

## Commentaire

### Décision n° 2014-451 QPC du 13 février 2015

*Société Ferme Larrea EARL*

*(Conditions de prise de possession d'un bien ayant fait l'objet d'une expropriation pour cause d'utilité publique II)*

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 18 décembre 2014 par la Cour de cassation (arrêt de renvoi n° 1598 du 18 décembre 2014) sur le fondement des dispositions de l'article 61-1 de la Constitution d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) posée pour la société Ferme Larrea EARL relative à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit des articles L. 15-1 et L. 15-2 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique (C. expr.) dans leur rédaction résultant de la loi n° 2013-431 du 28 mai 2013.

Dans sa décision n° 2014-451 QPC du 13 février 2015, le Conseil constitutionnel a déclaré les dispositions de l'article L. 15-2 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique conformes à la Constitution tout en émettant une réserve d'interprétation.

Dans cette affaire, M. Michel Charasse a estimé devoir s'abstenir de siéger.

#### **I. – Les dispositions contestées**

##### **A. – Historique et objet des dispositions contestées**

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

L'expropriation comporte, depuis la loi du 8 mars 1810, une phase administrative et une phase judiciaire.

**a. – La phase administrative** comporte elle-même en principe trois actes°:

– La constitution du dossier qui est le fait de l'expropriant, c'est-à-dire 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 préalable<sup>1</sup> ou une enquête publique<sup>2</sup>, 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 importance<sup>3</sup>. Le contentieux de l’utilité publique ressortit à la compétence de la juridiction administrative.

– 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.

**b.** – 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)<sup>4</sup>. 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’expropriation<sup>5</sup>.

– 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. L’expropriant n’est donc en principe autorisé à prendre possession du bien qu’après paiement ou consignation de l’indemnité.

## **2. – L’origine des dispositions contestées.**

Les articles L. 15-1 et L. 15-2 du code de l’expropriation pour cause d’utilité publique fixent les règles générales de la « prise de possession ».

<sup>1</sup> Mais les opérations secrètes intéressant la défense nationale peuvent être déclarées d’utilité publique sans enquête préalable (article L. 11-3 du C. expr.)

<sup>2</sup> Article L. 11-1 du C. expr.

<sup>3</sup> Article L. 11-2 du C. expr.

<sup>4</sup> Article L. 13-1 du C. expr.

<sup>5</sup> Article L. 12-1 du C. expr.

Ces deux articles ont été réécrits par 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, à la suite de la décision n° 2012-226 QPC rendue par le Conseil constitutionnel le 6 avril 2012.

Le Conseil constitutionnel avait alors été saisi des articles L. 15-1 et L. 15-2 dans leur rédaction issue de l'ordonnance n° 58-997 du 23 octobre 1958 portant réforme des règles relatives à l'expropriation pour cause d'utilité publique et les avait déclarés contraires à la Constitution, tout en reportant l'abrogation au 1<sup>er</sup> juillet 2013.

Le législateur est intervenu par la loi du 28 mai 2013 susmentionnée pour remédier à cette inconstitutionnalité. Le Gouvernement a présenté et fait adopter par l'Assemblée nationale un amendement portant article additionnel au projet de loi portant diverses dispositions en matière d'infrastructures et de services de transports, au cours de la deuxième séance du jeudi 11 avril 2013. Comme l'expliquait l'exposé des motifs : *« cet amendement a pour objet, d'une part, de réaffirmer le principe selon lequel la prise de possession par expropriation ne peut intervenir qu'après versement d'une juste et préalable indemnité et, d'autre part, de définir précisément les cas dans lesquels la consignation permet la prise de possession (en cas d'obstacle au paiement ou de refus de recevoir), ce qui garantit les droits des propriétaires expropriés. L'expropriant devant pouvoir poursuivre ses opérations même en cas d'appel, un décret en Conseil d'État sera pris pour conférer l'exécution provisoire de droit au jugement fixant les indemnités. Ce décret fixera en outre les modalités de saisine du juge pour aménager l'exécution provisoire »*.

