

Décision n° 2013-342 QPC du 20 septembre 2013

SCI de la Perrière Neuve et autre

(Effets de l'ordonnance d'expropriation sur les droits réels ou personnels existant sur les immeubles expropriés)

La Cour de cassation a renvoyé au Conseil constitutionnel le 4 juillet 2013 (arrêt n° 1025 du 4 juillet 2013) une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) posée par les SCI de la Perrière Neuve et du Traineau d'Or, portant sur la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit du premier alinéa de l'article L. 12-2 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique (C. expr.) qui dispose que « *l'ordonnance d'expropriation éteint, par elle-même et à sa date, tous droits réels ou personnels existant sur les immeubles expropriés* ». Dans sa décision n° 2013-342 QPC du 20 septembre 2013, le Conseil a déclaré conformes à la Constitution les dispositions du premier alinéa de l'article L. 12-2 du C. expr.

I. – Les dispositions contestées

A. – Historique et contexte des dispositions contestées

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 l'expropriation pour cause d'utilité publique. 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.

Les dispositions de l'article L. 12-2 du C. expr. sont issues des deux premiers alinéas de l'article 7 de l'ordonnance précitée. 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.

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

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. La partie réglementaire l'a été par un autre décret du même jour². Enfin, la loi n° 85-729 du 18 juillet 1985³ a ajouté à l'article L. 12-2 les deux derniers alinéas.

L'expropriation comporte une phase administrative, au cours de laquelle est déclarée l'utilité publique de l'opération, et une phase judiciaire. Cette dernière se caractérise par l'intervention du juge judiciaire, plus précisément du juge de l'expropriation désigné, pour chaque département, parmi les magistrats du siège appartenant à un tribunal de grande instance (TGI)⁴. Cette phase comporte 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, ce transfert de propriété est opéré par voie d'ordonnance d'expropriation rendue par le juge de l'expropriation.
- la fixation des indemnités d'expropriation à laquelle procède, à défaut d'accord amiable, le juge de l'expropriation.
- l'entrée en possession : l'expropriant devient, dès le prononcé de l'ordonnance d'expropriation, le propriétaire du bien exproprié, mais 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.

Les dispositions contestées portent sur la première étape de la procédure judiciaire : le transfert de propriété. Selon l'article L. 12-1 du C. expr., le transfert de propriété des immeubles ou de droits réels immobiliers est opéré soit par voie d'accord amiable, soit par ordonnance qui est rendue par le juge de l'expropriation « *sur le vu des pièces constatant que les formalités prescrites par le chapitre I^{er} ont été accomplies* », ce chapitre étant relatif à la déclaration d'utilité publique (DUP) et à l'arrêté de cessibilité.

² Décret n° 77-393 du 28 mars 1977 portant codification des textes réglementaires concernant l'expropriation pour cause d'utilité publique.

³ Loi n° 85-729 du 18 juillet 1985 relative à la définition et à la mise en œuvre de principes d'aménagement, déclarée conforme à la Constitution par la décision du Conseil constitutionnel n° 85-189 DC du 17 juillet 1985, *Loi relative à la définition et à la mise en œuvre de principes d'aménagement*.

⁴ Article L. 13-1 du C. expr.

Les dispositions du premier alinéa de l'article L. 12-2 du C. expr., en l'espèce contestées, prévoient que l'ordonnance d'expropriation a pour effet d'éteindre tous les droits réels ou personnels existant sur les immeubles expropriés⁵.

Disparaissent donc, à compter de la date de l'ordonnance d'expropriation (et non de sa publication ou notification) les droits réels suivants : propriété, nue-propriété, usufruit, usage, habitation, emphytéose, servitudes et sûretés réelles (gages immobiliers et hypothèques), bail à construction ou à réhabilitation et concession immobilière, bail à complant dans les communes où il est à l'origine de droits réels. Ces droits réels sont transformés en créance à l'égard de l'expropriant. Les droits personnels sont également éteints puisque l'ordonnance d'expropriation entraîne la résiliation des baux de location. Les locataires, fermiers ou métayers ne sont plus que des occupants de fait, ils ne peuvent se maintenir dans les lieux au-delà du délai d'un mois prévu pour la mise en application de l'envoi en possession.

Les dispositions contestées de l'article L. 12-2 portent notamment sur le droit réel constitué par emphytéose.

