

Décision n° 2013-338 / 339 QPC du 13 septembre 2013

Société Invest Hôtels Saint-Dizier Rennes et autre

(Prise de possession d'un bien exproprié selon la procédure d'urgence)

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 20 juin 2013 par la Cour de cassation (arrêts de renvoi n^{os} 940 et 941 du 20 juin 2013) sur le fondement des dispositions de l'article 61-1 de la Constitution de deux questions prioritaires de constitutionnalité (QPC) posées, la première, par la société Invest Hôtels Saint-Dizier Rennes relative à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit de l'article L. 15-4 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique (C. expr.) et, la seconde, par la SCI du Bois de la Justice relative à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit des articles L. 15-4 et L. 15-5 du même code.

Dans sa décision n° 2013-338 / 339 QPC du 13 septembre 2013, le Conseil constitutionnel a déclaré ces dispositions conformes à la Constitution.

I. – Les dispositions contestées

A. – Historique des dispositions

L'expropriation pour cause d'utilité publique a été l'objet de plusieurs textes importants depuis le début du XIX^{ème} siècle. La loi du 8 mars 1810 a scindé la procédure d'expropriation en deux phases (administrative et judiciaire), division qui marque encore le régime juridique de cette prérogative de puissance publique ; les lois des 7 juillet 1833 et 3 mai 1841 ont permis les expropriations nécessaires à l'exécution des grands travaux d'aménagement du XIX^{ème} siècle (à Paris notamment). Les décrets-lois des 8 août et 30 octobre 1935 ont défini le droit commun de l'expropriation jusqu'au début de la V^e République, avant que n'intervienne l'ordonnance n° 58-997 du 23 octobre 1958 portant réforme des règles relatives à l'expropriation pour cause d'utilité publique, adoptée sur le fondement de l'article 92 de la Constitution¹, ordonnance qui a été modifiée à de nombreuses reprises.

¹ Article abrogé par la loi constitutionnelle n° 95-880 du 4 août 1995.

Le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique a été adopté sur le fondement de la loi n° 72-535 du 30 juin 1972 relative à la codification des textes législatifs concernant l'urbanisme, la construction et l'habitation, l'expropriation pour cause d'utilité publique, la voirie routière, le domaine public fluvial et la navigation intérieure. La partie législative a été adoptée par le décret n° 77-392 du 28 mars 1977 portant codification des textes législatifs concernant l'expropriation pour cause d'utilité publique et la partie réglementaire l'a été par un autre décret du même jour (décret n° 77-393).

Le paragraphe I de l'article 85 de la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit a autorisé le Gouvernement à procéder par ordonnance « à la modification du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique afin d'inclure des dispositions de nature législative qui n'ont pas été codifiées et de donner compétence en appel à la juridiction de droit commun ». Le paragraphe II du même article a précisé : « A force de loi la partie législative du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, dans sa rédaction au jour de publication de la présente loi. L'ordonnance n° 58-997 du 23 octobre 1958 portant réforme des règles relatives à l'expropriation pour cause d'utilité publique est abrogée ».

Les articles L. 15-4 et L. 15-5 du C. expr., en l'espèce contestés, sont issus de l'ordonnance du 23 octobre 1958 précitée (respectivement articles 28 et 29).

Si les dispositions de l'article L. 15-4 n'ont pas été touchées par les modifications législatives successives, la rédaction actuelle de l'article L. 15-5 est issue d'un déclassement partiel opéré en 2005, à la suite des décisions n°s 88-157 L du 10 mai 1988 et 2005-202 L du 17 novembre 2005 du Conseil constitutionnel². Après cette dernière décision, l'article L. 15-5 du C. expr., comme d'autres articles du même code, a été modifié par le décret n° 2005-467 du 13 mai 2005³. Les dispositions actuelles de l'article L. 15-5 sont les dispositions qui demeurent législatives à la suite de ce déclassement.

La circonstance que le Conseil constitutionnel se soit déjà prononcé, dans sa décision n° 88-157 L, sur le caractère législatif des dispositions de l'article L. 15-5 du C. expr., n'implique nullement que celles-ci aient été déclarées conformes à la Constitution. Comme le Conseil l'a lui-même précisé, « lorsqu'il est saisi dans les conditions prévues à l'article 37, alinéa 2, de la Constitution, il appartient seulement au Conseil constitutionnel d'apprécier si les dispositions qui lui sont soumises relèvent du domaine législatif ou du domaine

² Décision n° 88-157 L du 10 mai 1988, *Nature juridique de dispositions du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique*, cons. 13 à 18 ; décision n° 2005-202 L du 17 novembre 2005, *Nature juridique du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique*, cons. 2.

