

**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)*

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 16 janvier 2012 par la Cour de cassation (troisième chambre civile, arrêt n° 165 du 16 janvier 2012) d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) posée par les consorts T., 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.).

Par sa décision n° 2011-226 QPC du 6 avril 2012, le Conseil constitutionnel a déclaré ces dispositions contraires à la Constitution.

**I. – Les dispositions contestées**

Les articles L. 15-1 et L. 15-2 du C. expr. étaient relatifs aux conditions de prise de possession d'un bien ayant fait l'objet d'une expropriation pour cause d'utilité publique.

**A. – Historique des dispositions contestées**

– L'expropriation pour cause d'utilité publique a été l'objet de plusieurs textes importants depuis le début du XIX<sup>ème</sup> siècle. La loi du 8 mars 1810 a divisé 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<sup>ème</sup> 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<sup>e</sup> République, avant que 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 Constitution<sup>1</sup>, ne s'y substitue. Cette ordonnance du 23 octobre 1958 a été modifiée par plusieurs lois<sup>2</sup>.

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

<sup>2</sup> Elle a été modifiée par la loi n° 62-848 du 26 juillet 1962 relative au droit de préemption dans les zones à urbaniser en priorité et dans les zones d'aménagement différé, à la juridiction d'expropriation et au mode de

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, la partie réglementaire l'a été par un autre décret du même jour (décret n° 77-393).

Les dispositions contestées des articles L. 15-1 et L. 15-2 du C. expr. sont issues de l'ordonnance du 23 octobre 1958 précitée. Celles de l'article L. 15-1 n'ont pas été touchées par les modifications législatives successives. Celles de l'article L. 15-2 ont été partiellement déclassées en 2005.

– Par ses décisions n<sup>os</sup> 77-101 L du 3 novembre 1977 et 88-157 L du 10 mai 1988, le Conseil constitutionnel avait en effet déclassé un certain nombre de dispositions de l'ordonnance de 1958 précitée. Dans sa décision n° 88-157 L, il a en particulier jugé :

*« 12. Considérant que l'article 32 (alinéa 1) de l'ordonnance n° 58-997 du 23 octobre 1958, codifié à l'article L. 15-2 (alinéa 1) du code précité, dispose que l'appel des jugements statuant en matière d'indemnités d'expropriation n'est pas suspensif ; que, dans la mesure où, en vertu du second alinéa de l'article 32, l'expropriant ne peut prendre possession du bien que moyennant versement d'une indemnité au moins égale aux propositions faites par lui et consignation du surplus de l'indemnité fixée par le juge, les dispositions du premier alinéa de l'article 32, seules soumises à l'examen du Conseil constitutionnel, s'analysent en une règle de procédure, en une matière non pénale, qui ne porte atteinte à aucune des règles ni à aucun des principes fondamentaux réservés à la loi par l'article 34 de la Constitution ; que ces dispositions relèvent, dès lors, du pouvoir réglementaire, sous réserve pour ce dernier de se conformer aux prescriptions du second alinéa de l'article 32*

---

calcul des indemnités d'expropriation ; par la loi n° 65-559 du 10 juillet 1965 modifiant l'ordonnance n° 58-997 du 23 octobre 1958 relative à l'expropriation ; par la loi n° 72-650 du 11 juillet 1972 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier ; par la loi n° 75-1328 du 31 décembre 1975 portant réforme de la politique foncière. Aucune de ces lois n'a été déférée au Conseil constitutionnel.

Le code de l'expropriation a été modifié par la 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 n° 85-189 DC du 17 juillet 1985, *Loi relative à la définition et à la mise en œuvre de principes d'aménagement*). Des dispositions législatives du code de l'expropriation ont également été modifiées notamment par la loi n° 96-987 du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville, non déférée au Conseil constitutionnel ; par la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, non déférée au Conseil constitutionnel ; par la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, non déférée au Conseil constitutionnel.

*susmentionné* ».

L'article 85 de la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit, qui 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 », précise : « 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 ».

