

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1970-1971

Annexe au procès-verbal de la séance du 5 novembre 1970.

RAPPORT

FAIT

au nom de la Commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale (1) sur le projet de loi tendant à accélérer les travaux de construction de voies rapides, de routes nationales et d'oléoducs,

Par M. Jean GEOFFROY,

Sénateur.

Mesdames, Messieurs,

La prise de possession par une administration d'immeubles ayant fait l'objet d'une expropriation pour cause d'utilité publique ne peut avoir lieu, en principe, qu'après le paiement, ou la consignation, de l'indemnité due aux ayants droit.

(1) Cette commission est composée de : MM. Raymond Bonnefous, président ; Marcel Champeix, Marcel Molle, Marcel Prélot, vice-présidents ; Louis Namy, Jacques Piot, Roger Poudonson, secrétaires ; Jean-Pierre Blanc, Pierre Bourda, Philippe de Bourgoing Robert Bruyneel, Pierre Carous, Etienne Dailly, Jean Deguise, Emile Dubois, Jacques Eberhard, Fernand Esseul, Pierre de Félice, Pierre Garet, Jean Geoffroy, Paul Guillard, Baudouin de Hauteclocque, Léon Jozeau-Marigné, Edouard Le Bellegou, Fernand Lefort, Pierre Mailhe, Pierre Marilhac, Paul Massa, André Mignot, Lucien De Montigny, Gabriel Montpied, Jean Nayrou, Marcel Nuninger, Guy Petit, Pierre Prost, Pierre Schiélé, Jacques Soufflet, Fernand Verdeille.

Voir le numéro :

Sénat : 367 (1969-1970).

Expropriation. — Voirie - Routes - Oléoducs.

Ce paiement n'intervient que lorsque l'indemnité a été fixée — sauf accord amiable — par le juge, c'est-à-dire à la fin de la procédure.

Or, il arrive fréquemment que des travaux de longue haleine, notamment les travaux linéaires tels que les constructions d'autoroutes, soient paralysés par l'opposition d'un seul propriétaire qui retarde pour une durée indéterminée l'ouverture des chantiers.

Pour parer à cette situation, une loi du 4 août 1962 a, dans son article 2, rendu applicable aux travaux de construction des autoroutes et des oléoducs, et jusqu'au 31 décembre 1968, la procédure exceptionnelle organisée par l'article 58 de l'ordonnance du 23 octobre 1958 portant réforme des règles relatives à l'expropriation pour cause d'utilité publique, procédure autorisant l'administration à prendre possession de propriétés privées « lorsque l'extrême urgence rend nécessaire l'exécution immédiate de travaux intéressant *la défense nationale* ».

L'article 77 de la loi de finances pour 1969 a ensuite prorogé jusqu'au 31 décembre 1970 les dispositions de l'article 2 de la loi du 4 août 1962 précitée.

C'est ainsi que de 1963 à 1970 cinquante décrets d'extrême urgence ont été pris pour la construction de 1.400 km d'autoroutes, étant cependant précisé que ces décrets ne visent jamais la totalité d'un programme mais ne s'appliquent qu'à des fractions d'autoroute, là où un quelconque retard serait de nature à compromettre la réalisation de l'ensemble.

La proposition de loi qui est soumise en premier examen au Sénat a pour objet d'instituer une législation *permanente*.

Elle ne se réfère plus aux dispositions de l'article 58 de l'ordonnance du 23 octobre 1958 sur l'extrême urgence, et elle prévoit des dispositions nouvelles.

Le projet de loi.

Le projet de loi tend à organiser une procédure spéciale applicable aux seuls travaux de construction des voies rapides, des routes nationales et des oléoducs.

Les travaux précités doivent avoir fait l'objet, préalablement, d'une déclaration d'utilité publique.

L'autorisation de prise en possession des terrains résulte d'un décret rendu sur avis conforme en Conseil d'Etat ; il n'est pris qu'à défaut d'accord amiable sur la prise en possession elle-même.

Les seules propriétés visées sont les propriétés non bâties.

La notion d' « extrême urgence » de l'article 58 de l'ordonnance du 23 octobre 1958 n'est plus retenue. Le critère auquel devra se référer le Conseil d'Etat sera celui des « difficultés auxquelles se heurte le déroulement normal des opérations ».

Les modalités et les conditions de la prise en possession sont celles prévues par les alinéas 2, 3 et 4 de l'article 58 de l'ordonnance du 23 octobre 1958 auxquels, sur ces points précis, il est fait référence.

Nous aurons l'occasion de reprendre ces diverses considérations à l'occasion de l'analyse du projet tel qu'il est sorti des travaux de votre commission.

Le texte proposé par la commission.