³ Article 11 du décret n° 2005-467 du 13 mai 2005 portant modification du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique.

réglementaire »⁴.

B. – Contexte des QPC

1. – Les règles générales de la procédure d'expropriation

Cette procédure comporte une phase administrative et une phase judiciaire.

La phase administrative comprend elle-même en principe trois actes :

– la constitution du dossier qui est le fait de l'expropriant, soit la personne publique ou privée qui poursuit l'expropriation pour son propre compte ou pour un autre bénéficiaire ;

– l'appréciation de l'utilité publique : après une enquête préalable⁵ ou enquête publique⁶, est prise en principe (si la procédure va jusqu'à son terme) une déclaration d'utilité publique. L'État étant seul titulaire du pouvoir d'exproprier, l'utilité publique est déclarée par arrêté préfectoral, par arrêté ministériel ou même par décret en Conseil d'État pour certains travaux ou opérations en raison de leur nature ou de leur importance⁷ ;

– un arrêté de cessibilité précédé d'une enquête parcellaire. Lorsque l'utilité publique de l'opération a été reconnue, il faut déterminer les immeubles qui doivent être expropriés et leurs propriétaires, voire les titulaires de droits sur les biens : c'est l'objet de l'enquête parcellaire. L'arrêté de cessibilité clôt la phase administrative de la procédure.

La phase judiciaire se caractérise par l'intervention du juge judiciaire, gardien de la propriété privée, plus précisément du juge de l'expropriation désigné, pour chaque département, parmi les magistrats du siège appartenant à un tribunal de grande instance (TGI)⁸. Cette phase comporte, elle aussi, en principe plusieurs étapes :

– le transfert de propriété des immeubles ou droits réels immobiliers au profit de l'expropriant ; lorsqu'il ne se fait pas par voie d'accord amiable, il est opéré par voie d'ordonnance d'expropriation rendue par le juge de l'expropriation⁹ ;

⁴ Décision n° 95-177 L du 8 juin 1995, *Nature juridique de dispositions prévoyant que certaines nominations doivent être effectuées par décret en conseil des ministres*, cons. 1.

⁵ Mais les opérations secrètes intéressant la défense nationale peuvent être déclarées d'utilité publique sans enquête préalable (article L. 11-3 du C. expr.)

⁶ Article L. 11-1 du C. expr.

⁷ Article L. 11-2 du C. expr.

⁸ Article L. 13-1 du C. expr.

⁹ Article L. 12-1 du C. expr.

– la fixation des indemnités d'expropriation à laquelle procède, à défaut d'accord amiable, le juge de l'expropriation ;

– l'entrée en possession : si, dès le prononcé de l'ordonnance d'expropriation, l'expropriant devient le propriétaire du bien exproprié, il ne peut prendre possession des lieux tant qu'il n'a pas versé d'indemnité ou, en cas de désaccord, tant qu'il ne l'a pas consignée au bénéfice de l'exproprié qui conserve la jouissance de son bien. L'expropriant n'est donc en principe autorisé à prendre possession du bien qu'après paiement ou consignation de l'indemnité¹⁰.

Les articles L. 15-1, L. 15-2 et L. 15-3 du C. expr. fixent les règles générales de la « prise de possession ». Les deux premiers articles ont été modifiés par la loi n° 2013-431 du 28 mai 2013 portant diverses dispositions en matière d'infrastructures et de services de transports, à la suite de la décision n° 2012-226 QPC rendue par le Conseil constitutionnel le 6 avril 2012¹¹.

À côté de ces règles générales, existent des procédures spéciales : une procédure d'extrême urgence prévue aux articles L. 15-6 à L. 15-9, dont le Conseil a déjà eu à connaître, au moins en partie, dans sa décision n° 89-256 DC du 25 juillet 1989¹², et une procédure d'urgence prévue aux articles L. 15-4 et L. 15-5 qui étaient en l'espèce contestés.

2. – Les particularités de la procédure d'urgence

La procédure d'urgence, prévue par les articles L. 15-4, L. 15-5 et les articles R. 15-1 et s. du C. expr., ne diffère de la procédure normale que par quelques aspects.

En vertu de l'article R. 15-2, « *lorsqu'il y a urgence à prendre possession des biens expropriés* », l'urgence est constatée par l'acte d'expropriation ou un acte postérieur de même nature. Selon le Conseil d'État, un arrêté de cessibilité peut

¹⁰ R. Hostiou, note sous l'article L. 15-1, *Code de l'expropriation*, Litec, 2012, p. 156.