Lors de la commission mixte paritaire, cette rédaction a été modifiée, sur proposition du rapporteur pour le Sénat, M. Roland Ries, afin d'introduire un pouvoir du juge de modulation du montant de la consignation et de la limiter au maximum à la différence entre l'indemnité proposée par l'expropriant et celle retenue dans le jugement.

Ainsi, l'article L. 15-1 tel qu'il résulte de la loi du 28 mai 2013 prévoit que l'obligation d'abandonner les lieux dans le délai d'un mois est subordonnée soit au paiement de l'indemnité d'expropriation soit, en cas d'obstacle au paiement ou de refus de recevoir, à sa consignation. La rédaction de l'article L. 15-1 ne diffère de la précédente version que sur un point : il précise que la consignation du montant de l'indemnité intervient *« en cas d'obstacle au paiement ou de refus de recevoir »*.

L'article L. 15-2 tel qu'il résulte de la loi du 28 mai 2013 permet une prise de

possession en cas d'appel du jugement fixant l'indemnité d'expropriation. Il revient alors au juge, le cas échéant, d'autoriser l'expropriant à consigner tout ou partie du montant de l'indemnité supérieur à ce qu'il avait proposé, cette consignation valant paiement et autorisant donc la prise de possession selon les modalités définies à l'article L. 15-1. Les modifications apportées à l'article L. 15-2 par rapport à sa rédaction antérieure sont substantielles :

– la prise de possession moyennant le versement d'une indemnité inférieure à celle fixée dans le jugement de première instance est subordonnée à l'existence d'indices sérieux laissant présumer une difficulté pour l'expropriant à recouvrer tout ou partie des sommes qui lui seraient dues en restitution en cas d'infirmité du montant fixé en première instance et à une autorisation du juge ;

– il revient au juge de fixer la fraction de l'indemnité qui devra être consignée, sans que cette fraction puisse excéder l'écart entre l'indemnité initialement proposée par l'expropriant et l'indemnité fixée dans le jugement de première instance, étant précisé que le juge n'est jamais tenu d'autoriser la consignation même en présence d'indices sérieux laissant présumer une difficulté de restitution ultérieure.

Commentant ces nouvelles dispositions législatives, le professeur René Hostiou relevait : « *Alors même que la loi ne renvoie nullement et expressément à des dispositions réglementaires, il semble en effet hors de doute que la mise en œuvre de ce texte nécessite l'apport de précisions complémentaires (...) Aucune indication n'est en effet donnée quant à la procédure à laquelle devra recourir l'expropriant pour être autorisé à consigner – pour ce qui est de la fraction supérieure au montant correspondant à ce qu'il avait lui-même proposé – tout ou partie du montant de l'indemnité fixée par le juge de l'expropriation, ni quant aux conditions à satisfaire pour que puisse être accueillie favorablement une telle demande – les "indices sérieux" de nature à laisser présumer qu'en cas d'infirmité du jugement frappé d'appel, l'expropriant ne sera pas en mesure de recouvrer tout ou partie de ce qui lui serait dû – ni quant à la juridiction habilitée à procéder à cette recherche* »<sup>6</sup>.

Pour sa part, Stéphane Desforges émettait des critiques du même ordre : « *Cette rédaction est toutefois ambiguë dans la mesure où le terme "le juge" tend à laisser penser qu'il s'agit du juge de première instance – en appel, les magistrats composant la cour sont qualifiés de conseillers – mais, à l'inverse, le début de l'article vise bien l'hypothèse "en cas d'appel du jugement" et, dans ce*

<sup>6</sup> René Hostiou, « Après l'abrogation par le Conseil constitutionnel des articles L. 15-1 et L. 15-2 du code de l'expropriation : analyse des dispositions de l'article 42 de la loi du 28 mai 2013 », *La semaine juridique-Administrations et collectivités territoriales*, n° 26, 24 juin 2013, 539.

