



HAL
open science

Prise de possession dans le cadre de la procédure d'expropriation d'urgence: Une décision de conformité aux fondements incertains

Jean-Pierre Grandemange

► **To cite this version:**

Jean-Pierre Grandemange. Prise de possession dans le cadre de la procédure d'expropriation d'urgence: Une décision de conformité aux fondements incertains. *Actualité juridique Droit administratif*, 2013, 40, pp.2317. halshs-02220177

HAL Id: halshs-02220177

<https://shs.hal.science/halshs-02220177>

Submitted on 22 Nov 2022

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Prise de possession dans le cadre de la procédure d'expropriation d'urgence: Une décision de conformité aux fondements incertains

Par Jean-Pierre Grandemange,
maître de conférences à l'université Grenoble Alpes,
membre du Centre de Recherches Juridiques

Rendue un vendredi 13¹, la dixième décision du juge constitutionnel relative au droit de l'expropriation² n'a, pas plus que la plupart des précédentes³, porté chance à ses initiateurs. Le législateur n'aura donc pas à réécrire les articles L. 15-4 et L. 15-5 du code de l'expropriation, comme il a dû s'y employer avec les articles L. 15-1 et L. 15-2, au cours du premier semestre de cette année⁴.

Relatifs à l'expropriation d'urgence, ces deux textes ne concernent pas la procédure, accélérée, qui peut être suivie dans cette hypothèse⁵, mais ont trait au paiement de l'indemnité d'expropriation et à ses liens avec la prise de possession du bien par l'expropriant. En ce sens, l'article L. 15-4 précise que « En cas d'urgence le juge peut, soit fixer le montant des indemnités, comme il est dit aux articles L. 13-6 et R. 13-34, soit, s'il ne s'estime pas suffisamment éclairé, fixer le montant d'indemnités provisionnelles et autoriser l'expropriant à prendre possession moyennant le paiement ou, en cas d'obstacles au paiement, la consignation des indemnités fixées ». Pour sa part, l'article L. 15-5 dispose que « La décision fixant le montant des indemnités provisionnelles ne peut être attaquée que par la voie de recours en

¹ Cons. const. 13 septembre 2013, *Société Invest Hôtels Saint-Dizier Rennes et autre*, n° 2013-338/339 QPC, JO du 15 septembre 2013, 15528.

² Cons. const. 17 juillet 1985, *Loi relative à la définition et à la mise en oeuvre de principes d'aménagement*, n° 85-189 DC, Rec. Cons. const. 49 ; Cons. const. 25 juillet 1989, *Loi portant dispositions diverses en matière d'urbanisme et d'agglomérations nouvelles*, n° 89-256 DC, Rec. Cons. const. 53 ; Cons. const. 17 septembre 2010, *SARL l'Office central d'accession au logement*, n° 2010-26 QPC, Rec. Cons. const. 229 ; Cons. const. 21 janvier 2011, *M. Jacques S.*, n° 2010-87 QPC, Rec. Cons. const. 72 ; Cons. const. 6 avril 2012, *Consorts T.*, n° 2012-226 QPC, Rec. Cons. const. 183 ; Cons. const. 20 avril 2012, *Mme Marie-Christine J.*, n° 2012-236 QPC, Rec. Cons. const. 211 ; Cons. const. 16 mai 2012, *Consorts L.*, n° 2012-247 QPC, Rec. Cons. const. 267 ; Cons. const. 28 septembre 2012, *Consorts J.*, n° 2012-275 QPC, Rec. Cons. const. 498 ; Cons. const. 15 février 2013, *Mme Suzanne P.-A.*, n° 2012-292 QPC, JO du 16 février 2013, 2685.

³ On compte à ce jour une seule décision de non-conformité (décis. n° 2012-226 QPC) et une de conformité sous réserve (décis. n° 2012-236 QPC).

⁴ Voir l'article 42 de la loi n° 2013-431 du 28 mai 2013 portant diverses dispositions en matière d'infrastructures et de services de transports.

⁵ Voir les articles R. 15-1 et suivants du code de l'expropriation.

cassation. Il est procédé, le cas échéant, à la fixation des indemnités définitives selon la procédure prévue à l'article L. 13-6 ».

Il était fait grief à l'article L. 15-4 d'autoriser la prise de possession par l'expropriant, avant la fixation définitive de l'indemnité ; ce qui contreviendrait à l'article 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 (DDHC). L'article L. 15-5, quant à lui, se voyait reprocher d'empêcher l'exproprié d'attaquer la décision fixant le montant des indemnités provisionnelles autrement « que par la voie du recours en cassation », ce qui méconnaîtrait l'article 16 de la DDHC.