Votre rapporteur a recueilli tous renseignements utiles. Il a notamment conféré avec des représentants du Ministère de l'Equipement et du Logement et du Ministère de la Justice avant de soumettre ses conclusions à la commission.

1° Votre commission a tout d'abord constaté que le domaine d'application du texte proposé était plus étendu que celui résultant de l'article 2 de la loi du 4 août 1962. Une double extension peut être en effet relevée :

— d'une part, aux routes express, dans la mesure où, en vertu de l'article premier de la loi n° 69-07 du 3 janvier 1969, les voies rapides comprennent non seulement les autoroutes mais également les routes express qui sont des routes accessibles en des points aménagés à cet effet et pouvant être interdites à certaines catégories d'usagers et de véhicules ;

— d'autre part, aux routes nationales.

Elle a admis la première de ces deux extensions, relative à une nouvelle catégorie de voies s'apparentant aux autoroutes et qui n'a pas encore donné lieu à des réalisations concrètes. Sur le deuxième point, malgré quelques réserves émises par plusieurs de ses membres, la commission a conclu identiquement en raison de l'intérêt qui pourrait éventuellement s'attacher au développement d'un réseau régional de routes nationales, et compte tenu également du fait

qu'en règle générale l'administration pourra le plus souvent s'en tenir à la procédure classique, déconcentrée depuis peu, plutôt qu'à celle du présent projet qui nécessite l'intervention d'un décret pris sur avis conforme du Conseil d'Etat.

Il faut noter enfin que les travaux visés par le projet de loi devront avoir été régulièrement déclarés d'utilité publique avant que n'intervienne la décision de prise de possession par voie administrative. Cette précision est importante ; elle indique bien que l'autorisation de prise de possession anticipée est nécessairement consécutive à des difficultés survenant en cours d'opérations ; elle empêche que, comme sous le régime de l'article 58 de l'ordonnance du 23 octobre 1958, la prise de possession puisse être déclarée en même temps que l'utilité publique.

2° Votre commission s'est en second lieu demandé s'il convenait de faire porter la prise de possession anticipée sur tous les *terrains non bâtis*, comme le précise le texte, ou si, au contraire, il n'était pas préférable de reproduire la disposition de l'article 58 de l'ordonnance de 1958, selon laquelle, compte tenu de la référence qui y est faite à l'article 2 de la loi du 29 décembre 1892 relatif aux propriétés non soumises à l'occupation temporaire, les terrains situés « à l'intérieur des propriétés attenantes aux habitations et closes par des murs ou par des clôtures équivalentes, suivant les usages du pays » sont exclus de la prise de possession.

Elle a, en définitive, considéré qu'il était nécessaire de maintenir l'expression proposée, la prise de possession de certains terrains (jardins, cours, par exemple) pouvant s'avérer indispensable pour la construction d'un ouvrage linéaire.

3° En revanche, votre commission a modifié d'autres dispositions de l'alinéa premier de l'article unique. Cette modification tend, d'une part, à supprimer l'obligation faite à l'administration de tenter d'obtenir la prise de possession amiable des terrains en cause préalablement à la décision d'engager la procédure de prise de possession autoritaire, d'autre part à préciser clairement que cette prise de possession autoritaire (par décret pris sur avis conforme du Conseil d'Etat) ne saurait être justifiée que par des difficultés émanant des seuls propriétaires.

S'agissant du premier point il apparaît en effet que le propriétaire qui accepterait la proposition de prise de possession amiable serait placé dans une situation moins favorable que celui qui la refuserait. Face à un propriétaire conciliant, l'administration n'est

plus en droit de déclencher la procédure prévue par le texte ; dès lors ce propriétaire, parce que soumis au droit commun, sera indemnisé dans les conditions habituelles, c'est-à-dire le plus souvent avec retard. Au contraire, celui qui s'oppose à la prise de possession amiable recevra, en application de la procédure nouvelle, une indemnité provisionnelle égale à l'évaluation des domaines, et cela dans la quinzaine qui suit la prise de possession effective des terrains ; cette indemnité est éventuellement revisable puisque l'administration est tenue, dans le mois qui suit la prise de possession, de poursuivre la procédure normale d'expropriation.

En bref, la disposition en cause n'a pas de portée réelle, les propriétaires ayant, en toute hypothèse, intérêt à refuser l'offre de prise de possession amiable. Il reste cependant que dans la pratique l'administration conservera toujours la possibilité de traiter avec les propriétaires intéressés.

Subsidiairement enfin, la commission a estimé que l'absence de précisions sur les conditions de l'offre prévue par le projet de loi pourrait être à l'origine d'un éventuel contentieux.