*cas, en application du principe de l'effet dévolutif de l'appel prévu aux articles 561 et suivants du code de procédure civile, l'ensemble du contentieux revient à la cour d'appel »<sup>7</sup>.*

Enfin, il convient d'ajouter que les dispositions des articles L. 15-1 et L. 15-2 dans leur rédaction issue de la loi du 28 mai 2013 ont été abrogées à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2015 par l'article 6 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.

Les articles L. 15-1 et L. 15-2 sont désormais codifiés aux nouveaux articles L. 231-1 et L. 331-3 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique. Toutefois, la rédaction de ce dernier article en est également légèrement modifiée, puisqu'il est précisé que l'autorisation de consignation d'une partie du montant de l'indemnité est délivrée par le premier président de la cour d'appel.

## **B. – Origine de la QPC et question posée**

La société Ferme Larrea EARL a fait l'objet d'une procédure d'expropriation de terrains agricoles au profit de la société Autoroutes du Sud de la France (ASF), à l'occasion des travaux d'élargissement à 2x3 voies de l'autoroute A 63.

Par un jugement du 10 janvier 2014, le juge de l'expropriation a fixé le montant des indemnités revenant à l'exproprié. La société ASF a formé appel de ce jugement et elle a, par ailleurs, saisi le juge de l'expropriation, sur le fondement des dispositions contestées, afin d'être autorisée à prendre possession des parcelles expropriées moyennant versement de la somme qu'elle avait proposée et consignation de la différence entre cette somme et l'indemnité fixée par le juge de l'expropriation. Le 18 juin 2014, la société Ferme Larrea EARL a alors posé la QPC devant le juge de l'expropriation du tribunal de grande instance de Pau, lequel l'a transmise à la Cour de cassation.

La société requérante contestait le caractère imprécis de la condition permettant au juge d'autoriser l'expropriant, en cas d'appel du jugement fixant le montant de l'indemnité d'expropriation, à n'en verser qu'une partie et à consigner le surplus. Elle considérait qu'il résultait de cette imprécision une atteinte aux exigences qui résultent de l'article 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789.

Elle faisait également valoir qu'en permettant de traiter de manière différente les expropriés selon leur situation économique et financière, le législateur portait atteinte à l'égalité devant la loi.

---

<sup>7</sup> Stéphane Desforges, « Expropriation : dépossession et indemnisation », in *AJDI*, 2013, p. 817 et s..

Dans sa décision de renvoi du 18 décembre 2014, la 3<sup>ème</sup> chambre civile de la Cour de cassation a considéré « *que la question posée, en ce que les dispositions critiquées, qui constituent le régime de droit commun de la prise de possession d'un bien exproprié, prévoient un mécanisme de protection du risque financier résultant, pour l'expropriant, en cas d'infirmité de la décision de première instance, de la difficulté de recouvrer les sommes dues en restitution par l'exproprié, qui permet, en considération de la situation économique de l'exproprié, la prise de possession du bien après versement du seul montant de l'indemnité proposée et consignation de tout partie du surplus, présente, cette consignation fût-elle judiciairement autorisée, un caractère sérieux* ».

Le Conseil constitutionnel, comme il a l'occasion de le faire régulièrement<sup>8</sup>, a considéré qu'il convenait de restreindre le champ de la QPC au seul article L. 15-2 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, qui régit le dispositif facultatif de consignation du surplus en cas d'appel du jugement fixant le montant de l'indemnité d'expropriation (cons. 4).

## **II. – L'examen de la constitutionnalité des dispositions contestées**

### **A. – Le grief tiré de la méconnaissance de l'article 17 de la Déclaration de 1789**

#### **1. – La jurisprudence constitutionnelle**

**a.** – La jurisprudence du Conseil constitutionnel en matière d'expropriation et désormais abondante et peut être présentée de façon synthétique dans le tableau suivant.