Lorsque cette loi a été adoptée, le Gouvernement n'avait toujours pas tiré les conséquences des décisions n<sup>os</sup> 77-101 L et 88-157 L du Conseil constitutionnel. En novembre 2005, le Premier ministre a saisi celui-ci d'une demande tendant à l'appréciation de la nature juridique de plusieurs articles du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, dont l'article L. 15-2. Dans sa décision n° 2005-202 L, le Conseil a jugé qu'il n'y avait lieu pour lui de se prononcer sur la demande pour le motif suivant :

*« Considérant que, par ses décisions du 3 novembre 1977 et du 10 mai 1988 susvisées, le Conseil constitutionnel a déclaré le caractère réglementaire de dispositions relatives à l'expropriation pour cause d'utilité publique issues de l'ordonnance du 23 octobre 1958 susvisée ; que si l'article 85 de la loi du 9 décembre 2004 susvisée, qui a abrogé l'ordonnance du 23 octobre 1958, prévoit qu'a "force de loi la partie législative du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique" dans laquelle les dispositions en cause avaient été placées par le décret du 28 mars 1977 susvisé, cette circonstance n'a pas eu pour effet de retirer au Premier ministre l'autorisation qui lui avait été donnée de les modifier par décret ; que, dès lors, il n'y a pas lieu de se prononcer sur sa demande du 9 novembre 2005 tendant à apprécier de nouveau leur nature juridique ».*

Le premier alinéa de l'article L. 15-2 du C. expr., ainsi rédigé : « L'appel n'est pas suspensif » a été abrogé par le décret n° 2005-467 du 13 mai 2005.

La circonstance que le Conseil constitutionnel se soit déjà prononcé sur les dispositions de cet article L. 15-2 du C. expr. dans sa décision n° 88-157 L 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 réglementaire* »<sup>3</sup>.

Les dispositions contestées étaient donc bien des dispositions législatives pouvant faire l'objet d'une QPC.

## **B. – Contexte de la QPC**

L'expropriation comporte, principe inchangé depuis la loi du 8 mars 1810 précitée, une phase administrative 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)<sup>4</sup>. Cette phase comporte 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 : dès le prononcé de l'ordonnance d'expropriation, l'expropriant devient 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. L'expropriant n'est donc autorisé à prendre possession du bien qu'après paiement ou consignation de l'indemnité<sup>6</sup>.

Aux termes de l'article L. 15-1 du C. expr. : « *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* ».

L'article L. 15-2 ajoute : « *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* ». Avant l'intervention du décret n° 2005-467 du 13 mai 2005, l'article L. 15-2 précisait que l'appel

<sup>3</sup> 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.

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

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

<sup>6</sup> R. Hostiou, note sous l'article L. 15-1, *Code de l'expropriation*, Litec, 2012, p. 156.

n'était pas suspensif. Cette disposition abrogée n'ayant pas été remplacée par une disposition réglementaire, l'appel des jugements fixant les indemnités d'expropriation est désormais suspensif (en application de l'article 539 du code de procédure civile). Compte tenu des pouvoirs que l'article L. 15-2 du C. expr. confère à l'expropriant quant à la prise de possession, les conséquences de cette modification restent limitées.

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

Selon les requérants, les dispositions contestées méconnaissaient l'article 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 sur le caractère juste et préalable de l'indemnité et les principes constitutionnels d'égalité et de droit à une procédure juste et équitable garantissant l'équilibre des droits des parties. Plus exactement, en invoquant les articles 6 et 16 de la Déclaration de 1789, ils faisaient grief aux dispositions contestées d'avantager l'autorité expropriante.

Le Conseil constitutionnel a estimé que le premier grief était fondé et, sans examiner l'autre grief, a déclaré les dispositions contestées contraires à la Constitution.