¹¹ Décision n° 2012-226 QPC du 6 avril 2012, *Consorts T. (Conditions de prise de possession d'un bien ayant fait l'objet d'une expropriation pour cause d'utilité publique)*.

Aux termes de l'article L. 15-1 du C. expr. dans sa rédaction issue de la loi du 28 mai 2013 précitée : « *Dans le délai d'un mois, soit du paiement de l'indemnité ou, en cas d'obstacle au paiement ou de refus de recevoir, de sa consignation, soit de l'acceptation ou de la validation de l'offre d'un local de remplacement, les détenteurs sont tenus d'abandonner les lieux. Passé ce délai qui ne peut, en aucun cas, être modifié, même par autorité de justice, il peut être procédé à l'expulsion des occupants* ».

L'article L. 15-2, dans sa rédaction issue de la même loi, prévoit : « *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. La prise de possession intervient selon les modalités définies à l'article L. 15-1* ».

¹² Décision n° 89-256 DC du 25 juillet 1989, *Loi portant dispositions diverses en matière d'urbanisme et d'agglomérations nouvelles*. Voir infra II, A.

être considéré, eu égard tant à son objet qu'à son auteur comme « un acte postérieur de même nature »¹³. Le juge administratif exerce un contrôle normal sur la qualification de l'urgence¹⁴.

La déclaration d'urgence n'a pas de conséquence sur la phase administrative de la procédure d'expropriation. Mais elle a pour objet d'accélérer la phase judiciaire du point de vue de la fixation des indemnités et de la prise de possession, puisqu'il peut y avoir une prise de possession dès le paiement d'indemnités provisionnelles fixées par le juge.

Comme le note J.-P. Jacqué, « *l'effet essentiel est donc de permettre à l'expropriant d'occuper le plus rapidement possible les lieux après l'ordonnance d'expropriation, c'est-à-dire, dans le meilleur des cas, un mois et demi après celle-ci. Il est intéressant de constater que, dans l'esprit du rédacteur, la principale cause de retard envisageable était la procédure de fixation des indemnités* »¹⁵.

Le délai minimum pour saisir le juge de l'expropriation est, en vertu de l'article R. 15-2-1 du C. expr., de quinze jours (et non d'un mois comme dans la procédure « normale ») à compter de la notification des offres par l'expropriant.

Le délai du transport sur les lieux est d'un mois en vertu de l'article R. 15-4 (et non de deux mois comme dans la procédure « normale »). Enfin, l'audience se tient obligatoirement après le transport sur les lieux en vertu de l'article R. 15-6 (alors que dans la procédure « normale », en vertu de l'article R. 13-30, le juge, au plus tard au cours de ce transport, fait connaître aux parties ou à leurs représentants et au commissaire du Gouvernement le lieu et l'heure de l'audience).

Par ailleurs, en vertu de l'article L. 15-4, le juge de l'expropriation peut, soit fixer le montant des indemnités comme dans la procédure de droit commun, 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* ».

Le juge, ainsi que l'a rappelé la Cour de cassation, doit respecter le principe du contradictoire¹⁶. Il peut fixer des indemnités provisionnelles inférieures aux offres de l'expropriant. La Cour de cassation a ainsi jugé que les dispositions de l'article R. 13-35 du C. expr. selon lesquelles le juge de l'expropriation ne peut

¹³ CE 22 avril 1988, *Société civile particulière de la montagne de Blaitière*, req. n°42902.

¹⁴ Par exemple : CE 23 octobre 2009, *M. Normand*, req. 322327 ; CE 21 mars 2001, *Association contre l'extension et les nuisances de l'aéroport de Lyon Satolas et M. Lacarelle*, req. 211461 ; CE 23 juin 1995, *Soulie*, req. 105855.

¹⁵ J.-P. Jacqué, « Les procédures spéciales d'expropriation », *RDP* 1972, p. 1024.

¹⁶ Cour de cassation, Civ. 3^{ème} 6 juin 1972, *Bull. civ. III*, n° 367, p. 265.

fixer une indemnité inférieure aux offres de l'expropriant ou aux conclusions du commissaire du gouvernement sont inapplicables en matière d'indemnité provisionnelle¹⁷.