---

<sup>8</sup> Pour des exemples récents, voir décisions n<sup>os</sup> 2014-449 QPC du 6 février 2015, *Société Mutuelle des transports assurances (Transfert d'office du portefeuille de contrats d'assurance)*, cons. 3 ; 2014-447 QPC du 6 février 2015, *Epoux R. (Effet du plan de redressement judiciaire à l'égard des cautions)*, cons. 3 ; 2014-445 QPC du 29 janvier 2015, *Société Thyssenkrupp Electrical Steel Ugo SAS (Exonération de taxes intérieures de consommation pour les produits énergétiques faisant l'objet d'un double usage)*, cons. 5 ; 2014-441/442/443 QPC du 23 janvier 2015, *Mme Michèle C. et autres (Récupération des charges locatives relatives aux énergies de réseaux)*, cons. 4.

Disposition déferée	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. 12-2 C. exp	Effets extinctifs de tous droits réels ou personnels par l'ordonnance d'expropriation	2013-342 QPC du 20 septembre 2013	Validation
L.12-6 C. exp	Mise en échec du droit de rétrocession par une nouvelle réquisition de déclaration d'utilité publique	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. 15-4 et L. 15-5 C. exp	Prise de possession des biens en cas d'urgence moyennant le paiement ou la consignation d'indemnités provisionnelles	2013-338/339 QPC du 13 septembre 2013	Validation
L. 15-9 C. exp	Procédure d'extrême urgence	89-256 DC du 25 juillet 1989	Validation
Loi n° 70-612 du 10 juillet 1970	Expropriation des immeubles insalubres	2010-26 QPC du 17 septembre 2010	Validation

**b.** – Le Conseil constitutionnel dégage de l'article 17 de la Déclaration de 1789 le considérant de principe suivant : *« 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 »*<sup>9</sup>.

**c.** – Le Conseil a, toutefois, admis des tempéraments au principe du versement de l'indemnité préalablement à la prise de possession du bien par l'expropriant :

- Le Conseil constitutionnel a jugé, dès sa décision n° 89-256 DC du 25 juillet 1989, *« 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 [de l'article 17 de la Déclaration de 1789] si un tel mécanisme répond*

<sup>9</sup> Décision n° 89-256 DC du 25 juillet 1989, *Loi portant dispositions diverses en matière d'urbanisme et d'agglomérations nouvelles*, cons. 19.

*à des motifs impérieux d'intérêt général et est assorti de la garantie des droits des propriétaires intéressés »<sup>10</sup>.*

- Dans sa décision n° 2010-26 QPC du 17 septembre 2010 portant sur les dispositions relatives à la prise de possession d'immeubles déclarés insalubres à titre irrémédiable ou qui ont fait l'objet d'un arrêté de péril moyennant le paiement ou la consignation d'indemnités provisionnelles, le Conseil s'est assuré que *« le tempérament apporté à la règle du caractère préalable de l'indemnisation répond à des motifs impérieux d'intérêt général »* et qu'il *« est assorti de la garantie des droits des propriétaires intéressés »<sup>11</sup>.*

Saisi d'une QPC portant sur des dispositions permettant à l'expropriant de prendre possession du bien moyennant le paiement ou la consignation d'indemnités provisionnelles dans le cadre de la procédure d'urgence, le Conseil constitutionnel, dans sa décision n° 2013-338/339 QPC du 13 septembre 2013, 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 ; que le propriétaire dont les biens ont été expropriés dispose, à l'encontre des actes administratifs déclarant l'utilité publique et constatant l'urgence à prendre possession de ces biens, des recours de droit commun devant le juge administratif ; que le juge de l'expropriation ne peut prononcer des indemnités provisionnelles que lorsqu'il n'a pu fixer les indemnités définitives ; qu'en tout état de cause, 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 définitives ou provisionnelles, le propriétaire dispose de voies de recours appropriées ; que, par suite, les dispositions de l'article L. 15-4 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique ne méconnaissent pas les exigences découlant de l'article 17 de la Déclaration de 1789 »<sup>12</sup>.*

**d.** – Dans sa décision n° 2012-226 QPC du 6 avril 2012, le Conseil a examiné les dispositions des articles L. 15-1 et L. 15-2 qui disposaient alors :

*« Art. L. 15-1 : Dans le délai d'un mois, soit du paiement ou de la consignation de l'indemnité, 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.*

<sup>10</sup> Décision n° 89-256 DC précitée, cons. 20.