B. – Origine de la QPC et question posée

La SCI de la Perrière Neuve a conclu le 27 décembre 1977 un bail emphytéotique sur une parcelle cadastrée de la commune de Chambéry. Afin d'y construire un parking, la commune de Chambéry a souhaité procéder à une expropriation ; un arrêté préfectoral du 4 février 1988 a déclaré l'opération d'utilité publique.

La notification de cet arrêté le 15 mars 1988 invitait les propriétaires indivis de la parcelle à respecter l'article L. 13-2 du C. expr., selon lequel « *le propriétaire et l'usufruitier sont tenus d'appeler et de faire connaître à l'expropriant les fermiers, locataires, ceux qui ont des droits d'emphytéose, d'habitation ou d'usage et ceux qui peuvent réclamer des servitudes* ». Le 18 mars 1988, l'un des indivisaires a adressé à la commune de Chambéry la liste des titulaires de droit réels ou personnels sur la parcelle objet de la procédure d'expropriation, mentionnant la présence de la SCI de la Perrière Neuve en vertu d'un bail emphytéotique de 99 ans en date du 27 décembre 1977. Malgré cette

⁵ L'extinction des droits réels ou personnels est également prévue par le deuxième alinéa de l'article L. 12-2 pour les cessions amiables consenties après déclaration d'utilité publique et pour celles antérieures à la DUP dont il est donné acte par ordonnance du juge de l'expropriation. Le quatrième alinéa prévoit également l'application de cette règle pour les acquisitions réalisées au titre du droit de préemption urbain (art. L. 213-5 du code de l'urbanisme) ou du droit de délaissement (art. L. 123-9 du code de l'urbanisme dans ses rédactions antérieures à la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000. Depuis cette date, ces dispositions figurent à l'article L. 123-17 du code de l'urbanisme. Toutefois, il n'a pas été procédé à la coordination à l'article L. 12-2 du code de l'expropriation).

dénonciation de l'emphytéote par le propriétaire, aucune offre d'indemnisation n'a été notifiée à la SCI par l'autorité expropriante.

La parcelle a ensuite été déclarée partiellement expropriée par une ordonnance du 12 avril 1989. La commune de Chambéry a pris possession d'une partie de la parcelle et y a édifié le parking, sans avoir versé d'indemnité de dépossession à l'emphytéote, seuls les propriétaires ayant été indemnisés.

Par ailleurs, la SCI a conclu un sous-bail emphytéotique avec la SCI du Traineau d'Or sur la partie de la parcelle non touchée par l'expropriation. Mais cette parcelle a fait l'objet d'une nouvelle procédure d'expropriation, la déclaration d'utilité publique ayant été prononcée par un arrêté du 7 août 1988. Les emphytéotes n'ont pas davantage été indemnisés.

Les SCI de la Perrière Neuve et du Traineau d'Or ont assigné la commune de Chambéry devant le tribunal de grande instance de cette ville aux fins de voir constater qu'elles demeurent titulaires d'un bail et d'un sous-bail emphytéotique sur les parcelles concernées et de juger que la commune a commis une voie de fait en réalisant des travaux sur les parcelles au mépris de leurs droits réels. Une QPC, déposée à cette occasion, n'a pas été transmise à la Cour de cassation. Les requérantes qui n'ont pas obtenu satisfaction en première instance ont interjeté appel mais leur recours a été rejeté ainsi que la demande de transmission d'une QPC. La QPC a finalement été admise à l'occasion du pourvoi en cassation.

Les sociétés requérantes estimaient l'article L. 12-2 du C. expr. contraire :

- À l'article 16 de la Déclaration de 1789 garantissant le droit au recours juridictionnel effectif, le droit à un procès équitable et le principe du contradictoire en ce que le texte prive le preneur, notamment l'emphytéote titulaire de droits réels, de ses droits sur le bien exproprié, sans qu'il soit appelé à la procédure d'expropriation et sans qu'il puisse exercer un recours contre l'ordonnance d'expropriation non contradictoire ;
- À l'article 17 de la Déclaration de 1789 garantissant le droit de propriété en ce que le texte prive le preneur, et notamment l'emphytéote titulaire de droits réels, de ses droits sur le bien exproprié, sans qu'il soit appelé à la procédure d'expropriation et sans qu'il puisse exercer un recours contre l'ordonnance d'expropriation non contradictoire et sans une indemnisation préalable et certaine, dès lors que son droit à indemnisation peut être écarté sur le seul fondement de la négligence du propriétaire à dénoncer son existence à l'autorité expropriante.