Le sort de l'article L. 15-5 fut promptement réglé. Le juge constitutionnel n'a pas eu besoin de s'interroger longuement sur la constitutionnalité de cette disposition qui limite les possibilités de recours contre la décision fixant le montant des indemnités provisionnelles à la seule voie du recours en cassation. Il lui a suffi de rappeler sa jurisprudence en vertu de laquelle « le principe de double degré de juridiction n'a pas, en lui-même, valeur constitutionnelle »⁶. Si la cause, sur ce point, semble entendue sur le plan interne, on peut, toutefois, se demander si elle ne connaîtra pas des prolongements devant la Cour Européenne des Droits de l'Homme. En effet, celle-ci a jugé, s'agissant des ordonnances autorisant les visites domiciliaires sur le fondement de l'article L. 16 B du livre des procédures fiscales, qu'il lui incombait « d'examiner concrètement si, dans ce cadre, le contrôle de la Cour de cassation, statuant sur pourvoi du requérant, apporte des garanties suffisantes au regard de l'équité du procès, exigée par l'article 6 de la Convention ». Or, elle a considéré « qu'à elle seule, la possibilité de se pourvoir en cassation – dont les requérants ont d'ailleurs usé – ne répond pas aux exigences de l'article 6 § 1 dès lors qu'un tel recours devant la Cour de cassation, juge du droit, ne permet pas un examen des éléments de fait fondant les autorisations litigieuses »⁷.

La question de la conformité, à l'article 17 de la DDHC, du dispositif qui permet la prise de possession par l'expropriant, avant la fixation définitive, et le paiement ou la consignation, de l'indemnité, s'avérait, quant à elle, beaucoup plus ouverte. Elle pouvait être tranchée dans les deux sens ; le juge constitutionnel ayant, par le passé, tantôt validé, tantôt censuré des dispositifs autorisant la prise de possession alors même que l'indemnité n'avait pas été préalablement versée en intégralité à l'exproprié.

Après avoir présenté ce cadre jurisprudentiel (I), nous analyserons la décision rendue (II).

⁶ Cf., Cons. const. 12 février 2004, *Loi complétant le statut d'autonomie de la Polynésie française*, n° 2004-491 DC, Rec. Cons. const. 49, cons. 60 ; Cons. const. 14 mai 2012, *Société YONNE REPUBLICAINE et autre*, n° 2012-243/244/245/246 QPC, Rec. Cons. const. 263, cons. 13.

⁷ CEDH, 21 février 2008, n° 18497/03, *Ravon et autres c/ France*, § 29.

I Le cadre jurisprudentiel antérieur

Le Haut Conseil a clairement affirmé qu'en matière d'expropriation l'exigence d'un paiement intégral au jour de la dépossession était de principe (A), tout en autorisant des exceptions (B).

A Le principe : le paiement intégral au jour de la dépossession

Saisi de l'examen de la constitutionnalité des articles L. 15-1 et L. 15-2 du code de l'expropriation, le juge constitutionnel a tracé une ligne rouge que le législateur ne saurait en aucun cas franchir, en matière d'expropriation. Dans sa décision du 6 avril 2012, il a précisé 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 »⁸.

Le législateur peut donc prévoir que le paiement de l'indemnité se fera totalement ou partiellement sous la forme d'une consignation, mais à la condition que cet aménagement au principe du paiement intégral et préalable demeure marginal. Dès lors, la censure de l'article L. 15-2 s'avérait inévitable, car ce texte posait un principe beaucoup trop général ; celui selon lequel « l'expropriant peut prendre possession, moyennant versement d'une indemnité au moins égale aux propositions faites par lui et consignation du surplus de l'indemnité fixée par le juge ». Or, « 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 »⁹.

Le législateur a pris acte de ces exigences. Désormais, le nouvel article L. 15-2 limite très précisément les possibilités pour l'expropriant de prendre possession du bien en ne versant qu'une somme égale aux propositions faites par lui et en consignation du surplus, en cas d'appel du jugement fixant l'indemnité. En effet, cette faculté ne correspond désormais plus du tout au droit commun. Il ne peut plus en aller ainsi que « lorsqu'il existe des indices sérieux

⁸ Décis. n° 2012-226 QPC, cons. 5.