La modification adoptée par la commission porte en second lieu sur la nature des difficultés que l'administration est en droit d'invoquer. La rédaction qu'elle a retenue marque bien que ces difficultés doivent émaner du propriétaire et se situer au niveau de la prise de possession. Sont ainsi écartées des motifs que le Conseil d'Etat a charge d'apprécier les autres considérations, de caractère technique ou financier notamment, particulières à l'administration. Il importe en effet de ne pas permettre à celle-ci de tirer argument de ses propres difficultés pour engager une procédure qui porte atteinte, hors du droit commun, à la propriété privée.

Ces difficultés ainsi définies devront enfin faire obstacle au déroulement normal de l'opération, condition déjà prévue par le texte proposé et que le Conseil d'Etat sera également appelé à apprécier.

4° En ce qui concerne les dispositions de l'alinéa 2 de l'article unique du projet, votre commission les a adoptées dans la rédaction qui lui était soumise. Elles rendent applicables les alinéas 2, 3 et 4 de l'article 58 de l'ordonnance de 1958 relatifs :

— à l'obligation faite à l'administration qui demande à prendre possession des terrains par voie autoritaire de soumettre au Conseil d'Etat un projet motivé ;

— aux conditions dans lesquelles il est fait application, par le préfet, du décret autorisant la prise de possession, conditions pré-

vues par la loi du 29 décembre 1892 sur les dommages causés à la propriété privée par l'exécution des travaux publics ;

— au droit du propriétaire de demander le versement, dans la quinzaine qui suit la prise de possession, d'une indemnité provisionnelle, cette prise de possession cessant d'être valable au cas de non-paiement ;

— à la poursuite de la procédure d'expropriation dans le mois qui suit la prise de possession ;

— au versement, le cas échéant, d'une indemnité spéciale, fixée par le juge, réparant le préjudice causé au propriétaire par la rapidité de la procédure.

Votre commission s'est toutefois interrogée sur l'utilité de viser en outre, dans cet alinéa 2 de l'article unique du projet, les alinéas 5 et 6 de l'article 58 de l'ordonnance de 1918 qui sont applicables sous le régime de la loi du 4 août 1962. Il s'agit du cas où l'administration, après avoir pris possession des terrains, décide d'abandonner l'expropriation ; une indemnité pour les dommages causés par les études ou par l'occupation temporaire est alors prévue. Ces dispositions protègent certes le propriétaire mais paraissent en l'espèce de peu d'intérêt, dans la mesure où la décision de l'administration doit obligatoirement intervenir dans le mois qui suit la prise de possession. En effet, l'hypothèse n'est guère réaliste s'agissant de travaux de construction de voies rapides ou d'oléoducs, alors qu'elle reste concevable pour des travaux intéressant la défense nationale, ceux auxquels s'appliquent l'article 58 de l'ordonnance de 1958. Aussi la commission a-t-elle décidé de ne pas viser lesdits alinéas 5 et 6, et d'adopter conforme la deuxième partie de l'article.

*
* *

Telles sont les observations et les conclusions que votre commission vous soumet sur le présent projet de loi qui donne à l'administration le moyen juridique dont elle peut avoir occasionnellement besoin pour mener à bien des programmes d'équipement d'intérêt national. Mais en même temps elle a eu le souci d'enserrer la nouvelle procédure dans de strictes limites. Il est certes porté atteinte au principe selon lequel l'indemnisation doit être préalable à la dépossession, mais le très bref délai imparti à l'administration pour verser aux ayants droit une indemnité provisionnelle est de nature à compenser raisonnablement cette dérogation.

TABLEAU COMPARATIF

Texte présenté par le Gouvernement.

Article unique.

Pour les travaux de construction des voies rapides, des routes nationales et des oléoducs, régulièrement déclarés d'utilité publique, si la prise de possession de terrains non bâtis situés dans les emprises de l'ouvrage ne peut être obtenue à l'amiable, un décret pris sur avis conforme du Conseil d'Etat pourra, à titre exceptionnel, compte tenu des difficultés auxquelles se heurte le déroulement normal de l'opération, autoriser la prise de possession de ces terrains.

Cette prise de possession a lieu dans les conditions fixées aux alinéas 2, 3 et 4 de l'article 58 modifié de l'ordonnance n° 58-997 du 23 octobre 1958 portant réforme des règles relatives à l'expropriation pour cause d'utilité publique.

Propositions de la commission.

Article unique.

Lorsque des travaux de construction de voies rapides, de routes nationales et d'oléoducs ont été régulièrement déclarés d'utilité publique, et si le déroulement normal de l'opération se heurte à des difficultés tenant à la prise de possession de terrains non bâtis situés dans les emprises de l'ouvrage, un décret pris sur avis conforme du Conseil d'Etat pourra, à titre exceptionnel, autoriser la prise de possession de ces terrains.

