

Université de Bordeaux
Faculté de Droit et science politique

Master 1 Droit Public et Science Politique
Année universitaire 2013-2014
Premier semestre

Droit des propriétés publiques

Jean-François Brisson, professeur
Mickaël Baubonne, ATER
Sébastien Ellie, Avocat au barreau de Bordeaux

Séance de travaux dirigés n°10

Contentieux de l'expropriation et garantie des droits

Dissertation :

La dualité du contentieux de l'expropriation vous paraît-elle menacer l'effectivité de la protection juridictionnelle des propriétaires faisant l'objet d'une mesure d'expropriation ?

Documents :

Document n°1 CEDH 15 juillet 2009, req. n° 39699/03 Union fédérale Que choisir de Côte d'Or c/ France

La Cour européenne des droits de l'homme..., siégeant le 30 juin 2009 en une chambre.... [...]

Vu la requête susmentionnée introduite le 21 novembre 2003, [...]

Vu la décision de M. J.-P. Costa, juge élu au titre de la France de se déporter (article 28 du règlement de la Cour) et la décision du Gouvernement de désigner M. G. Guillaume pour siéger à sa place en qualité de juge ad hoc (article 29 § 1 a) du règlement),

Après en avoir délibéré, rend la décision suivante :

En fait, [...]

Le 25 janvier 2002, le décret « déclarant d'utilité publique et urgents les acquisitions foncières et les travaux de construction de la nouvelle liaison ferroviaire (...) dite « branche Est du TGV Rhin-Rhône » fut pris, après que le Conseil d'État (section des travaux publics) eut été entendu.

Par un arrêt du 2 juin 2003, le Conseil d'État (section du contentieux) rejeta les requêtes...

Griefs

1. Invoquant l'article 6 § 1 de la Convention, l'association requérante se plaint de ne pas avoir reçu, dans le cadre de la procédure devant le Conseil d'État, communication du rapport du conseiller rapporteur et du projet d'arrêt.

2. Invoquant l'article 6 § 1 de la Convention, la requérante critique également le fait de ne pas avoir obtenu la communication des conclusions du commissaire du gouvernement. Par ailleurs, elle estime que sa cause n'a pas été entendue équitablement par un tribunal indépendant et impartial...

En droit

1. ... Par un courrier du 26 juin 2009, l'avocat de la requérante a informé le greffe de la décision de celle-ci de se désister

de son grief tiré de l'absence de communication du rapport du conseiller rapporteur et du projet d'arrêt, dont le commissaire du gouvernement avait eu connaissance...

2. La requérante invoque également l'article 6 § 1 de la Convention...

a) Sur le défaut de communication des conclusions du commissaire du gouvernement

La Cour rappelle qu'elle a déjà jugé que le défaut de communication aux parties, avant l'audience, des conclusions du commissaire du gouvernement n'emporte pas violation de l'article 6 § 1 de la Convention (Kress c/ France [GC], n° 39594/98, §§ 72-76, CEDH 2001-IV).

Il s'ensuit que cette partie de la requête, manifestement mal fondée, doit être déclarée irrecevable et rejetée en application de l'article 35 §§ 3 et 4 de la Convention.

b) Sur la violation alléguée du droit de la requérante à ce que sa cause soit entendue par un tribunal indépendant et impartial

La requérante dénonce le défaut d'indépendance du Conseil d'État, qui résulterait des trois circonstances suivantes : le Conseil d'État relève du chef du Gouvernement, lequel aurait en conséquence été juge et partie, s'agissant de l'examen d'une requête tendant à l'annulation d'un décret ministériel ; lorsque l'inscription au rôle de l'assemblée du contentieux est proposée au vice-président, le Premier ministre en est tenu informé ; le Conseil d'État était co-auteur du décret contesté devant lui, puisque ledit décret avait été pris sur son avis....

Aux yeux de la Cour, il s'agit de déterminer si, dans les circonstances de la cause, le Conseil d'État possédait « l'apparence » d'indépendance requise ou l'impartialité « objective » voulue, étant entendu qu'il convient d'examiner ces questions ensemble, les notions d'indépendance et d'impartialité objective étant étroitement liées (voir, notamment, l'arrêt Sacilor-Lormines précité, § 62).

La Cour renvoie tout d'abord à sa jurisprudence, et plus spécialement à l'arrêt Sacilor-Lormines (précité), dans lequel elle a souligné que le fait que le Conseil d'État se rapproche organiquement de l'exécutif ne suffit pas à établir un manque d'indépendance ; elle a en outre jugé les modalités de nomination et de déroulement de carrière des membres du Conseil d'État compatibles avec les exigences de l'article 6 § 1 (§§ 65-67).

La Cour rappelle également, d'une part, qu'il ne lui appartient pas de statuer dans l'abstrait...