II. – Examen de la constitutionnalité des dispositions contestées

Le Conseil constitutionnel s'est déjà prononcé sur plusieurs articles du code de l'expropriation mais n'a jamais déclaré l'article L. 12-2 conforme à la Constitution, dans les motifs ou le dispositif de l'une de ses décisions.

A. – La jurisprudence constitutionnelle

1. – Le droit au recours

Selon le Conseil constitutionnel le droit au recours juridictionnel effectif découle de l'article 16 de la Déclaration de 1789. Le Conseil a jugé qu'« *il résulte de cette disposition qu'en principe il ne doit pas être porté d'atteintes substantielles au droit des personnes intéressées d'exercer un recours effectif devant une juridiction* »⁶.

De l'article 16 de la Déclaration de 1789, le Conseil constitutionnel fait également découler le droit à un procès équitable et le principe du contradictoire.

Par exemple, dans sa décision n° 2004-510 DC du 20 janvier 2005, il a jugé que la loi déferée qui permet aux personnes morales de saisir la juridiction de proximité, « *n'affecte pas l'office du juge de proximité et ne porte atteinte ni aux droits de la défense, ni au principe du procès équitable garanti par l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789* »⁷. Dans cette décision, il a également rappelé que « *si le législateur peut prévoir des règles de procédure différentes selon les faits, les situations et les personnes auxquelles elles s'appliquent, c'est à la condition que ces différences ne procèdent pas de distinctions injustifiées et que soient assurées aux justiciables des garanties égales, notamment quant au respect du principe des droits de la défense, qui implique en particulier l'existence d'une procédure juste et équitable* »⁸.

On trouve, surtout dans les décisions les plus récentes rendues dans le cadre de la QPC, le considérant suivant : « *Considérant qu'aux termes de l'article 16 de la Déclaration de 1789 : "Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution" ; que sont garantis par cette disposition le droit des personnes intéressées à exercer un recours juridictionnel effectif, le droit à un procès*

⁶ Décision n° 96-373 DC du 9 avril 1996 (*Loi organique portant statut d'autonomie de la Polynésie française*), cons. 83.

⁷ Décision n° 2004-510 DC du 20 janvier 2005, *Loi relative aux compétences du tribunal d'instance, de la juridiction de proximité et du tribunal de grande instance*, cons. 9.

⁸ Même décision, cons. 22. Voir aussi, par exemple la décision n° 2009-590 DC du 22 octobre 2009, *Loi relative à la protection pénale de la propriété littéraire et artistique sur internet*, cons. 10.

équitable, ainsi que le principe du contradictoire »⁹. Ou bien encore, après avoir cité l'article 16 de la Déclaration, le Conseil peut se borner à rappeler « qu'il résulte de cette disposition qu'il ne doit pas être porté d'atteintes substantielles au droit des personnes intéressées d'exercer un recours effectif devant une juridiction »¹⁰.

2.- Le droit de propriété

La jurisprudence constitutionnelle relative au droit de propriété, initiée par la décision n° 81-132 DC du 16 janvier 1982¹¹, est désormais bien connue. Dans le dernier état de cette jurisprudence, le Conseil juge que « *la propriété figure au nombre des droits de l'homme consacrés par les articles 2 et 17 de la Déclaration de 1789 ; qu'aux termes de son article 17 : "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 " ; qu'en l'absence de privation du droit de propriété au sens de cet article, il résulte néanmoins de l'article 2 de la Déclaration de 1789 que les atteintes portées à ce droit doivent être justifiées par un motif d'intérêt général et proportionnées à l'objectif poursuivi »¹².*

Dans le domaine de l'expropriation pour cause d'utilité publique, le Conseil juge « *qu'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 " ; 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'indemnité doit couvrir l'intégralité du préjudice direct, matériel et certain, causé par l'expropriation ; qu'en cas de*

⁹ Décision n° 2011-126 QPC du 13 mai 2011, *Société Système U Centrale Nationale et autre (Action du ministre contre des pratiques restrictives de concurrence)*, cons. 7. Voir aussi : décision n° 2011-168 QPC du 30 septembre 2011, *M. Samir A. (Maintien en détention lors de la correctionnalisation en cours d'instruction)*, cons. 4 ; décision n° 2011-208 QPC du 13 janvier 2012, *Consorts B. (Confiscation de marchandises saisies en douane)*, cons. 5.