L'article L. 15-5 prévoit que la décision fixant le montant des indemnités provisionnelles ne peut être attaquée que par la voie du recours en cassation. Ce recours obéit désormais aux dispositions de droit commun, alors qu'avant le décret du 13 mai 2005 la décision ne pouvait être attaquée que pour incompétence, excès de pouvoir ou vice de forme¹⁸.

En vertu des mêmes dispositions, le cas échéant, c'est-à-dire à défaut d'accord amiable, il est procédé à la fixation des indemnités définitives selon la procédure prévue à l'article L. 13-6. Le premier alinéa de l'article R. 15-8 prévoit que *« en vue de la fixation des indemnités définitives, les parties, le commissaire du Gouvernement et, le cas échéant, les personnes qui auraient été désignées en application de l'article R. 13-28 sont convoquées par le greffier, dans le délai d'un mois à compter du jugement fixant les indemnités provisionnelles, et quinze jours au moins à l'avance à l'audience, au cours de laquelle sont développés les éléments des mémoires et conclusions : ceux-ci peuvent être présentés jusqu'au huitième jour précédant l'audience »*.

3. – Les litiges à l'origine des QPC

– La société Invest Hôtels Saint-Dizier Rennes (338 QPC) est propriétaire de terrains, en indivision avec deux sociétés. Par un arrêté du 31 août 2012, le préfet d'Ille-et-Vilaine a déclaré d'utilité publique, au profit de la Communauté d'agglomération Rennes Métropole, la réalisation d'une ligne de métro. Le même arrêté a décidé que devait être mise en œuvre la procédure d'urgence conformément aux articles L. 15-4 et s. et R. 15-2 et s. du C. expr.

La société requérante, dont la propriété est en partie comprise dans le périmètre de cette opération, s'est vu notifier au titre de l'expropriation de ses parcelles une offre d'indemnisation et a refusé cette offre par courrier du 23 novembre 2012.

La Communauté d'agglomération a saisi le juge de l'expropriation devant lequel la société Invest Hôtels Saint-Dizier Rennes a soulevé une QPC portant sur l'article L. 15-4 du C. expr. Par un jugement du 4 avril 2013, le juge de l'expropriation du TGI de Rennes a transmis la QPC à la Cour de cassation qui, par arrêt du 20 juin suivant, l'a renvoyée au Conseil constitutionnel.

– Par un décret du 26 octobre 2007, le Premier ministre a déclaré d'utilité

¹⁷ Cour de cassation, Civ. 3^{ème} 16 juillet 1987, Bull. civ. III, n° 144, p. 84.

¹⁸ L'article L. 15-5 renvoyait en effet aux dispositions de l'article L. 12-5 du C. expr.

publique et urgents les travaux nécessaires à la réalisation de la ligne ferroviaire à grande vitesse Bretagne-Pays de la Loire entre Cesson-Sévigné et Connerré. La société Eiffage Rail Express, liée par un contrat de partenariat avec Réseau Ferré de France, a engagé une procédure d'expropriation des terrains situés dans l'emprise de l'ouvrage.

La SCI du Bois de la Justice (339 QPC) propriétaire de terrains situés dans cette emprise, ayant décliné les offres d'indemnisation qui lui ont été présentées, la société Eiffage a saisi le juge de l'expropriation du TGI de Rennes. La SCI a soulevé devant ce juge une QPC portant sur les articles L. 15-4 et L. 15-5 du C. expr. qu'il a transmise à la Cour de cassation par un jugement du 25 mars 2013. La Cour de cassation a renvoyé la QPC au Conseil constitutionnel par un arrêt du 20 juin 2013.

II. – La conformité à la Constitution des dispositions contestées

Dans la QPC n° 338 la question était ainsi posée : *« L'article L. 15-4 du code de l'expropriation en ce qu'il autorise la prise de possession par l'expropriant avant la fixation définitive de l'indemnité est-il conforme à l'article 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen qui dispose que la propriété est un droit inviolable et sacré dont nul ne peut être privé que, notamment, sous la condition d'une juste et préalable indemnité ? »*

Dans la QPC n° 339, au grief tiré de la méconnaissance de l'article 17 de la Déclaration de 1789, s'ajoutait celui tiré de la méconnaissance de son article 16, dans la mesure où était également contesté l'article L. 15-5 du C. expr. : *« Les dispositions des articles L. 15-4 et L. 15-5 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, en ce qu'elles donnent au juge, bien que s'estimant insuffisamment éclairé, la faculté de statuer néanmoins à titre provisionnel, et sans recours sur le fond, sur l'indemnité préalable à la prise de possession par l'autorité expropriante des biens expropriés, sont-elles compatibles avec les articles 16 et 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 ? »*

Des personnes physiques dont les biens font l'objet d'une procédure d'expropriation avec déclaration d'urgence ont formé devant le Conseil constitutionnel une intervention en application de l'article 6 du règlement sur la procédure applicable devant le Conseil constitutionnel pour les questions prioritaires de constitutionnalité. Cette intervention tendait également à ce que l'article L. 15-4 du code de l'expropriation soit déclaré contraire à l'article 17 de la Déclaration de 1789. Elle a été jugée recevable.