<sup>11</sup> Décision n° 2010-26 QPC du 17 septembre 2010, SARL L'Office central d'accession au logement (Immeubles insalubres), cons. 8 et 9.

<sup>12</sup> 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), cons. 7.



« Art. L. 15-2 : *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.* »

Le Conseil a jugé que ces articles méconnaissaient l'exigence selon laquelle nul ne peut être privé de sa propriété que sous la condition d'une juste et préalable indemnité.

Il a tout d'abord rappelé que « *les dispositions contestées déterminent les règles de droit commun relatives à la prise de possession à la suite d'une expropriation pour cause d'utilité publique ; que l'article L. 15-1 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique permet à l'autorité expropriante de prendre possession des biens qui ont fait l'objet de l'expropriation dans le délai d'un mois soit du paiement ou de la consignation de l'indemnité, soit de l'acceptation ou de la validation de l'offre d'un local de remplacement ; qu'il résulte des dispositions de l'article L. 15-2 du même code que, lorsque le jugement fixant les indemnités d'expropriation est frappé d'appel, l'expropriant peut prendre possession des biens moyennant versement d'une indemnité au moins égale aux propositions qu'il a faites et consignation du surplus de celle fixée par le juge* »<sup>13</sup>. Puis il a relevé 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 dépossSESSION ; qu'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* »<sup>14</sup>. Il en a conclu que la condition de la juste et préalable indemnité n'était pas respectée et il a censuré en conséquence les articles contestés.

e. – Il ressort de l'ensemble de cette jurisprudence que :

– lorsque le Conseil constitutionnel a été saisi de dispositions législatives qui prévoyaient une indemnité provisionnelle dont le montant était fixé par l'administration, il s'est assuré que ce tempérament à la règle de l'indemnisation intégrale était justifié par un « *motif impérieux d'intérêt général* » (décisions n<sup>os</sup> 89-256 DC, 2010-26 QPC) ;

– lorsqu'il a censuré les dispositions des articles L. 15-1 et L. 15-2 du code de

<sup>13</sup> Décision n<sup>o</sup> 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)*, cons . 4.

<sup>14</sup> *Ibidem*, cons. 5.

l'expropriation pour cause d'utilité publique dans leur rédaction antérieure à celle faisant l'objet de la présente QPC, il a relevé de manière incidente que « *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* » ;

– lorsqu'il a examiné des dispositions dans lesquelles il revenait au juge de fixer le montant d'une indemnité provisionnelle, il s'est assuré que cette possibilité était suffisamment encadrée et qu'existaient en contrepartie des garanties au profit du propriétaire exproprié (décision n° 2013-338/339 QPC) et n'a pas vérifié que ce tempérament était justifié par un « *motif impérieux d'intérêt général* ».

## **2. – L'application en l'espèce**

Les dispositions de l'article L. 15-2 contestées différaient sur plusieurs points de celles qui avaient appelé la censure du Conseil constitutionnel dans la décision n° 2012-226 QPC :

– en cas d'appel du jugement fixant le montant de l'indemnité d'expropriation, la possibilité pour l'expropriant de prendre possession moyennant le versement à l'exproprié d'une indemnité d'un montant inférieur et la consignation du surplus est subordonnée à une autorisation du juge : ce n'est plus une possibilité « *quelles que soient les circonstances* » ;

– l'autorisation est subordonnée à l'existence d'« *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* », laquelle doit être appréciée par le juge ;

– le juge n'est pas tenu de donner cette autorisation, même lorsqu'il existe des indices sérieux laissant présumer que l'expropriant ne pourrait recouvrer les sommes susmentionnées ;

– si le juge donne son autorisation, il fixe lui-même la fraction de l'indemnité qui devra être versée à l'exproprié : ce n'est plus obligatoirement le montant correspondant à l'indemnité proposée par l'expropriant, mais cela peut être un montant supérieur.

