispositions ont été considérées comme violant les dispositions de l'article 17 (48).

Cette décision a conduit le législateur à apporter une modification à l'article litigieux : « *En cas d'appel du jugement fixant l'indemnité, lorsqu'il existe des indices sérieux laissant présumer qu'en cas d'infirmité, l'expropriant ne pourrait recouvrer tout ou partie des sommes qui lui seraient dues en restitution, celui-ci peut être autorisé par le juge à consigner tout ou partie du montant de l'indemnité supérieur à ce que l'expropriant avait proposé. Cette consignation vaut paiement* » (49).

À nouveau saisi, le Conseil constitutionnel a décidé de valider ces dispositions tout en assortissant sa décision, une nouvelle fois, d'une « réserve d'interprétation » qui, là encore, apparaît comme la marque du changement de paradigme dont il a été question plus haut : « *En tout état de cause, l'indemnisation doit couvrir l'intégralité du préjudice direct, matériel et certain, causé par l'expropriation. Par suite, lorsque l'indemnité définitivement fixée excède la fraction de l'indemnité fixée par le juge de première instance qui a été versée à l'exproprié lors de la prise de possession du bien, l'exproprié doit pouvoir obtenir la réparation du préjudice résultant de l'absence de perception de l'intégralité de l'indemnité d'expropriation lors de la prise de possession. Sous cette réserve, l'article L. 15-2 du code de l'expropriation*

pour cause d'utilité publique ne méconnaît pas les exigences découlant de l'article 17 de la Déclaration de 1789 » (50).

33. Un constat pour terminer : instauré tout récemment, ce contrôle de constitutionnalité des lois par voie d'exception a, entre autres objectifs, celui de « court-circuiter » la CEDH. Reste que la concurrence existe. Celle-ci est-elle de nature à garantir un supplément de protection pour la propriété privée face aux agissements de la puissance publique ? Encore que la réponse à cette question ne puisse pas être des plus simples - la Cour européenne pouvant parfois se montrer également insensible à ce type de préoccupation (51) -, il n'en reste pas moins que la crainte de se voir désavoué par Strasbourg constitue dorénavant un facteur - non négligeable - de nature à inciter les instances nationales (juridictionnelles aussi bien que non juridictionnelles) à veiller à faire montre de précaution en matière d'atteinte à la propriété privée.

Mots clés :

PROPRIETE * Protection * Action publique * Expropriation

(1) Ce texte correspond à la version revue et quelque peu corrigée d'une conférence prononcée le 28 mai 2015 devant les étudiants de l'université normale de Pékin.

(2) Cons. const., 25 juill. 1989, n° 89-256-DC, *TGV Nord*, Rec. Cons. const. 53 ; RFDA 1989. 1009, note P. Bon ; CJEG 1990. 1, note B. Genevois.

(3) CE, 20 juill. 1971, n° 80804, au Lebon 561.

(4) V. en ce sens R. Hostiou, note sous CE, 7 déc. 1983, n° 28300, *C^{ne} de Lauterbourg*, au Lebon ; D. 1984. 583.

(5) CE, 28 mai 1971, n° 78825, *Ville Nouvelle Est*, au Lebon 409.

(6) RDI 2012. 617, note R. Hostiou.

(7) L'intérêt que peut présenter « en soi » l'opération pour la collectivité, mais aussi ses différents inconvénients, son coût financier, ses conséquences pour les expropriés, ses incidences en matière d'environnement, au plan social, les répercussions du projet par rapport à d'autres intérêts publics.

(8) Compte tenu, par ex., des « besoins » de la collectivité locale, par ex., en logements, ou encore en « espaces verts », compte tenu également de ses possibilités financières.

(9) Comme, par ex., l'implantation d'un cimetière, la réalisation de logements sociaux ou la création d'une école.

(10) En ce sens, la note signée J. K. sous CE, 26 oct. 1973, *Grassin*, AJDA 1974. 34.

(11) CE, 17 mars 2010, n° 314114, *Assoc. Alsace Nature Environnement e.a.*, au Lebon ; AJDA 2010. 581 ; D. 2010. 2468, obs. F. G. Trébulle ; Constitutions 2010. 433, obs. Y. Aguila et Corentin Goupillier ; R.J. Env. 2010. 485, note R. Hostiou - CE, 17 oct. 2013, n° 358633, *Collectif des élus qui doutent de la pertinence de l'aéroport de Notre-Dame-des-Landes*, AJDA 2013. 2056 ; *ibid.* 2550, note R. Hostiou ; AJDI 2014. 16, étude S. Gilbert.

