

# SÉNAT

2<sup>e</sup> SESSION ORDINAIRE DE 1961-1962

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 18 juillet 1962.

---

## 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, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, tendant à accélérer la mise en œuvre de travaux publics, et notamment des autoroutes, et à assurer la sécurité de la navigation aérienne,*

Par M. André FOSSET,

Sénateur.

---

Mesdames, Messieurs,

La nécessité de construire rapidement des autoroutes, celle de garantir la sécurité aérienne ont conduit le Gouvernement à déposer le présent projet de loi que votre Commission a examiné dans des délais beaucoup trop brefs à son gré.

---

(1) Cette commission est composée de : MM. Raymond Bonnefous, président ; Pierre de La Gontrie, Marcel Prélot, Marcel Champeix, vice-présidents ; Gabriel Montpied, Etienne Rabouin, Georges Boulanger, secrétaires ; Abel-Durand, Paul Baratgin, Robert Bouvard, Robert Bruyneel, Maurice Charpentier, Adolphe Chauvin, Louis Courroy, Jacques Delalande, Emile Dubois, Pierre Fastinger, André Fosset, Jean Geoffroy, Emile Hugues, Léon Jozeau-Marigné, Paul-Jacques Kalb, Waldeck L'Huillier, Pierre Marcihacy, Marcel Molle, Louis Namy, Jean Nayrou, Paul Ribeyre, Jean-Paul de Rocca Serra, Fernand Verdeille, Modeste Zussy.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (1<sup>re</sup> législ.) : 1786, 1836, 1849 et in-8° 437.

Sénat : 292 (1961-1962).

## Objet du projet de loi.

### *Article premier.*

Cet article concerne l'expropriation et modifie l'article 58 de l'ordonnance du 23 octobre 1958, texte de base en la matière, qui prévoit une procédure d'expropriation d'extrême urgence lorsqu'il s'agit d'effectuer des travaux de défense nationale. Plus exactement, il autorise une prise de possession anticipée des terrains avant même que l'expropriation ait été prononcée ou une indemnité, même provisionnelle, accordée, à la seule condition que l'utilité publique des travaux ait été déclarée.

Le projet de loi propose d'étendre cette procédure exceptionnelle aux travaux publics en général, lors même qu'ils n'intéressent pas directement la défense nationale, et bien que l'exposé des motifs précise que les autoroutes et les oléoducs sont visés, rien dans le texte du nouvel article 58 ne l'indique formellement.

En contrepartie de cette extension, le texte apporte, outre une disposition interprétative de peu de portée, un avantage nouveau aux expropriés (paragraphe II) qui se verraient désormais payer l'indemnité provisionnelle qui était autrefois simplement consignée.

Bien que ladite indemnité soit fixée unilatéralement par l'administration, il y a là cependant une légère contrepartie à l'extension considérable des pouvoirs de l'administration qui est demandée par le Gouvernement.

### *Article 2.*

La loi du 29 décembre 1892 fixe le régime de l'occupation temporaire des terrains privés.

Celle-ci ne peut être autorisée par le préfet que si elle a pour objet de faciliter l'exécution de travaux publics. Elle ne peut conduire en aucun cas à l'édification de constructions, même provisoires.

L'article 20 de cette loi institue cependant une exception en faveur des travaux concernant la défense nationale et dispose : « Les administrations intéressées peuvent, pour tous les travaux

intéressant la défense nationale, pénétrer dans les propriétés privées et les occuper temporairement. Cette occupation peut être autorisée tant pour les objets prévus par les articles premier et 3 de la présente loi que pour faire tous aménagements et ouvrages provisoires nécessaires à la défense nationale. »

Le texte de l'article 2 étend l'exception ainsi réservée à la défense nationale aux aménagements et ouvrages provisoires nécessaires à la sécurité de la navigation aérienne.

Cette mesure se justifie par la rapidité avec laquelle évolue le progrès technique dans ce domaine et le peu d'encombrement des appareillages requis.

### Examen du texte par l'Assemblée Nationale.

#### Article premier.

La Commission des Lois constitutionnelles, suivie par l'Assemblée Nationale, n'a pas accepté d'étendre à titre *permanent* les dispositions de l'article 58 de l'ordonnance du 23 octobre 1958 à des travaux autres que ceux intéressant la défense nationale.