⁹ Décis. n° 2012-226 QPC, cons. 5.

laissant présumer qu'en cas d'infirmité, l'expropriant ne pourrait recouvrer tout ou partie des sommes qui lui seraient dues en restitution », et que la consignation a été autorisée par le juge.

Le principe du paiement intégral et préalable de l'indemnité est donc clairement établi, même si le juge constitutionnel a accepté d'y apporter de rares exceptions.

B L'exception : la possible prise de possession avant le paiement intégral et préalable de l'indemnité

Dans deux décisions, en date du 25 juillet 1989 et du 17 septembre 2010¹⁰, le Conseil constitutionnel a eu à se prononcer sur la constitutionnalité de la procédure d'expropriation d'extrême urgence et de celle concernant les immeubles insalubres. Ces deux dispositifs présentaient la particularité de permettre une prise de possession avant que l'exproprié ait bénéficié du versement de l'intégralité de l'indemnisation prévue par l'article 17 de la DDHC.

La première, issue de l'article 9 de la loi du 2 août 1989¹¹, rendait applicable à l'exécution des travaux de construction de voies de chemins de fer la procédure de prise de possession par l'expropriant d'un ou plusieurs terrains non bâtis régie par l'article L 15-9 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique¹². Or, ce même article L. 15-9 prévoyait que la prise de possession pourrait avoir lieu « après paiement provisionnel d'une somme égale à l'évaluation du service des domaines ou à l'offre de l'autorité expropriante, si celle-ci est supérieure ».

La seconde, précisée à l'article 14 de la loi du 10 juillet 1970¹³, permettait au préfet de déclarer d'utilité publique l'expropriation d'immeubles insalubres et de fixer « le montant de l'indemnité provisionnelle allouée aux propriétaires ainsi qu'aux titulaires de baux commerciaux, cette indemnité ne pouvant être inférieure à l'évaluation des domaines » ainsi que « la date à laquelle il pourra être pris possession après paiement ou, en cas d'obstacle au paiement, après consignation de l'indemnité provisionnelle »¹⁴.

¹⁰ Décis. n° 89-256 DC et decis. n° 2010-26 QPC.

¹¹ Loi n° 89-550 du 2 août 1989 portant dispositions diverses en matière d'urbanisme et d'agglomérations nouvelles.

¹² Cet article reprenait l'article unique de la loi n° 70-1263 du 23 décembre 1970 tendant à accélérer les travaux de construction de voies rapides, de routes nationales et d'oléoducs.

¹³ Loi n° 70-612 du 10 juillet 1970 tendant à faciliter la suppression de l'habitat insalubre.

¹⁴ Article 14 de la loi n° 70-612 du 10 juillet 1970.

Dans ces deux affaires, les requérants reprochaient aux textes en cause de méconnaître l'article 17 de la DDHC, notamment l'exigence du versement préalable de l'indemnité.

S'il n'était guère contestable que ces deux dispositifs autorisaient une prise de possession sans que l'exproprié ait bénéficié, au préalable, de l'intégralité de l'indemnisation prévue par l'article 17 de la DDHC, le Conseil constitutionnel ne les a pas pour autant censurés. Certes, à chaque fois, le juge constitutionnel a rappelé « 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'indemnisation 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'indemnisation, l'exproprié doit disposer d'une voie de recours appropriée »¹⁵. Cependant, il a aussitôt tempéré ces propos en spécifiant 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 »¹⁶. Or, à chaque fois le juge constitutionnel a identifié des motifs impérieux d'intérêt général et estimé que les dispositions législatives contestées garantissaient les droits des propriétaires intéressés.

En 1989, il s'est, tout d'abord, référé au fait « qu'en réservant la possibilité d'utiliser la procédure exceptionnelle qu'il prévoit dans le seul cas de " difficultés tenant à la prise de possession d'un ou plusieurs terrains non bâtis situés dans les emprises de l'ouvrage ", le texte de l'article L 15-9 implique qu'il ne peut être invoqué que lorsque apparaissent des difficultés bien localisées susceptibles de retarder l'exécution des travaux et que la procédure normale est déjà largement avancée ; que le recours à la procédure exceptionnelle requiert dans chaque cas l'intervention d'un décret pris sur avis conforme du Conseil d'Etat ». Ensuite, il a également rappelé « qu'il revient en tout état de cause au juge de l'expropriation de fixer le montant de l'indemnité définitive ; que le juge peut être saisi à l'initiative du propriétaire ; qu'est prévue l'allocation au propriétaire d'une indemnité spéciale pour tenir compte du préjudice qu'a pu entraîner la rapidité de la procédure »¹⁷.