¹⁰ Décision n° 2011-198 QPC du 25 novembre 2011, *M. Albin R. (Droits de plaidoirie)*, cons. 3. Voir aussi, dans une formulation un peu différente, la décision n° 2010-19/27 QPC du 30 juillet 2010, *Époux P. et autres (Perquisitions fiscales)*, cons. 9.

¹¹ Décision n° 81-132 DC du 16 janvier 1982, *Loi de nationalisation*, cons. 13 à 18.

¹² Notamment les décisions n°s 2011-208 QPC du 13 janvier 2012 précitée, cons. 4 ; 2011-209 QPC du 17 janvier 2012, *M. Jean-Claude G. (Procédure de dessaisissement d'armes)*, cons. 4 ; 2011-212 QPC du 20 janvier 2012, *Mme Khadija A., épouse M. (Procédure collective : réunion à l'actif des biens du conjoint)*, cons. 3.

désaccord sur la fixation du montant de l'indemnité, l'exproprié doit disposer d'une voie de recours appropriée »¹³.

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.

¹³ Décision n° 2012-247 QPC du 16 mai 2012, *consorts L. (ordonnance d'expropriation pour cause d'utilité publique)*, cons. 4.

Disposition déferée	Objet	Décision du CC	Sens de la décision
L. 12-1 C. expr.	Absence de procédure contradictoire pour l'ordonnance d'expropriation	2012-247 QPC du 16 mai 2012	Validation
L.12-6 C. expr.	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. expr.	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. expr.	Montant de l'indemnité	2010-87 QPC du 21 janvier 2011	Validation
L. 13-15 C. expr.	Définition des biens à bâtir dans la procédure d'expropriation	85-189 DC du 17 juillet 1985	Validation
L. 13-17 C. expr.	Fixation du montant de l'expropriation	2012-236 QPC du 20 avril 2012	Réserve
L. 15-1 et L. 15-2 C. expr.	Prise de possession des biens avec consignation en cas d'appel	2012-226 QPC du 6 avril 2012	Censure
L. 15-4 et L. 15-5 C. expr.	Prise de possession d'un bien exproprié selon la procédure d'urgence	2013-338/339 QPC du 13 septembre 2013	Validation
L. 15-9 C. expr.	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

On peut relever que, dans sa décision n° 2012-247 QPC du 16 mai 2012¹⁴, le Conseil constitutionnel a jugé que l'article L. 12-1 ne méconnaît pas les articles 16 et 17 de la Déclaration de 1789, aux motifs « *d'une part, que le juge de l'expropriation ne rend l'ordonnance portant transfert de propriété qu'après que l'utilité publique a été légalement constatée ; que la déclaration d'utilité publique et l'arrêté de cessibilité, par lequel est déterminée la liste des parcelles ou des droits réels immobiliers à exproprier, peuvent être contestés devant la juridiction administrative ; que le juge de l'expropriation se borne à vérifier que le dossier que lui a transmis l'autorité expropriante est constitué conformément aux prescriptions du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique ; que l'ordonnance d'expropriation peut être attaquée par la voie du recours en cassation ; que, par ailleurs, l'ordonnance par laquelle le juge de l'expropriation fixe les indemnités d'expropriation survient au terme d'une procédure contradictoire et peut faire l'objet de recours* » et « *d'autre part, qu'en vertu des dispositions contestées, l'ordonnance envoie l'expropriant en possession, sous réserve qu'il se conforme aux dispositions du chapitre III du titre I^{er} de la partie législative du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique sur la fixation et le paiement des indemnités et de l'article L. 15-2 du même code relatif aux conditions de prise de possession ; qu'en outre, aux termes du second alinéa de l'article L. 12-5 du même code : " En cas d'annulation par une décision définitive du juge administratif de la déclaration d'utilité publique ou de l'arrêté de cessibilité, tout exproprié peut faire constater par le juge de l'expropriation que l'ordonnance portant transfert de propriété est dépourvue de base légale " ».*

B. – L'application en l'espèce

Le Conseil constitutionnel a écarté comme inopérants les griefs soulevés par les sociétés requérantes puisqu'ils tendent à mettre en cause des dispositions du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, particulièrement ses articles L. 12-5 et L. 13-2, dont il n'était pas saisi.