(12) CAA Marseille, 8 juill. 2010, *C^{ne} de Nice c/ Syndicat des copropriétaires de l'immeuble « Palais de Belgique »*, RDI 2010. 534, note R. Hostiou.

(13) R. Hostiou, La théorie du bilan. Pourquoi ? Comment ?, Droit de la voirie, n° 157, déc. 2010. 168.

(14) Nouv. C. expr., art. R. 221-2.

(15) Civ. 3^e, 3 juill. 2007, n° 06-15.398, *Cts Eby c/ C^{ne} de Blotzheim*, NP ; AJDI 2008. 494, obs. C. Morel.

(16) Abandon de la formule du jury de propriétaires et remplacement de celui-ci par une commission arbitrale d'évaluation en 1935, puis, à partir de 1965, instauration d'un juge unique, le juge de l'expropriation, et du commissaire du gouvernement.

(17) V., R. Hostiou, Satisfaction équitable au sens de l'article 41 de la Convention européenne des droits de l'homme et atteinte au droit pour chacun au respect de ses biens. Du principe de la « *restitutio in integrum* » à la recherche d'une « juste » indemnisation, in *Liber amicorum Francis Haumont*, Bruylant, 2015. 941.

(18) V., O. Le Bot, note sous CE, 16 avr. 2010, n° 320667, *Assoc. Alcaly e.a.*, LPA 2010, n° 149, p. 11 ; Lebon ; AJDA 2010. 812 ; *ibid.* 1355, chron. S.-J. Liéber et D. Botteghi ; AJDI 2011. 26, chron. S. Gilbert ; RDI 2010. 370, obs. R. Hostiou ; RFDA 2010. 1257, chron. A. Roblot-Troizier et T. Rambaud ; Constitutions 2010. 218, obs. B. Mathieu ; *ibid.* 433, obs. Y. Aguila et Corentin Goupillier ; RTD civ. 2010. 504, obs. P. Deumier.

(19) CEDH, 15 juill. 2009, n° 39699/03, *Union fédérale des consommateurs Que choisir de Côte d'Or c/ France*, AJDA 2009. 2468 [📄](#), note S. El Boudouhi [📄](#) ; RFDA 2009. 885, note B. Pacteau [📄](#).

(20) Art. R. 122-21-3, issu de Décr. n° 2011-1950, 23 déc. 2011, art. 13.

(21) CEDH, 24 avr. 2003, n° 44962/98, *Yvon c/ France*, AJDA 2004. 1441 [📄](#), tribune R. Hostiou [📄](#) ; *ibid.* 2003. 1924, chron. J.-F. Flauss [📄](#) ; D. 2003. 2456 [📄](#), note R. Hostiou [📄](#) ; AJDI 2003. 361 [📄](#) ; *ibid.* 330, obs. D. Musso [📄](#) ; RDI 2003. 425, étude J.-F. Struillou [📄](#).

(22) Qui est le directeur des services fiscaux, chargé de formuler auprès du juge de l'expropriation une proposition d'évaluation motivée des indemnités revenant à chaque titulaire de droits.

(23) V., R. Hostiou, La conventionnalité du code de l'expropriation au regard du principe du droit à un procès équitable, RDI 2002. 175 [📄](#).

(24) CE, 3 sept. 2007, n° 282488, *Assoc. de sauvegarde du droit de propriété*, au Lebon [📄](#) ; AJDA 2007. 1676 [📄](#) ; AJDI 2007. 849 [📄](#), note D. Musso [📄](#) ; RFDA 2007. 1175, note R. Hostiou [📄](#).

(25) L. n° 2006-872, 13 juill. 2006, mod. LPF, art. L. 135-B.

(26) Conv. EDH, Premier Protocole additionnel, art. 1^{er}.

(27) V., Y. Jégouzo, La propriété, c'est le vol, AJDA 2005. 1081 [📄](#), au sujet de CEDH, 30 nov. 2004, n° 48939/99, *Oneryildiz c/ Turquie*, GACEDH, PUF, 2009. 690.