### **A. – La jurisprudence constitutionnelle sur le caractère juste et préalable de l'indemnité.**

– Dans sa décision n° 81-132 DC du 16 janvier 1982, *Loi de nationalisation*, le Conseil constitutionnel avait jugé contraires aux exigences de l'article 17 de la Déclaration de 1789, en ce qui concerne le caractère juste de l'indemnité, trois articles de la loi déferée (6, 18 et 32) relatifs à la détermination de la valeur d'échange des actions, après avoir précisé *que « les actionnaires des sociétés visées par la loi de nationalisation ont droit à la compensation du préjudice subi par eux, évalué au jour du transfert de propriété, abstraction faite de l'influence que la perspective de la nationalisation a pu exercer sur la valeur de leurs titres »*<sup>7</sup>.

– Dans sa décision n° 89-256 DC du 25 juillet 1989, le Conseil a déclaré conforme à la Constitution l'article L. 15-9 du C. expr. qui prévoit une procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique dérogatoire au droit commun. Cette 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), permet une prise de possession rapide des terrains, autorisée par décret pris sur avis conforme du Conseil d'État. Le Conseil a jugé :

<sup>7</sup> Décision n° 81-132 DC du 16 janvier 1982, *Loi de nationalisation (Nationalisations I)*, cons. 44 à 60.

*« Considérant 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" ;*

*« Considérant 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 ;*

*« 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 »<sup>8</sup>.*

– 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, prévue par la loi n° 70-612 du 10 juillet 1970 tendant à faciliter la suppression de l'habitat insalubre :

*« Considérant qu'aux termes de l'article 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen 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'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, 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*

---

<sup>8</sup> 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.

*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 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 »<sup>9</sup>.*

---

<sup>9</sup> Décision n° 2010-26 QPC du 17 septembre 2010, SARL L'Office central d'accession au logement (Immeubles insalubres), cons. 6 à 9.



– Il a également jugé, à propos de la vente des biens saisis par l'administration douanière :

*« Considérant que les dispositions contestées permettent l'aliénation, en cours de procédure, par l'administration des douanes, sur autorisation d'un juge, des véhicules et objets périssables saisis ; que cette aliénation, qui ne constitue pas une peine de confiscation prononcée à l'encontre des propriétaires des biens saisis, entraîne une privation du droit de propriété au sens de l'article 17 de la Déclaration de 1789 ; (...)*

*« Considérant (...) qu'en premier lieu, l'aliénation des biens saisis avant qu'ils ne se déprécient est destinée à ce que, selon l'issue de la procédure, le produit de la vente correspondant à la valeur des biens saisis puisse, soit être affecté au paiement des condamnations prononcées contre leur propriétaire, soit être restitué à ce dernier ; qu'ainsi, elle ne méconnaît pas l'exigence d'une indemnisation juste de la privation de propriété ;*

*« Considérant qu'en second lieu, l'exigence d'un versement préalable de l'indemnité ne saurait faire obstacle à ce que celle-ci soit retenue à titre conservatoire en vue du paiement des amendes pénales ou douanières auxquelles la personne mise en cause pourrait être condamnée ; que, par suite, en rendant indisponibles, pendant la procédure, les sommes provenant de l'aliénation des biens saisis, l'article 389 du code des douanes ne méconnaît pas l'exigence d'une indemnisation préalable de la privation de propriété »<sup>10</sup>.*

## **B. – La méconnaissance, par les dispositions contestées, du caractère juste et préalable de l'indemnité**

L'application des exigences de l'article 17 de la Déclaration de 1789 ne pouvait ici guère faire de doute, la procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique aboutissant évidemment à une « *privation de propriété au sens de cet article* »<sup>11</sup>.

La règle de l'indemnisation préalable tend à garantir que l'exproprié ne se trouvera pas dans une situation où il a perdu la jouissance du bien mais n'est pas encore entré en jouissance de l'indemnité. Le caractère préalable de l'indemnité impose une continuité patrimoniale pour l'exproprié qui doit être indemnisé au plus tard au jour de l'entrée en possession par l'expropriant. À cet égard la

<sup>10</sup> Décision n° 2011-203 QPC du 2 décembre 2011, *M. Wathik M. (Vente des biens saisis par l'administration douanière)*, cons. 4, 6 et 7.