En l'espèce, [...] la Cour tient pour avéré qu'aucun membre de la formation de jugement saisie de la demande d'annulation du décret du 25 janvier 2002 n'avait précédemment participé à la formation qui avait rendu l'avis sur ce texte. Les circonstances de la cause diffèrent en cela fondamentalement de celles des affaires Procola et Kleyn et autres précitées. Certes, dans l'affaire Sacilor-Lormines, la Cour a néanmoins vérifié si les questions soumises aux deux formations pouvaient « représenter la « même affaire » ou la « même décision » ». C'est toutefois à titre surabondant qu'elle a procédé de la sorte, sauf à considérer qu'un problème de principe se pose sur le terrain de l'article 6 § 1 du seul fait que le Conseil d'État cumule compétence juridictionnelle et attributions consultatives, ce qu'il n'appartient pas à la Cour de juger.

La Cour en déduit, sans qu'il soit nécessaire de rechercher si l'avis de la section des travaux publics du Conseil d'État sur le décret du 25 janvier 2002 et le recours en annulation dirigé ensuite contre ce même décret devant la section du contentieux du Conseil d'État pouvaient « représenter la « même affaire » ou la « même décision » », que les craintes de l'association requérante quant à l'indépendance et à l'impartialité de la formation qui a jugé sa cause ne sauraient passer pour objectivement justifiées [...].

Il résulte de ce qui précède que cette partie de la requête, manifestement mal fondée, doit être déclarée irrecevable et rejetée en application de l'article 35 §§ 3 et 4 de la Convention.

Par ces motifs, la Cour, à l'unanimité,

Décide de rayer du rôle la partie de la requête concernant le grief relatif à l'absence de communication à la requérante du rapport du conseiller rapporteur et du projet d'arrêt dont le commissaire du gouvernement avait connaissance ;

Déclare la requête irrecevable pour le surplus.

Document n°2 CE, 9 nov. 2011, n° 351890, Giraud : JurisData n° 2011-024510 ; Rec. CE 2011, tables

(...)

Considérant qu'il résulte des dispositions de l'article 23-4 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel que, lorsqu'une juridiction relevant du Conseil d'État a transmis à ce dernier, en application de l'article 23-2 de cette même ordonnance, la question de la conformité à la Constitution d'une disposition législative, le Conseil constitutionnel est saisi de cette question de constitutionnalité à la triple condition que la disposition contestée soit applicable au litige ou à la procédure, qu'elle n'ait pas déjà été déclarée conforme à la Constitution dans les motifs et le dispositif d'une décision du Conseil constitutionnel, sauf changement des circonstances, et que la question soit nouvelle ou présente un caractère sérieux ;

Considérant qu'aux termes de l'article L. 11-1 du Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique : « I. L'expropriation d'immeubles, en tout ou partie, ou de droits réels immobiliers ne peut être prononcée qu'autant qu'elle aura été précédée d'une déclaration d'utilité publique intervenue à la suite d'une enquête publique et qu'il aura été procédé contradictoirement à la détermination des parcelles à exproprier ainsi qu'à la recherche des propriétaires, des titulaires de droits réels et autres intéressés (...) » ; qu'aux termes de l'article L. 11-2 du même code : « L'utilité publique est déclarée par arrêté ministériel ou par arrêté préfectoral. Toutefois, un décret en Conseil d'État détermine les catégories de travaux ou d'opérations qui, en raison de leur nature ou de leur importance, ne pourront être déclarées d'utilité publique que par décret en Conseil d'État (...) » ; qu'aux termes de l'article L. 11-8 du même code : « Le préfet détermine par arrêté de cessibilité la liste des parcelles ou des droits réels immobiliers à exproprier si cette liste ne résulte pas de la déclaration d'utilité publique (...) » ;

Considérant, en premier lieu, que le législateur n'a autorisé l'expropriation d'immeubles ou de droits réels immobiliers que pour la réalisation d'opérations dont l'utilité publique est préalablement et formellement constatée ; que cette condition correspond à l'exigence de nécessité publique, légalement constatée, prévue par l'article 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 ;

Considérant, en deuxième lieu, qu'en vertu d'un principe fondamental reconnu par les lois de la République, à l'exception des matières réservées par nature à l'autorité judiciaire, relève en dernier ressort de la compétence de la juridiction administrative l'annulation ou la réformation des décisions prises par les autorités exerçant le pouvoir exécutif dans l'exercice des prérogatives de puissance publique ; que sont au nombre de ces décisions les déclarations d'utilité publique mentionnées aux articles L. 11-1 et L. 11-2 du Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique ainsi que les arrêtés de cessibilité mentionnés à l'article L. 11-8 du même code ; que le recours ouvert contre ces décisions devant le juge administratif revêt, bien qu'il n'ait pas d'effet suspensif de plein droit, un caractère effectif et ne méconnaît ni l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen ni l'importance des attributions conférées à l'autorité judiciaire en matière de protection de la propriété immobilière par les principes fondamentaux reconnus par les lois de la République ;