(28) CEDH, 21 sept. 1982, n°s 7151/75 et 7152/75, *Sporrong et Lonroth c/ Suède*, GACEDH, *op. cit.*, p. 702 - CEDH, 21 févr. 1986, n° 8793/79, *James e.a. c/ Royaume-Uni*, GACEDH, *op. cit.*, p. 710 - CEDH, 29 avr. 1999, n°s 25088/94, 28331/95 et 28443/95, *Chassagnou c/ France*, GACEDH, *op. cit.*, p. 719 ; AJDA 1999. 922 [📄](#), note F. Priet [📄](#) ; *ibid.* 2000. 526, chron. J.-F. Flauss [📄](#) ; D. 1999. 163 [📄](#) ; *ibid.* 389, chron. G. Charollois [📄](#) ; *ibid.* 2000. 141, chron. E. Alfandari [📄](#) ; RFDA 1999. 451 et les obs. [📄](#) ; RTD civ. 1999. 913, obs. J.-P. Marguénaud ; *ibid.* 2000. 360, obs. T. Revet - V. égal. note R. Hostiou sous CEDH, 29 mars 2010, n° 34044/02, *Depalle c/ France*, AJDA 2010. 647 [📄](#) ; *ibid.* 1311 [📄](#), note M. Canedo-Paris [📄](#) ; *ibid.* 1515, étude F. Alhama [📄](#) ; D. 2010. 965, obs. A. Vincent [📄](#) ; *ibid.* 2024, chron. C. Quézel-Ambrunaz [📄](#) ; *ibid.* 2183, obs. B. Mallet-Bricout et N. Reboul-Maupin [📄](#) ; *ibid.* 2468, obs. F. G. Trébulle [📄](#) ; RDI 2010. 389, obs. N. Foulquier [📄](#) ; RFDA 2010. 543, note R. Hostiou [📄](#) ; *ibid.* 2011. 987, chron. H. Labayle et F. Sudre [📄](#).

(29) V., R. Hostiou note sous CEDH, 4 nov. 2010, n° 40975/07, *Dervaux c/ France*, AJDA 2010. 2493 [📄](#), note R. Hostiou [📄](#) ; AJDI 2011. 111, chron. S. Gilbert [📄](#) ; *ibid.* 2015. 25, chron. S. Gilbert [📄](#).

(30) CEDH, 21 févr. 1986, *James e.a. c/ Royaume-Uni*, préc.

(31) CEDH, 11 avr. 2002, n° 46044/99, *M. Lallement c/ France*, AJDA 2002. 686 [📄](#), note R. Hostiou [📄](#) ; *ibid.* 500, chron. J.-F. Flauss [📄](#) ; AJDI 2012. 93, chron. S. Gilbert [📄](#).

(32) CEDH, 17 nov. 2015, n° 28976/05, *Preite c/ Italie*, AJDI 2016. 101, étude S. Gilbert [📄](#) ; RDI 2016. 22, obs. R. Hostiou [📄](#).

(33) CEDH, 4 nov. 2010, *Dervaux c/ France*, préc.

(34) CEDH, 11 avr. 2002, n° 46044/99, préc.

(35) V., R. Hostiou, Le droit français de l'expropriation et la Convention européenne des droits de l'homme, AJDA 2000. 290 [📄](#).

(36) CEDH, 2 juill. 2002, n° 48161/99, AJDA 2002. 1226 [📄](#), note R. Hostiou [📄](#) ; *ibid.* 1277, chron. J.-F. Flauss [📄](#).

(37) Civ. 3^e, 30 sept. 1998, n° 96-20.601, *Cts Motais De Narbonne c/ Dpt de La Réunion*, NP ; AJDI 1999. 630 [📄](#) ; *ibid.* 631, obs. A. Lévy [📄](#).

(38) Cass., ass. plén., 6 janv. 1994, n° 89-17.049, Bull. ass. plén., n° 1 ; AJDA 1994. 339 [📄](#), note R. Hostiou [📄](#) ; D. 1994. 153 [📄](#), concl. M. Jeol [📄](#) ; *ibid.* 327, chron. P. Carrias [📄](#) ; AJDI 1994. 754 [📄](#) ; *ibid.* 755, obs. A. Bernard [📄](#) ; RDI 1994. 223, obs. C. Morel [📄](#) ; *ibid.* 409, obs. J.-L. Bergel [📄](#) ; RFDA 1994. 1121, note C. Boiteau [📄](#) ; RTD civ. 1994. 889, obs. F. Zenati.