* Le grief tiré de l'atteinte au droit au recours

Le propriétaire dont les biens ont été expropriés et les titulaires des autres droits réels ne bénéficient pas des mêmes voies de droit pour contester la procédure.

L'ordonnance d'expropriation, ainsi qu'il ressort du premier alinéa de l'article L. 12-5 du C. expr. « *ne peut être attaquée que par la voie du recours en cassation et seulement pour incompétence, excès de pouvoir ou vice de forme* ». Selon la Cour de cassation, peuvent former un pourvoi en cassation les parties à l'ordonnance (expropriant ou exproprié) ainsi que d'autres personnes, à

¹⁴ Décision n° 2012-247 QPC du 16 mai 2012 précitée, cons. 6 et 7.

condition qu'elles y aient intérêt. Tel n'est pas le cas, par exemple, du titulaire d'un bail emphytéotique, sauf si l'expropriation porte uniquement sur le droit réel, ainsi qu'il résulte notamment d'un arrêt du 30 janvier 2008¹⁵.

Sont dans la même situation, le locataire d'une partie de l'immeuble exproprié¹⁶, le bénéficiaire d'un droit d'usage et d'habitation¹⁷ ou le titulaire d'un bail commercial¹⁸. La jurisprudence ne distingue donc pas entre les titulaires de droits réels et les titulaires de droits personnels sur le bien dès lors que l'expropriation porte sur la propriété, et non uniquement sur des droits réels.

Les titulaires de droits réels ou personnels ont toutefois la possibilité de se retourner vers les propriétaires pour obtenir, le cas échéant, le dédommagement de leurs préjudices.

De même, en vertu du second alinéa de l'article L.12-5 du code de l'expropriation, tout exproprié, « *en cas d'annulation par une décision définitive du juge administratif de la déclaration d'utilité publique ou de l'arrêté de cessibilité, (...) peut faire constater par le juge de l'expropriation que l'ordonnance portant transfert de propriété est dépourvue de base légale* ». Cet article, issu de la loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, vise à mettre fin à l'anomalie qui empêchait l'exproprié d'obtenir rétrocession du bien en cas d'annulation de l'acte administratif déclarant l'utilité publique si le juge judiciaire avait déjà procédé au transfert de propriété. Cette voie de droit, ainsi qu'il résulte des termes mêmes de la loi, est cependant réservée au propriétaire exproprié, à l'exclusion des titulaires de droits réels ou personnels sur le bien exproprié.

Il existe bien un déséquilibre entre le propriétaire et les titulaires des autres droits réels, né de la différence de situation juridique dans laquelle ils sont placés. Toutefois, le premier alinéa de l'article L. 12-2 du C. expr., qui faisait l'objet de la QPC renvoyée devant le Conseil constitutionnel, ne traite que des conséquences attachées à l'ordonnance d'expropriation rendue par le juge et de ses effets, mais ne régit pas la procédure.

C'est pourquoi le Conseil constitutionnel a jugé que le grief soulevé par les sociétés requérantes, à l'encontre des dispositions du premier alinéa de l'article L. 12-2 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, est relatif à

¹⁵ Cour de cassation, 3^{ème} civ., 30 janvier 2008, *Torossian c/ Commune de Mazamet*, n° 06-19731 : « *Attendu que par ordonnance du 23 juin 2006, le juge de l'expropriation du département du Tarn a transféré à la commune de Mazamet la propriété de parcelles appartenant à " l'indivision Y... " ; que M.X..., titulaire d'un bail emphytéotique sur ces parcelles, a formé un pourvoi en cassation contre cette ordonnance ;*
« *Attendu que seuls les propriétaires, ou les titulaires d'un droit réel lorsque l'expropriation porte uniquement sur ce droit, ayant qualité pour former un pourvoi en cassation contre une ordonnance portant transfert de propriété, le pourvoi n'est pas recevable* ».

¹⁶ Cour de cassation, 3^{ème} civ., 26 mars 2008, n° 07-12299.

¹⁷ Cour de cassation, 3^{ème} civ., 17 décembre 2008, n° 07-17739.

¹⁸ Cour de cassation, 3^{ème} civ., 8 octobre 2008, n° 07-17005.

l'article L. 12-5 du même code dont il n'était pas saisi. Par suite, le grief tiré de la violation du droit au recours juridictionnel effectif par le premier alinéa de l'article L. 12-2 a été jugé inopérant.