En l'espèce, le dispositif contesté a pour objet d'assurer à l'expropriant la possibilité de recouvrer effectivement le trop versé éventuel, dans l'hypothèse où le juge d'appel retiendrait un montant d'indemnisation moindre que le juge de première instance, lorsque l'exproprié est dans une situation économique ou

financière qui laisse présumer que ce recouvrement pourrait être rendu difficile, voire impossible. Ce dispositif doit être rapproché des dispositions de procédure civile qui permettent au débiteur d'une somme au paiement de laquelle il a été condamné à titre provisoire de demander à être autorisé à consigner le paiement<sup>15</sup>.

Le législateur a restreint la faculté d'obtenir l'autorisation de consigner une partie de l'indemnité d'expropriation en cas d'appel à l'existence d'« *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* ». Il a donc étroitement circonscrit les hypothèses dans lesquelles la prise de possession peut intervenir moyennant le versement d'une fraction de l'indemnité et la consignation du surplus.

Par ailleurs, le législateur a confié au juge le soin d'autoriser cette consignation du surplus ainsi que d'en fixer le montant. Ce faisant, il apporte ainsi des garanties à l'exproprié, qui pourra produire devant le juge des arguments relatifs tant à l'inexistence des indices justifiant le recours à la consignation qu'à la fraction de l'indemnité devant être consignée.

Dès lors que la prise de possession moyennant versement d'une fraction de l'indemnité et consignation du surplus est autorisée par le juge, un motif impérieux d'intérêt général n'a pas à être exigé par le Conseil constitutionnel.

Le Conseil constitutionnel a donc relevé que le législateur avait circonscrit précisément les circonstances dans lesquelles la consignation vaut paiement (et autorise donc la prise de possession) et avait subordonné cette possibilité à une autorisation du juge : « *Considérant, toutefois, que la prise de possession du bien exproprié est subordonnée au paiement, par l'expropriant de la totalité de la somme fixée par le juge de première instance, soit entre les mains de l'exproprié, soit par consignation de la fraction de l'indemnité d'expropriation qui n'est pas versée à l'exproprié ; que, la mise en œuvre d'une faculté de consignation est soumise à une autorisation juridictionnelle ; qu'il incombe à la juridiction compétente pour délivrer cette autorisation de fixer le montant de la consignation sans que celui-ci puisse être supérieur à l'écart entre les propositions faites par l'expropriant et l'indemnité fixée par le juge de première instance ; que cette consignation valant paiement ne peut être autorisée que lorsque le juge constate l'existence d'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* » (cons. 7).

---

<sup>15</sup> Article 521 du code de procédure civile.