(39) Civ. 3^e, 17 nov. 2010, n° 09-16.797, *M. et M^{me} Cheilan c/ Dpt du Var*, Bull. civ. III, n° 203 ; AJDA 2010. 2237 ; D. 2010. 2912 ; AJDI 2011. 460, obs. A. Lévy ; *ibid.* 111, chron. S. Gilbert ; *ibid.* 2012. 93, chron. S. Gilbert ; RDI 2011. 96, obs. R. Hostiou - Civ. 3^e, 7 juin 2011, n° 10-21.141, *M^{me} Nanine Barrière c/ Dpt du Var*, NP ; AJDI 2011. 638 ; *ibid.* 2012. 93, chron. S. Gilbert ; RDI 2011. 440, obs. R. Hostiou - Civ. 3^e, 12 févr. 2014, n° 13-14.180, *Centre hospitalier intercommunal de la Seyne-sur-Mer c/ M^{me} Giovo ép. Benderitter*, NP ; AJDI 2015. 100, étude S. Gilbert ; RDI 2014. 201, obs. R. Hostiou - Civ. 3^e, 16 sept. 2014, n° 12-29.321, *C^{ne} de Balaruc-le-Vieux*, NP ; AJDI 2015. 100, étude S. Gilbert ; RDI 2014. 629, obs. R. Hostiou - T. confl., 8 déc. 2014, n° C3972, *Société immobilière du Ceinturon c/ C^{ne} d'Hyères-les-Palmiers*, RDI 2015. 69, note R. Hostiou ; AJDA 2016. 58, note S. Gilbert ; v. R. Hostiou, Questions autour de la restitution d'un bien exproprié dans des conditions irrégulières. Quel juge ? Quel préjudice ? RFDA 2015. 483.

(40) L. n° 2009-1523, 10 déc. 2009, relative à l'application de l'article 61-1 de la Constitution.

(41) V., R. Hostiou, Le droit de l'expropriation et la QPC : esquisse d'un premier bilan de trois années de mise en oeuvre du contrôle de constitutionnalité par voie d'exception, DAUH 2013. 61.

(42) Cons. const., 17 sept. 2010, n° 2010-26-QPC, *SARL L'Office central d'accession au logement*, AJDA 2010. 1736 ; D. 2011. 2298, obs. B. Mallet-Bricout et N. Reboul-Maupin ; AJDI 2011. 111, chron. S. Gilbert ; *ibid.* 2014. 124, étude S. Gilbert ; RDI 2010. 600, obs. R. Hostiou.

(43) Cons. const., 23 sept. 2011, n° 2011-172-QPC, *Épx L. e.a.*, AJDA 2011. 1813 ; *ibid.* 2525, note N. Foulquier ; RDI 2011. 570, obs. N. Foulquier ; RFDA 2011. 1209, chron. A. Roblot-Troizier et G. Tusseau ; Constitutions 2012. 80, obs. O. Le Bot.

(44) Anc. C. expr., art. L. 13-13 ; nouv. art. L. 321-1.

(45) Cons. const., 21 janv. 2011, n° 2010-87-QPC, *M. Jacques S.*, AJDA 2011. 134 ; *ibid.* 447, note R. Hostiou ; D. 2011. 2127, chron. G. Forest ; *ibid.* 2298, obs. B. Mallet-Bricout et N. Reboul-Maupin ; AJDI 2011. 111, chron. S. Gilbert ; *ibid.* 2012. 93, chron. S. Gilbert ; *ibid.* 2015. 100, étude S. Gilbert ; AJCT 2011. 132.

(46) Nouv. C. expr., art. L. 322-9.

(47) Cons. const., 20 avr. 2012, n° 2012-236-QPC, *M^{me} Joudinaud c/ Communauté urbaine de Bordeaux*, AJDA 2012. 856 ; *ibid.* 1517, note S. Gilbert ; AJDI 2013. 100, chron. S. Gilbert ; RDI 2012. 336 et les obs.

(48) Cons. const., 6 avr. 2012, n° 2012-226-QPC, *M. Youssef Ben Brahim c/ SEMAVIP*, AJDA 2012. 736 ; D. 2012. 2128, obs. B. Mallet-Bricout et N. Reboul-Maupin ; *ibid.* 2013. 1584, obs. N. Jacquinot et A. Mangiavillano ; AJDI 2012. 527, obs. A. Lévy ; *ibid.* 2013. 100, chron. S. Gilbert ; RDI 2012. 333, note R. Hostiou.

(49) L. n° 2013-431, 28 mai 2013, mod. par Ord. n° 2014-1345, 6 nov. 2014, instituant un nouveau code de l'expropriation, qui est venue préciser que cette autorisation est donnée par le premier président de la cour d'appel : art. L. 331-3.

(50) Cons. const., 13 févr. 2015, n° 2014-451-QPC, *Sté Ferme Larrea EARL*, AJDA 2015. 311 ; D. 2015. 377 ; *ibid.* 1863, obs. L. Neyret et N. Reboul-Maupin ; AJDI 2016. 101, étude S. Gilbert ; RDI 2015. 172, note R. Hostiou.

(51) En ce sens, CEDH, 29 mars 2010, *Depalle c/ France*, préc., RFDA 2010. 543, note R. Hostiou.