A. – La jurisprudence constitutionnelle en matière d'expropriation

Les décisions du Conseil constitutionnel relatives à des dispositions législatives en matière d'expropriation, désormais abondantes, peuvent être rappelées de façon synthétique dans le tableau suivant.

Disposition déférée	Objet	Décision du CC	Sens de la décision
L. 12-1 C. exp	Absence de procédure contradictoire pour l'ordonnance d'expropriation	2012-247 QPC du 16 mai 2012	Validation
L.12-6 C. exp	Mise en échec du droit de rétrocession par une nouvelle réquisition de DUP	2012-292 QPC du 15 février 2013	Validation
L. 13-8 C. exp	Obligation pour le juge de l'expropriation de statuer sur le montant de l'indemnité indépendamment des contestations	2012-275 QPC du 28 septembre 2012	Validation
L. 13-13 C. exp	Montant de l'indemnité	2010-87 QPC du 21 janvier 2011	Validation
L. 13-15 C. exp	Définition des biens à bâtir dans la procédure d'expropriation	85-189 DC du 17 juillet 1985	Validation
L. 13-17 C. exp	Fixation du montant de l'expropriation	2012-236 QPC du 20 avril 2012	Réserve
L. 15-1 et L. 15-2 C. exp	Prise de possession des biens avec consignation en cas d'appel	2012-226 QPC du 6 avril 2012	Censure
L. 15-9 C. exp	Procédure d'extrême urgence	89-256 DC du 25 juillet 1989	Validation
Loi n° 70-612 DC du 10 juillet 1970 (art. 13, 14, 17 et 18)	Expropriation des immeubles insalubres	2010-26 QPC du 17 septembre 2010	Validation

Le Conseil constitutionnel a déjà eu l'occasion de statuer sur des procédures d'expropriation dérogatoires.

L'article L. 15-9 du C. expr. prévoit une procédure d'extrême urgence utilisée pour des travaux d'infrastructure importants (construction de routes, d'autoroutes, routes express, voies de chemins de fer, de tramways ou de transports en commun en site propre et d'oléoducs). Elle permet une prise de possession rapide des terrains, autorisée par décret pris sur avis conforme du Conseil d'État. Dans sa décision n° 89-256 DC du 25 juillet 1989, le Conseil constitutionnel a déclaré cet article conforme à la Constitution.

Après avoir rappelé que « l'article 2 de la déclaration de 1789 range la propriété au nombre des droits de l'homme ; que l'article 17 de la même déclaration proclame également : " 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 " et relevé que « les finalités et les conditions d'exercice du droit de propriété ont subi une évolution caractérisée par une extension de son champ d'application à des domaines nouveaux et par des limitations exigées au

nom de l'intérêt général ; que c'est en fonction de cette évolution que doit s'entendre la réaffirmation par le préambule de la Constitution de 1958 de la valeur constitutionnelle du droit de propriété », le Conseil a jugé :

« Considérant 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 ;

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

« Considérant que l'article L. 15-9 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique rend possible la prise de possession de terrains non bâtis dont l'expropriation est poursuivie en vue de la réalisation de grands ouvrages publics d'intérêt national ; 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'État ; que la prise de possession, lorsqu'elle est autorisée, est subordonnée au paiement au propriétaire, et en cas d'obstacle au paiement, à la consignation, d'une indemnité provisionnelle égale à l'évaluation du service des domaines ou à celle de la collectivité expropriante si elle est supérieure ; 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 ;

« Considérant qu'en raison, tant de son champ d'application qui est étroitement circonscrit que de l'ensemble des garanties prévues au profit des propriétaires intéressés, l'article L 15-9 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique n'est pas contraire à l'article 17 de la Déclaration des droits de

l'homme et du citoyen »¹⁹.