Toutefois, si ce tempérament à la règle du caractère préalable du paiement intégral de l'indemnité d'expropriation entre les mains de l'exproprié au jour de la prise de possession est en lui-même conforme à la Constitution, il n'en posait pas moins la question d'une indemnisation de l'expropriant couvrant l'intégralité du préjudice direct, matériel et certain, causé par l'expropriation. L'objet de l'indemnité d'expropriation est en effet de permettre à l'exproprié de pouvoir acquérir un bien équivalent à celui dont il perd la possession. Dès lors que cette indemnité n'est pas intégralement perçue au jour de la perte de possession du bien exproprié, alors même que cela n'est pas du fait de l'exproprié, il pourrait en résulter un préjudice pour ce dernier. Aussi, le Conseil a considéré que, dans le cadre de la mise en œuvre des dispositions de l'article L. 15-2, « *lorsque l'indemnité définitivement fixée excède la fraction de l'indemnité fixée par le juge de première instance qui a été versée à l'exproprié lors de la prise de possession du bien, l'exproprié doit pouvoir obtenir la réparation du préjudice résultant de l'absence de perception de l'intégralité de l'indemnité d'expropriation lors de la prise de possession* » (cons. 8). Cette réserve mérite d'être rapprochée, d'une part, des dispositions des articles L. 521-5 et L. 522-4 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique qui prévoient, dans la procédure d'extrême urgence, l'octroi d'une « *indemnité spéciale aux personnes intéressées qui justifient d'un préjudice causé par la rapidité de la procédure* » et, d'autre part, des dispositions de l'article L. 111-10 du code des procédures civiles d'exécution qui prévoient que le créancier nanti d'un titre exécutoire par provision l'exécute à ses risques. Il reviendra au juge, à chaque fois que l'exproprié fera valoir des arguments relatifs à ce préjudice (lesquels ne seront pas de même nature selon que l'expropriation porte sur la résidence principale de l'exproprié, sur un bien professionnel ou sur un autre type de bien et l'usage qui en est fait), de les examiner et de les prendre en considération.

Le Conseil a donc jugé que, sous cette réserve relative à la réparation du préjudice éventuel résultant de l'écart entre le montant de l'indemnité versée à l'expropriant lors de la prise de possession et l'indemnité définitivement due, l'article L. 15-2 ne porte pas une atteinte inconstitutionnelle à l'exigence d'une juste et préalable indemnité, ni à aucune autre des exigences constitutionnelles de l'article 17 de la Déclaration de 1789.

## **B. – Le grief tiré de la méconnaissance du principe d'égalité**

L'article 6 de la Déclaration de 1789 consacre un principe d'égalité devant la loi. Selon une jurisprudence constante, le Conseil constitutionnel juge à propos de ce principe « *qu'aux termes de l'article 6 de la Déclaration de 1789, la loi "doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse"* ; que le

*principe d'égalité ne s'oppose ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes, ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général, pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit* »<sup>16</sup>.

En l'espèce, il était fait grief aux dispositions de l'article L. 15-2 de traiter différemment les personnes expropriées selon qu'elles sont ou non dans une situation financière compromise, une personne expropriée se trouvant dans une situation économique ou financière difficile pouvant se voir privée du versement d'une partie de l'indemnité d'expropriation fixée par le juge de première instance en cas d'appel.

Toutefois, la différence de traitement entre expropriés est en rapport direct avec l'objectif poursuivi par le législateur : dès lors qu'il s'agit d'éviter les difficultés de recouvrement par l'expropriant de l'éventuel surplus d'indemnité versé, le critère des indices laissant présumer l'impossibilité de recouvrer tout ou partie de l'indemnité à restituer est un critère adéquat. Le Conseil a considéré « *que la différence de traitement entre les personnes expropriées, selon qu'il existe ou non des indices sérieux laissant présumer que, en cas d'infirmité du jugement de première instance fixant le montant de l'indemnité d'expropriation, l'expropriant ne pourrait recouvrer tout ou partie des sommes qui lui seraient dues en restitution, est en rapport direct avec l'objectif d'intérêt général poursuivi par cette mesure conservatoire ; que le grief tiré d'une atteinte au principe d'égalité doit donc être écarté* » (cons. 11).

Le Conseil constitutionnel a donc jugé, sous la réserve d'interprétation susmentionnée, l'article L. 15-2 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, dans sa rédaction résultant de la loi n° 2013-431 du 28 mai 2013, conforme à la Constitution.

---

<sup>16</sup> Par exemple, décision n° 2014-433 QPC du 5 décembre 2014, *M. André D. (Majoration de la pension au titre de l'assistance d'une tierce personne)*, cons. 5