¹⁵ Décis. n° 89-256 DC, cons. 19 et décis n° 2010-26 QPC, cons. 6.

¹⁶ Décis. n° 89-256 DC, cons. 20 et décis. n° 2010-26 QPC, cons. 7.

¹⁷ Décis. n° 89-256 DC, cons. 21.

Sa démarche a été analogue, en 2010. Il a identifié un motif impérieux d'intérêt général dans le fait que l'ensemble des dispositions concernées avait « pour objet de mettre fin dans les meilleurs délais à l'utilisation de locaux ou d'habitations présentant un danger pour la santé ou la sécurité des habitants »¹⁸, avant de détailler les multiples voies de droit dont disposent les expropriés lors de la mise en œuvre de cette procédure exceptionnelle¹⁹.

La jurisprudence constitutionnelle relative à la conformité à l'article 17 de la DDHC des dispositions concernant les liens entre paiement préalable et intégral de l'indemnité et possible prise de possession par l'expropriant, étant posée, reste à voir l'usage qu'en a fait le Conseil constitutionnel en l'espèce.

II La décision

Le juge constitutionnel a validé la disposition autorisant la dépossession avant le paiement intégral et préalable de l'indemnité (A), mais sans pour autant se référer à sa jurisprudence antérieure autorisant exceptionnellement la prise de possession avant le paiement intégral et préalable de l'indemnité (B).

A La validation de la disposition autorisant la prise de possession avant le paiement intégral et préalable de l'indemnité

Le Conseil constitutionnel a bien rappelé, dans sa décision, que « la prise de possession par l'expropriant doit être subordonnée au versement préalable d'une indemnité ; que, pour être juste, l'indemnisation doit couvrir l'intégralité du préjudice direct, matériel et certain, causé par l'expropriation ; qu'en cas de désaccord sur le montant des indemnités l'exproprié doit disposer de voies de recours appropriées »²⁰. Cela ne l'a pas, pour autant, empêché de juger que la disposition en cause ne méconnaissait pas les exigences découlant de l'article 17 de la DDHC. Cette décision peut sembler d'autant plus étonnante que l'article L. 15-4 du code de l'expropriation autorise une prise de possession sans que l'intégralité de l'indemnité ait été versée à l'exproprié, mais aussi sans que la part manquante soit consignée.

Le juge constitutionnel a pourtant statué en ce sens en mettant en avant le fait que « le juge de l'expropriation ne peut prononcer des indemnités provisionnelles que lorsqu'il n'a pu fixer les

¹⁸ Décis. n° 2010-26 QPC, cons. 8.

¹⁹ Décis. n° 2010-26 QPC, cons. 9.

²⁰ Décis. n° 2013-338/339 QPC, cons. 5.

indemnités définitives ; qu'en tout état de cause, l'indemnisation doit couvrir l'intégralité du préjudice direct, matériel et certain, causé par l'expropriation »²¹.

La condition d'un paiement intégral et préalable pourrait donc être neutralisée si l'exception au principe s'avère marginale ; ce qui était le cas en l'espèce. En effet, on peut penser que les situations dans lesquelles le juge ne s'estimera pas suffisamment éclairé pour fixer le montant des indemnités dans le cadre d'une procédure d'urgence seront plutôt rares, beaucoup plus en tout cas, que celles dans lesquelles un appel est susceptible d'être formé contre l'ordonnance fixant l'indemnité d'expropriation dans le cadre de la procédure de droit commun.

Il n'en demeure pas moins qu'un administré pourra être dépossédé de sa propriété sans avoir perçu, au préalable, l'intégralité de l'indemnisation à laquelle il a droit, et ceci, sans même que l'indemnité ait été intégralement versée par l'expropriant, ce qui est particulièrement surprenant. En effet, dans sa décision du 6 avril 2012, le juge constitutionnel a seulement validé, implicitement, la possibilité pour l'expropriant de prendre possession avant que l'exproprié ait perçu l'indemnité à la condition que ce type de situation demeure marginal. Il n'a pas autorisé cette prise de possession avant que l'expropriant ait intégralement payé l'indemnité, sous la forme d'une consignation. Or, en l'espèce, l'exproprié ne perçoit pas l'intégralité de l'indemnité, et ceci, sans que pour autant le reliquat soit consigné.

