Conseil constitutionnel, 19 juin 2026, n° 2026-1206 QPC

Conseil constitutionnel 19 juin 2026

2026-1206 QPC

M. OLivier de L. et a.

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL A ÉTÉ SAISI le 10 avril 2026 par la Cour de cassation (troisième chambre civile, arrêt n° 340 du même jour), dans les conditions prévues à l'article 61-1 de la Constitution, d'une question prioritaire de constitutionnalité. Cette question a été posée pour M. Olivier de L. et autre par Me Adrien Colas, avocat au barreau de Rennes. Elle a été enregistrée au secrétariat général du Conseil constitutionnel sous le n° 2026-1206 QPC. Elle est relative à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit du 2° de l'article L. 322-3 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique.

Au vu des textes suivants :

- la Constitution ;

- l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel ;

- le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique ;

- l'ordonnance n° 2014-1345 du 6 novembre 2014 relative à la partie législative du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique ;

- les arrêts de la Cour de cassation du 27 mai 2021 (troisième chambre civile, n° 19-25.939), du 8 février 2023 (troisième chambre civile, n° 22-10.143) et du 8 janvier 2026 (troisième chambre civile, n° 24.22-726) ;

- le règlement du 4 février 2010 sur la procédure suivie devant le Conseil constitutionnel pour les questions prioritaires de constitutionnalité ;

Au vu des pièces suivantes :

- les observations présentées par le Premier ministre, enregistrées le 1er mai 2026 ;

- les secondes observations présentées pour les requérants par Me Colas, enregistrées le 10 mai 2026 ;

- les secondes observations présentées pour la société publique locale d'aménagement Territoires publics, partie au litige à l'occasion duquel la question prioritaire de constitutionnalité a été posée, par la SCP Gaschignard, Loiseau, Massignon, avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation, enregistrées le 19 mai 2026 ;

- les autres pièces produites et jointes au dossier ;

Après avoir entendu Me Colas, pour les requérants, Me David Gaschignard, avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation, pour la partie au litige à l'occasion duquel la question prioritaire de constitutionnalité a été posée, et M. Thibault Cayssials, désigné par le Premier ministre, à l'audience publique du 9 juin 2026 ;

Et après avoir entendu le rapporteur ;

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL S'EST FONDÉ SUR CE QUI SUIT :

1. La question prioritaire de constitutionnalité doit être considérée comme portant sur les dispositions applicables au litige à l'occasion duquel elle a été posée. Dès lors, le Conseil constitutionnel est saisi du 2° de l'article L. 322-3 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique dans sa rédaction issue de l'ordonnance du 6 novembre 2014 mentionnée ci-dessus.

2. L'article L. 322-3 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, dans cette rédaction, fixe notamment les conditions auxquelles les terrains doivent répondre pour être qualifiés de terrains à bâtir. Son 2° prévoit qu'une telle qualification est réservée à ceux :

« Effectivement desservis par une voie d'accès, un réseau électrique, un réseau d'eau potable et, dans la mesure où les règles relatives à l'urbanisme et à la santé publique l'exigent pour construire sur ces terrains, un réseau d'assainissement, à condition que ces divers réseaux soient situés à proximité immédiate des terrains en cause et soient de dimensions adaptées à la capacité de construction de ces terrains. Lorsqu'il s'agit de terrains situés dans une zone désignée par un plan d'occupation des sols, un plan local d'urbanisme, un document d'urbanisme en tenant lieu ou par une carte communale, comme devant faire l'objet d'une opération d'aménagement d'ensemble, la dimension de ces réseaux est appréciée au regard de l'ensemble de la zone ».

3. Les requérants reprochent à ces dispositions, telles qu'interprétées par la Cour de cassation, de permettre à l'autorité expropriante, dans le cas particulier d'une zone d'aménagement concerté multi-sites, d'écarter la qualification de terrain à bâtir d'une parcelle pourtant située dans un secteur juridiquement constructible et suffisamment desservie par des réseaux au seul motif qu'un autre secteur de la zone ne serait lui-même pas desservi. Ils soutiennent que cette autorité pourrait ainsi procéder à une évaluation insuffisante de la valeur du bien concerné, en tenant compte de caractéristiques d'autres biens relevant d'un secteur éloigné. Dès lors, une juste indemnité ne serait pas garantie à l'exproprié, en méconnaissance des exigences de l'article 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789.

4. Par conséquent, la question prioritaire de constitutionnalité porte sur la seconde phrase du 2° de l'article L. 322-3 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique.

5. 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 ». 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 a été légalement constatée. La prise de possession par l'expropriant doit être subordonnée au versement préalable d'une indemnité. Pour être juste, l'indemnisation doit couvrir l'intégralité du préjudice direct, matériel et certain, causé par l'expropriation. En cas de désaccord sur la fixation du montant de l'indemnité, l'exproprié doit disposer d'une voie de recours appropriée.

6. En application des articles L. 311-5 et L. 311-6 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, lorsqu'ils ne parviennent pas à un accord amiable sur le montant de l'indemnité, l'expropriant et l'exproprié peuvent saisir le juge de l'expropriation. Il lui appartient alors de fixer le montant de cette indemnité selon les modalités prévues aux articles L. 322-1 à L. 322-13 du même code. A cet égard, l'estimation de la valeur des biens dépend notamment de la qualification de terrains à bâtir.