<sup>11</sup> Décisions n°s 2011-151 QPC du 13 juillet 2011, *M. Jean-Jacques C. (Attribution d'un bien à titre de prestation compensatoire)*, cons. 3 ; 2011-182 QPC du 14 octobre 2011, *M. Pierre T. (Servitude administrative de passage et d'aménagement en matière de lutte contre l'incendie)*, cons. 5

possibilité que l'indemnité soit temporairement remplacée par une provision ne méconnaît pas cette exigence.

Le Conseil constitutionnel a déjà en effet jugé, dans ses deux décisions relatives aux procédures d'expropriation dérogatoires au droit commun précédemment évoquées, que l'octroi par la collectivité expropriante d'une provision représentative de l'indemnité due n'est pas incompatible avec le respect des exigences découlant de l'article 17 de la Déclaration de 1789. Mais encore faut-il qu'un tel mécanisme réponde à des motifs impérieux d'intérêt général et soit assorti de la garantie des droits des propriétaires intéressés.

Dans la présente QPC, le dispositif prévu par le législateur en permettant la prise de possession rapide par l'expropriant, répondait à des motifs d'intérêt général. Mais le caractère impérieux, justifiant une dérogation au principe de l'indemnité juste et préalable, faisait défaut.

Dans sa décision n° 2012-226 QPC du 6 avril 2012, le Conseil constitutionnel a tout d'abord rappelé son considérant de principe : « *Considérant 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'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'indemnité, l'exproprié doit disposer d'une voie de recours appropriée » (cons. 3).

Il a ensuite souligné, tout en rappelant la teneur des articles contestés, que ces articles déterminaient les règles de droit commun relatives à la prise de possession à la suite d'une expropriation pour cause d'utilité publique (cons. 4).

Le Conseil a jugé d'abord 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* ». En précisant qu'il s'agit de circonstances particulières, le Conseil a ainsi refusé que la consignation puisse être regardée en toutes circonstances comme valant versement de l'indemnité à l'exproprié. D'ailleurs, contrairement à ce qui avait été soutenu au cours de la procédure, le code civil ne dispose pas que la consignation vaut

paiement de façon générale, mais le prévoit dans certains cas, tel le refus du créancier de recevoir le paiement (article 1257 du code civil) ou la nécessité de procéder à la distribution du prix de l'immeuble saisi (articles 2211 et 2216 du code civil).

Par suite le Conseil a jugé que les exigences de l'article 17 « *doivent en principe conduire au versement de l'indemnité au jour de la dépossession* ». Or, en cas d'appel de l'ordonnance du juge fixant l'indemnité d'expropriation, les dispositions contestées autorisaient l'expropriant à prendre possession des biens expropriés, quelles que soient les circonstances, moyennant le versement d'une indemnité égale aux propositions qu'il avait faites et inférieure à celle fixée par le juge de première instance et consignation du surplus (cons. 5).

Dans cette hypothèse, en n'étant pas versée totalement au jour de la dépossession, l'indemnité d'expropriation n'est ni juste ni préalable.

L'inconstitutionnalité ne pouvait que toucher conjointement les deux articles L. 15-1 et L. 15-2 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, même si elle résultait des règles de versement de l'indemnité en cas de prise de possession du bien par l'expropriant fixées par l'article L. 15-2, car les autres modalités de la prise de possession définies à l'article L. 15-1 en étaient indissociables.

Le Conseil a donc déclaré les dispositions contestées contraires à la Constitution en ce qu'elles méconnaissaient l'exigence selon laquelle nul ne peut être privé de sa propriété que sous la condition d'une juste et préalable indemnité.

Estimant que l'abrogation immédiate des articles L. 15-1 et L. 15-2 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique aurait des conséquences manifestement excessives, et afin de permettre au législateur de mettre fin à cette inconstitutionnalité, le Conseil a reporté au 1<sup>er</sup> juillet 2013 la date de cette abrogation.