Ce cas de figure présentant certaines analogies avec des procédures exceptionnelles d'expropriation que le juge constitutionnel a validées, on pouvait s'attendre à trouver dans la décision du 13 septembre 2013 des références à cette jurisprudence. Tel n'a pas été le cas.

B Le défaut de référence à la jurisprudence autorisant exceptionnellement la prise de possession avant le paiement intégral et préalable de l'indemnité

Tant en 1989 qu'en 2010, le Haut Conseil n'a pas censuré des dispositions législatives qui autorisaient une prise de possession avant même que l'indemnité ait été intégralement payée, que ce paiement ait lieu sous la forme d'un versement à l'exproprié ou d'une consignation. En ces deux occasions il a, toutefois, précisé que les mécanismes contestés répondaient à des motifs impérieux d'intérêt général et étaient assortis de la garantie des droits des propriétaires intéressés. Dès lors, il n'était pas déraisonnable de penser que seul le respect de ces deux exigences cumulatives serait de nature à éviter au législateur d'avoir à réécrire l'article L. 15-4 du code de l'expropriation. Logiquement, le juge constitutionnel aurait dû expliquer en quoi

²¹ Décis. n° 2013-338/339 QPC, cons. 7.

la possibilité ainsi offerte à l'expropriant d'entrer en possession, avant que l'indemnité définitive ait été fixée par le juge, et acquittée, répondait à des motifs impérieux d'intérêt général et était assortie de la garantie des droits des propriétaires intéressés. Il ne l'a pas fait, du moins explicitement.

Certes, le Conseil constitutionnel s'est employé à démontrer ô combien les droits des propriétaires étaient garantis, mais sans utiliser cette expression. Tel a été l'objet du septième considérant qui insiste, tout particulièrement, sur les voies de recours juridictionnelles dont dispose l'exproprié tant à l'encontre des actes de l'administration déclarant l'utilité publique et constatant l'urgence à prendre possession des biens en question que des décisions du juge relatives au montant des indemnités définitives ou provisionnelles.

En revanche, on cherche, en vain, une référence, même implicite, à des motifs impérieux d'intérêt général, ce qui, il est vrai, n'aurait pas été particulièrement aisé à établir. Tout au plus peut-on remarquer que le juge constitutionnel a relevé que « la fixation des indemnités relève de la seule compétence du juge de l'expropriation » ce qui « diffère des modalités retenues dans la procédure d'extrême urgence »²². Cela signifie-t-il que dans l'hypothèse où c'est le juge et non l'administration qui fixe le montant de l'indemnité provisoire, la seconde condition n'est plus exigée ? Le juge constitutionnel se satisferait en cette circonstance de la seule garantie des droits des propriétaires intéressés pour juger conforme à l'article 17 de la DDHC un texte autorisant une dépossession non précédée d'une indemnisation intégrale ? Cela constituerait un recul considérable des exigences constitutionnelles en la matière. Doit-on alors plutôt penser que cette seconde condition a été neutralisée au motif que le paiement partiel de l'indemnité préalablement à la dépossession n'a vocation à jouer que de façon marginale en l'espèce ? Rien ne permet de trancher entre ces deux hypothèses et la vérité se trouve peut-être ailleurs.

Le paiement intégral et préalable de l'indemnité constitue l'un des droits particuliers dont bénéficient les administrés qui subissent une privation de leur droit de propriété. Elle ne concerne pas les personnes qui ne subissent qu'une simple atteinte aux conditions d'exercice de ce droit et dont les intérêts font l'objet d'une moindre protection en application de l'article 2, et non de l'article 17, de la DDHC²³. Que le législateur puisse déterminer les circonstances dans lesquelles consignation vaut paiement à condition que le principe demeure le versement

²² Voir le commentaire en ce sens dans les Cahiers du conseil constitutionnel, p. 11.

²³ Voir, par exemple, Cons. const. 23 septembre 2011, *Époux L. et autres*, n° 2011-172 QPC, Rec. Cons. const. 464, cons. 8.

de l'indemnité au jour de la dépossession, soit. Que la dépossession puisse intervenir suite au simple versement d'une provision représentative de l'indemnité due si cela concerne un mécanisme qui répond à des motifs impérieux d'intérêt général et qui est assorti de la garantie des droits des propriétaires intéressés, soit encore. En revanche, qu'une dépossession puisse aussi avoir lieu suite au simple versement d'une provision représentative de l'indemnité due à la seule condition que cela ne concerne que quelques cas et l'on aura le sentiment que l'opportunité a pris le pas sur le droit.