* Le grief tiré de l'atteinte au droit de propriété

L'article L. 13-7 du C. expr., relatif à l'indemnisation, précise que le juge de l'expropriation prononce « *des indemnités distinctes en faveur des parties qui les demandent à des titres différents* » (propriétaires, fermiers, locataires, titulaires de servitudes). Dans le cas d'usufruit, en vertu du second alinéa du même article, une seule indemnité est fixée.

Par ailleurs, l'article L. 12-3 du C. expr. règle spécifiquement le sort des droits des créanciers régulièrement inscrits sur les immeubles expropriés.

Mais pour que soient fixées des indemnités distinctes en faveur des parties qui les demandent à des titres différents, encore faut-il que l'expropriant ait connaissance des différentes parties. Les deux premiers alinéas de l'article L. 13-2 du C. expr. prévoient : « *En vue de la fixation des indemnités, l'expropriant notifie aux propriétaires et usufruitiers intéressés soit l'avis d'ouverture de l'enquête, soit l'acte déclarant l'utilité publique, soit l'arrêté de cessibilité, soit l'ordonnance d'expropriation.* »

« *Le propriétaire et l'usufruitier sont tenus d'appeler et de faire connaître à l'expropriant les fermiers, locataires, ceux qui ont des droits d'emphytéose, d'habitation ou d'usage et ceux qui peuvent réclamer des servitudes.* »

À défaut de notification, et en vertu de la jurisprudence de la Cour de cassation, les preneurs sont irrecevables à demander une indemnité à l'expropriant qui n'a pas eu connaissance de leur existence¹⁹. Ainsi la demande de paiement en indemnité faite par un locataire est irrecevable dans la mesure où un propriétaire n'a pas dénoncé à l'autorité expropriante ce locataire, et alors qu'il n'est pas établi que la qualité du locataire ait été connue de l'expropriant²⁰. La seule possibilité est d'intenter une action en dommages et intérêts contre le propriétaire et l'usufruitier négligents devant le juge de droit commun. Par cette voie de droit, le preneur peut obtenir la réparation du préjudice subi²¹.

Le fait que le droit à indemnisation du preneur dépende de la diligence du propriétaire et que la négligence de celui-ci puisse priver le preneur du droit à indemnisation ne découle pas du premier alinéa de l'article L. 12-2 qui se borne à définir la portée de l'ordonnance d'expropriation sur les droits réels ou personnels existant sur les biens expropriés. Comme l'a rappelé le Conseil dans

¹⁹ Cour de cassation, 3^{ème} civ., 1^{er} juin 1977, n° 76-70188 ; 2 juillet 2003, n° 02-70102.

²⁰ Cour de cassation, 3^{ème} civ., 27 juin 1979, n° 78-70143.

²¹ Cour de cassation, 3^{ème} civ., 11 mars 2009, n° 07-19822.

sa décision n° 2013-342 QPC, l'extinction des droits réels ou personnels existant sur ces biens, qui découle de l'ordonnance d'expropriation, est la conséquence de l'expropriation et ne méconnaît pas, par elle-même, les exigences de l'article 17 de la Déclaration de 1789 (cons. 5).

Le Conseil constitutionnel a jugé que le grief soulevé par les sociétés requérantes, à l'encontre des dispositions du premier alinéa de l'article L. 12-2 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, est relatif à l'article L. 13-2 du même code dont il n'était pas saisi. Par suite, le grief tiré de la violation du droit de propriété par le premier alinéa de l'article L. 12-2 a été jugé inopérant.

Finalement, le Conseil constitutionnel a écarté les deux griefs soulevés par les requérantes. Les dispositions contestées n'étant contraires à aucun droit ou liberté que la Constitution garantit, il déclaré le premier alinéa de l'article L. 12-2 du C. expr. conforme à la Constitution. Cette décision doit être rapprochée de la décision n° 2013-312 QPC du 22 mai 2013, *M. Jory Orlando T. (Conditions d'attribution d'une carte de séjour mention « vie privée et familiale » au conjoint étranger d'un ressortissant français)*, dans laquelle le Conseil constitutionnel avait déclarés inopérants les griefs du requérant relatifs aux règles applicables aux personnes liées par un pacte civil de solidarité alors que la QPC mettait en cause les dispositions applicables aux seules personnes mariées.