Conforme.

En conclusion, sous réserve de l'amendement ci-dessous proposé, votre commission vous demande d'adopter le projet de loi ci-après présenté par le Gouvernement.

AMENDEMENT PRESENTE PAR LA COMMISSION

Article unique.

Amendement : Rédiger comme suit l'alinéa premier de l'article unique du projet de loi :

Lorsque des travaux de construction de voies rapides, de routes nationales et d'oléoducs ont été régulièrement déclarés d'utilité publique, et si le déroulement normal de l'opération se heurte à des difficultés tenant à la prise de possession de terrains non bâtis situés dans les emprises de l'ouvrage, un décret pris sur avis conforme du Conseil d'Etat pourra, à titre exceptionnel, autoriser la prise de possession de ces terrains.

PROJET DE LOI

(Texte présenté par le Gouvernement.)

Article unique.

Pour les travaux de construction des voies rapides, des routes nationales et des oléoducs, régulièrement déclarés d'utilité publique, si la prise de possession de terrains non bâtis situés dans les emprises de l'ouvrage ne peut être obtenue à l'amiable, un décret pris sur avis conforme du Conseil d'Etat pourra, à titre exceptionnel, compte tenu des difficultés auxquelles se heurte le déroulement normal de l'opération, autoriser la prise de possession de ces terrains.

Cette prise de possession a lieu dans les conditions fixées aux alinéas 2, 3 et 4 de l'article 58 modifié de l'ordonnance n° 58-997 du 23 octobre 1958 portant réforme des règles relatives à l'expropriation pour cause d'utilité publique.

ANNEXE AU RAPPORT

TEXTES DE REFERENCE

1° *Ordonnance n° 58-997 du 23 octobre 1958 portant réforme des règles relatives à l'expropriation pour cause d'utilité publique :*

.....

Art. 58. — Lorsque l'extrême urgence rend nécessaire l'exécution immédiate de travaux intéressant la défense nationale dont l'utilité publique a été ou est régulièrement déclarée, l'autorisation de prendre possession de propriétés privées peut, sous réserve des dispositions de l'article 2 de la loi du 29 décembre 1892 relatives aux propriétés non soumises à l'occupation temporaire, être donnée à l'administration maître de l'ouvrage par un décret rendu sur avis conforme du Conseil d'Etat.

L'administration soumet au conseil un projet motivé accompagné d'un plan indiquant les communes où sont situés les terrains qu'elle se propose d'occuper et la description générale des ouvrages projetés.

Dans les vingt-quatre heures de la réception du décret, le préfet prend les arrêtés nécessaires, comme il est dit aux articles premier et 3 de la loi du 29 décembre 1892. Les agents de l'administration peuvent alors pénétrer dans les propriétés privées en se conformant à la procédure des articles premier, 4, 5 et 7 de la même loi. Si la demande en est présentée par les propriétaires ou par les autres intéressés, l'administration paie, ou, en cas d'obstacle au paiement, consigne, dans la quinzaine, une indemnité provisionnelle égale à l'évaluation du Service des Domaines. A défaut par elle de payer ou de consigner cette provision, l'autorisation d'occuper les terrains cesse d'être valable.

L'administration est tenue, dans le mois qui suit la prise de possession, de poursuivre la procédure d'expropriation. Le juge attribue, le cas échéant, une indemnité spéciale aux intéressés qui justifient d'un préjudice causé par la rapidité de la procédure.

Si l'expropriation de certaines des propriétés dont l'administration a pris possession est abandonnée, notification doit en être faite aux intéressés dans le délai d'un mois prévu à l'alinéa précédent et dans les formes prévues à l'article 4 de la loi du 29 décembre 1892.

A défaut d'accord amiable, l'indemnité due pour les dommages causés par les études ou par l'occupation temporaire des propriétés est réglée comme il est dit aux articles 10 et suivants de la même loi.

2° *Loi n° 62-898 du 4 août 1962 tendant à accélérer la mise en œuvre de travaux publics, et notamment des autoroutes, et à assurer la sécurité de la navigation aérienne.*

.....

Art. 2. — Jusqu'au 31 décembre 1968 (1), les dispositions de l'article 58 modifié de l'ordonnance n° 58-997 du 23 octobre 1958 portant réforme des règles relatives à l'expropriation pour cause d'utilité publique pourront, à titre exceptionnel, être appliquées aux travaux de construction des autoroutes et des oléoducs.

(1) Date remplacée par celle du 31 décembre 1970 par l'article 77 de la loi n° 68-1172 du 27 décembre 1968 (loi de finances pour 1969).