Considérant, en troisième lieu, que M. Giraud n'est pas fondé à soutenir que, faute d'avoir détaillé les éléments constitutifs de la notion d'utilité publique et d'avoir précisé les catégories de bénéficiaires des opérations d'expropriation, le législateur n'aurait pas pleinement exercé la compétence qui lui revient de déterminer les principes fondamentaux du régime de la propriété et aurait de ce fait porté au droit de propriété une atteinte contraire à la Constitution ;

Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que la question soulevée, qui n'est pas nouvelle, ne présente pas un caractère sérieux ; qu'il n'y a pas lieu, en conséquence, de la renvoyer au Conseil constitutionnel ; (...)

Document 3 Conseil d'Etat, juge des référés, Ord. 3 avril 2006 SA Placoplatre

Considérant qu'aux termes du premier alinéa de l'article L. 521-1 du code de justice administrative : « Quand une décision administrative, même de rejet, fait l'objet d'une requête en annulation ou en réformation, le juge des référés, saisi d'une demande en ce sens, peut ordonner la suspension de l'exécution de cette décision, ou de certains de ses effets, lorsque l'urgence le justifie et qu'il est fait état d'un moyen propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de la décision » ;

Considérant que la S.A. PLACOPLATRE demande, sur le fondement de ces dispositions, que soit ordonnée la suspension de l'arrêté du 22 décembre 2005 par lequel le préfet de Meurthe-et-Moselle a déclaré cessibles les parcelles situées sur le territoire de la commune de Vandières et concernées par la création d'une route

entre la RD 952 et le pont sur le canal latéral à la Moselle, liée à la suppression du passage à niveau n° 17 ;

- Sur la compétence du juge des référés du Conseil d'Etat :

Considérant qu'une requête tendant à ce que soit ordonnée la suspension d'un acte administratif relève en premier ressort du juge compétent pour connaître du recours en annulation dirigé contre cet acte ;

Considérant qu'il résulte des dispositions de l'article R. 341-1 du code de justice administrative que lorsque le Conseil d'Etat, saisi d'une requête ressortissant à sa compétence en premier et dernier ressort, est également saisi d'une requête connexe à la précédente et ressortissant normalement à la compétence en premier et dernier ressort d'un tribunal administratif, il est également compétent pour statuer sur cette dernière requête ;

Considérant d'une part, que la S.A. PLACOPLATRE a déféré au Conseil d'Etat, sous le n° 285658, le décret n° 2005-878 du 29 juillet 2005 modifiant le décret du 14 mai 1996 déclarant d'utilité publique et urgents les travaux de la ligne nouvelle de chemin de fer à grande vitesse dite « TGV Est européen » entre Paris et Strasbourg, de création des gares nouvelles et des installations terminales de ladite ligne et déclarant d'utilité publique et urgents les travaux liés à la suppression du passage à niveau PN 17 et à la création d'une route entre la RD 952 et le pont sur le canal latéral à la Moselle sur le territoire de la commune de Vandières ; que, d'autre part, les conclusions de la requête n° 291022 introduite devant le Conseil d'Etat par le même requérant tendent à l'annulation de l'arrêté de cessibilité du 22 décembre 2005 pris pour l'exécution dudit décret ;

Considérant que si la requête dirigée contre un décret relève de la compétence directe du Conseil d'Etat en application du 1° de l'article R. 311-1 du code de justice administrative, une requête dirigée contre un arrêté de cessibilité ressortit normalement à la compétence du tribunal administratif dans le ressort duquel se trouvent les immeubles faisant l'objet du litige conformément aux dispositions de l'article R. 312-7 du code précité ;

Considérant toutefois, qu'au soutien de sa requête en annulation de l'arrêté de cessibilité la S.A. PLACOPLATRE se prévaut, indépendamment de vices propres qui affecteraient ce dernier, de l'illégalité du décret déclaratif d'utilité publique, lequel forme avec l'arrêté de cessibilité une même opération complexe ; que, dans ces conditions, il existe entre les deux requêtes en annulation susanalysées un lien de connexité au sens des dispositions de l'article R. 341-1 du code de justice administrative ; que la requête n° 291022 relève ainsi de la compétence directe du Conseil d'Etat ; qu'en conséquence, doit être admise la compétence du juge des référés du Conseil d'Etat pour examiner la requête aux fins de suspension de l'arrêté de cessibilité contesté ;

- Sur l'intervention de l'ordonnance d'expropriation :