Dans sa décision n° 2010-26 QPC du 17 septembre 2010, le Conseil constitutionnel a repris les mêmes principes, à propos d'une autre procédure d'expropriation dérogatoire, celle qui est prévue par la loi n° 70-612 du 10 juillet 1970 tendant à faciliter la suppression de l'habitat insalubre :

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

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

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

¹⁹ Décision n° 89-256 DC du 25 juillet 1989, *Loi portant dispositions diverses en matière d'urbanisme et d'agglomérations nouvelles*, cons. 17 à 22.

définitive ; qu'à cette fin, le juge judiciaire détermine, dans le cadre de l'article 18 de la loi du 10 juillet 1970, le montant de l'indemnité principale qui devra être versée à l'exproprié ; qu'en précisant que la valeur des biens « est appréciée, compte tenu du caractère impropre à l'habitation des locaux et installations expropriés, à la valeur du terrain nu », le deuxième alinéa de l'article 18 ne fait que tirer les conséquences de la déclaration d'insalubrité irrémédiable ; qu'il résulte de l'ensemble de ces dispositions que le tempérament apporté à la règle du caractère préalable de l'indemnisation est assorti de la garantie des droits des propriétaires intéressés »²⁰.

B. – L'application à l'espèce

Dans sa décision du 13 septembre 2013, le Conseil a déclaré les deux articles contestés conformes à la Constitution en jugeant qu'ils ne méconnaissent pas les exigences découlant des articles 16 et 17 de la Déclaration de 1789.

D'abord, s'agissant du grief tiré de la méconnaissance de l'article 17 de la Déclaration de 1789, le Conseil a repris le considérant de principe (cons. 5) des décisions n^{os} 89-256 DC du 25 juillet 1989 et 2010-26 QPC du 17 septembre 2010.

Puis, après avoir rappelé l'économie du dispositif de l'article L. 15-4 (cons. 6), le Conseil a relevé que « *si l'autorité administrative est seule compétente pour déclarer l'urgence à prendre possession de biens expropriés, la fixation des indemnités relève de la seule compétence du juge de l'expropriation* », ce qui diffère des modalités retenues dans le cadre de la procédure d'extrême urgence. Le Conseil a également rappelé que le propriétaire dont les biens ont été expropriés peut contester, devant le juge administratif et selon les modalités habituelles, les actes administratifs déclarant l'utilité publique et constatant l'urgence à prendre possession de ces biens. Il a souligné que le juge de l'expropriation ne peut prononcer des indemnités provisionnelles que lorsqu'il n'a pas pu fixer les indemnités définitives et qu'en tout état de cause, l'indemnisation doit couvrir l'intégralité du préjudice direct, matériel et certain causé par l'expropriation. Enfin, il a rappelé qu'en cas de désaccord sur le montant des indemnités, qu'elles soient définitives ou provisionnelles, le propriétaire des biens expropriés dispose de voies de recours appropriées.

S'agissant, ensuite, du grief tiré de la méconnaissance de l'article 16 de la Déclaration de 1789, le Conseil a également rappelé que « *sont garantis par cette disposition le droit des personnes intéressées à exercer un recours juridictionnel effectif, le droit à un procès équitable, ainsi que le principe du*

²⁰ Décision n^o 2010-26 QPC du 17 septembre 2010, SARL l'Office central d'accession au logement (Immeubles insalubres), cons. 6 à 9.

contradictoire »²¹ et que « *le principe du double degré de juridiction n'a pas, en lui-même, valeur constitutionnelle* »²². Par suite, il a déclaré que ne méconnaissent pas les exigences de cet article 16 les dispositions de l'article L. 15-5 du C. expr., qui prévoient que la décision fixant le montant des indemnités provisionnelles ne peut être attaquée que par la voie du recours en cassation.

Le Conseil constitutionnel a jugé que les dispositions des articles L. 15-4 et L. 15-5 du C. expr. ne sont contraires à aucun droit ou liberté que la Constitution garantit.

²¹ Notamment décisions n^{os} 2011-208 QPC du 13 janvier 2012, *Consorts B (Confiscation de marchandises saisies en douane)*, cons. 5 et 6 ; 2012-247 QPC du 16 mai 2012, *Consorts L. (Ordonnance d'expropriation pour cause d'utilité publique)*, cons. 3, 5 et 6.

²² Décisions n^{os} 2004-491 DC du 12 février 2004, *Loi complétant le statut d'autonomie de la Polynésie française*, cons. 2 à 5 ; 2012-243/244/245/246 QPC du 14 mai 2012, *Société YONNE REPUBLICAINE et autre (Saisine obligatoire de la commission arbitrale des journalistes et régime d'indemnisation de la rupture du contrat de travail)* cons. 13