7. En vertu de l'article L. 322-3 de ce code, cette qualification est réservée aux terrains qui répondent, d'une part, à un critère de constructibilité déterminé essentiellement par les documents d'urbanisme et, d'autre part, à un critère matériel tenant à leur desserte par des réseaux. A ce titre, selon le 2° du même article, ces terrains doivent être effectivement desservis par une voie d'accès, un réseau électrique, un réseau d'eau potable et, le cas échéant, un réseau d'assainissement, à condition que ces divers réseaux soient situés à proximité immédiate des terrains en cause et de dimensions adaptées à la capacité de construction de ces terrains.

8. En application des dispositions contestées, lorsqu'il s'agit de terrains situés dans une zone désignée par un document d'urbanisme comme devant faire l'objet d'un aménagement d'ensemble, la dimension de ces réseaux est appréciée au regard de l'ensemble de la zone.

9. En premier lieu, en adoptant ces dispositions, le législateur a entendu, à des fins d'aménagement du territoire, éviter que l'acquisition de terrains par les collectivités publiques soit compromise par un renchérissement injustifié de leur prix. Il a ainsi poursuivi un objectif d'intérêt général.

10. En deuxième lieu, d'une part, l'obligation d'apprécier la desserte effective d'un terrain au regard de l'ensemble de la zone n'est applicable qu'à ceux situés dans une zone désignée par un document d'urbanisme comme devant faire l'objet d'une opération d'aménagement d'ensemble.

11. Or, dans ces zones, par l'effet d'une telle désignation, le caractère constructible du terrain est soumis à des conditions particulières et dépend des équipements de l'ensemble de la zone permettant d'assurer la desserte des constructions susceptibles d'y être implantées.

12. Ainsi, en fixant une condition tenant à la desserte du terrain qui rend compte de la réalité de son caractère constructible, le législateur a retenu un critère approprié pour qualifier un tel terrain de terrain à bâtir en vue de l'évaluation du préjudice subi par l'exproprié.

13. D'autre part, il résulte de la jurisprudence constante de la Cour de cassation que, lorsque la parcelle est située dans une zone d'aménagement concerté multi-sites, la dimension des réseaux desservant ces différents sites s'apprécie également au regard de l'ensemble de cette zone.

14. Ce faisant, les dispositions contestées sont susceptibles de s'appliquer à des parcelles situées sur des sites non contigus et éloignés les uns des autres, dont les conditions de desserte peuvent être différentes.

15. Dès lors, sauf à méconnaître les exigences constitutionnelles précitées, les dispositions contestées doivent être interprétées comme imposant à l'autorité expropriante, sous le contrôle du juge, d'apprécier la dimension des réseaux desservant une zone d'aménagement concerté multi-sites au regard de l'ensemble de la zone dans le seul cas où les différents sites à l'intérieur de son périmètre ont vocation à être desservis par de mêmes réseaux ou dépendent d'une capacité commune. Dans le cas contraire, la dimension des réseaux doit être appréciée au regard de chaque site ou, le cas échéant, de chaque ensemble de sites ayant vocation à être desservis par de mêmes réseaux ou dépendant d'une capacité commune.

16. En dernier lieu, d'une part, l'autorité judiciaire est compétente pour déterminer la consistance, l'usage et la valeur des biens immobiliers expropriés. Il appartient notamment au juge de l'expropriation, dans les conditions prévues par le chapitre II du titre II du livre III du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, d'écarter les servitudes et restrictions administratives affectant l'utilisation des biens si leur institution révèle de la part de l'expropriant une intention dolosive.

17. D'autre part, il résulte de la jurisprudence constante de la Cour de cassation que, lorsque les terrains sont situés dans une zone désignée par un document d'urbanisme comme devant faire l'objet d'une opération d'aménagement d'ensemble, il incombe à l'expropriant de rapporter la preuve de l'insuffisance de la dimension des réseaux au regard de l'ensemble de la zone.

18. Il résulte de tout ce qui précède que, sous la réserve énoncée au paragraphe 15, les dispositions contestées 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. Le grief tiré de la méconnaissance de l'article 17 de la Déclaration de 1789 doit donc être écarté.

19. Par conséquent, sous la même réserve, ces dispositions, qui ne méconnaissent aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit, doivent être déclarées conformes à la Constitution.

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL DÉCIDE :

Article 1er, - Sous la réserve énoncée au paragraphe 15, la seconde phrase du 2° de l'article L. 322-3 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, dans sa rédaction issue de l'ordonnance n° 2014-1345 du 6 novembre 2014 relative à la partie législative du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, est conforme à la Constitution.

Article 2. - Cette décision sera publiée au Journal officiel de la République française et notifiée dans les conditions prévues à l'article 23-11 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 susvisée.

Jugé par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 18 juin 2026, où siégeaient : M. Richard FERRAND, Président, M. Philippe BAS, Mme Jacqueline GOURAULT, Mme Véronique MALBEC, MM. Jacques MEZARD, François PILLET, François SÉNERS et Mme Laurence VICHNIEVSKY.

Rendu public le 19 juin 2026.