Considérant qu'une requête en suspension d'un acte administratif n'est recevable que pour autant que la mesure qu'il est demandé au juge des référés de prescrire n'est pas dépourvue d'objet ; que, dans le cas où le juge de l'expropriation a ordonné, par une décision devenue définitive, le transfert de propriété des parcelles déclarées cessibles, l'arrêté de cessibilité a reçu toute l'exécution qu'il était susceptible de recevoir et sa suspension ne peut plus être ordonnée ;

Considérant cependant que si, le jour de l'introduction de la requête aux fins de suspension, le juge de l'expropriation du tribunal de grande instance de Nancy a par une ordonnance prescrit le transfert de propriété des terrains, il résulte de l'instruction que la S.A. PLACOPLATRE a formé un pourvoi en cassation à l'encontre de cette ordonnance ; qu'ainsi, la présente requête tendant à la suspension de l'arrêté de cessibilité n'est pas privée d'objet ;

- Sur le respect des conditions exigées par l'article L. 521-1 du code de justice administrative :

Considérant qu'il résulte des dispositions précitées de l'article L. 521-1 du code de justice administrative que le prononcé de la suspension d'un acte administratif est subordonné notamment à une condition d'urgence ; que l'urgence justifie la suspension de l'exécution d'un acte administratif lorsque celle-ci porte atteinte, de manière suffisamment grave et immédiate, à un intérêt public, à la situation du requérant ou aux intérêts qu'il entend défendre ; qu'il appartient au juge des référés, d'apprécier concrètement, compte tenu des⁴

justifications fournies par le requérant, si les effets de l'acte contesté sont de nature à caractériser une urgence justifiant que, sans attendre le jugement de la requête au fond, l'exécution de la décision soit suspendue ; que l'urgence doit être appréciée objectivement et compte tenu de l'ensemble des circonstances de l'affaire ;

Considérant qu'il résulte de l'instruction que lors de l'enquête préalable à la déclaration d'utilité publique prononcée par le décret du 29 juillet 2005 et, de façon plus précise, à l'occasion de l'enquête parcellaire préalable à l'intervention de l'arrêté de cessibilité, la S.A. PLACOPLATRE a appelé l'attention du bénéficiaire de l'expropriation sur la double circonstance, d'une part que tout à la fois elle est propriétaire dans l'emprise du projet de la parcelle C 178 d'une superficie de 135 mètres carrés et a la disposition, en vertu d'une délibération du conseil municipal de Vandières du 14 juin 1996, de la parcelle C 383 d'une superficie de 2414 mètres carrés, appartenant à cette commune, et d'autre part, sur l'incidence que la réalisation de l'opération aurait sur la desserte de l'établissement de fabrication de carreaux de plâtre qu'elle exploite en bordure de la voie projetée ; que, conformément aux recommandations formulées par chacun des commissaires-enquêteurs, Réseau Ferré de France a saisi la S.A. PLACOPLATRE de diverses propositions d'aménagements que cet établissement public prendrait en charge et destinées à assurer la pérennité de l'exploitation, sans que ces propositions reçoivent le plein assentiment de la société ; qu'en cet état de la procédure et alors, d'une part, que l'audience de référé n'a pas permis de conclure à la pertinence du refus opposé par la société et, d'autre part, que la réalisation de l'opération qui fait l'objet de la déclaration d'utilité publique critiquée par la voie de l'exception doit permettre la construction de la voie de raccordement vers Nancy de la ligne nouvelle ferroviaire à grande vitesse Est européenne qui, dans sa première phase, doit être mise en oeuvre à la fin du 1er semestre 2007, il n'apparaît pas, en l'état de l'instruction, que l'urgence, qui doit être appréciée objectivement et globalement comme il a été dit ci-dessus, justifie la suspension de l'arrêté préfectoral du 22 décembre 2005 ; que, dès lors, les conclusions aux fins de suspension présentées par la société requérante doivent être rejetées ;

- Sur les conclusions tendant à l'application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

Considérant que les dispositions de cet article font obstacle à ce que soit mis à la charge de l'Etat, qui n'est pas dans la présente instance la partie perdante, le paiement de la somme de 5 000 euros réclamé par la S.A. PLACOPLATRE au titre des frais exposés par elle et non compris dans les dépens ;

Considérant que l'établissement public Réseau Ferré de France, mis en cause en sa qualité de bénéficiaire de l'opération d'expropriation, a la qualité de partie dans la présente instance et est par suite recevable à se prévaloir des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ; que, toutefois, dans les circonstances de l'espèce, il n'y a pas lieu de faire droit aux conclusions par lesquelles il a sollicité que soit mis à la charge de la S.A. PLACOPLATRE le versement de la somme de 5 000 euros au titre des frais qu'il a exposés ;