Elle a, en effet, estimé que seul l'intérêt supérieur du pays en matière militaire pouvait conduire à accepter que soient négligés les légitimes intérêts des particuliers, pour lesquels la procédure de l'article 58 est très rigoureuse.

En effet, malgré les adoucissements apportés à l'article 58 actuel par le projet gouvernemental, et qui se traduiront essentiellement par le paiement et non plus la consignation d'une indemnité provisionnelle, il demeure que le montant de celle-ci sera toujours fixé par l'administration de façon unilatérale, qu'elle sera inférieure à l'indemnité définitive et que rien ne garantit l'intéressé contre la négligence de l'administration à provoquer une fixation rapide de celle-ci.

L'Assemblée Nationale a cependant accepté qu'à titre temporaire, jusqu'au 31 décembre 1968, et pour des opérations définies : constructions d'autoroutes, pose d'oléoducs, la procédure de l'article 58 puisse s'appliquer. Cette position se manifeste par l'insertion de l'article premier *bis* nouveau.

L'Assemblée n'a donc pas voulu modifier l'article 58 de l'ordonnance du 23 octobre 1958 d'une façon permanente et générale, mais seulement étendre temporairement et pour des buts définis ses dispositions.

En revanche, elle a, au paragraphe II, essayé d'atténuer l'arbitraire des fixations d'indemnités provisionnelles en précisant que celles-ci devraient être égales à l'évaluation des biens faite par le Service des Domaines.

Nous ne pouvons qu'approuver cette modification dont l'intention est louable, mais le peu de sérieux des évaluations faites par les Domaines dans cette matière nous donnent à penser que le nouveau texte vaut mieux par ses intentions que par les résultats qu'on peut en attendre.

#### Art. 2.

L'Assemblée Nationale, suivant sa Commission, a adopté sans modifications cet article.

#### Examen par la Commission.

La Commission s'est montrée favorable à l'ensemble du texte, l'article 2 n'appelant de sa part aucune observation.

Elle a approuvé la limitation dans le temps et à deux fins bien définies apportée par l'article premier *bis* nouveau adopté par l'Assemblée Nationale.

Elle estime en effet que la procédure brutale de l'article 58, si elle peut se justifier par l'intérêt public que présentent les autoroutes et les oléoducs, risque, si elle est exagérément étendue, de mettre au jour bien des difficultés.

D'une façon générale, elle estime que l'on aurait pu subordonner la prise de possession des propriétés privées à l'existence de l'ordonnance d'expropriation qui peut être rendue dans des délais suffisamment brefs pour ne pas gêner une exécution rapide des travaux. Elle a noté également que des difficultés pourraient surgir lorsque les propriétés en cause seraient soit affermées, soit hypothéquées.

En effet, le texte de la première phrase du troisième alinéa de l'article 58 est d'une rédaction imprécise.

Il est dit que l'administration « paie », mais à qui ? L'indemnité provisionnelle est consignée en cas « d'obstacle au paiement », mais quels sont ces obstacles ? Qui sera juge des obstacles si peu définis ?

Sur ces différents points, nous demanderons au Gouvernement, en séance publique, les précisions qui s'imposent.

Votre Commission a, malgré ces obscurités, accepté ce texte pour la raison que l'application de ces procédures exceptionnelles n'a jusqu'à présent pas donné lieu à de graves difficultés mais sans se dissimuler que leur extension rendue possible par la présente loi risque de s'opérer moins aisément que par le passé.

Sous le bénéfice de ces observations, elle vous demande d'adopter sans modifications le texte du projet de loi voté par l'Assemblée Nationale dans la teneur suivante :

## TABLEAU COMPARATIF

### Article premier.

Texte actuel de l'ordonnance  
du 23 octobre 1958.

Art. 58.

Lorsque l'extrême urgence rend nécessaire l'exécution immédiate de travaux *intéressant la défense nationale* et dont l'utilité publique a été régulièrement déclarée, l'autorisation de prendre possession de propriétés privées peut être donnée à l'administration maître de l'œuvre 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 fixe et consigne dans la quinzaine une provision représentant l'indemnité éventuelle d'expropriation. A défaut, par elle, de consigner cette provision, l'autorisation d'occuper les terrains cesse d'être valable.

Texte du projet de loi.

I. — Le premier alinéa de l'article 58 de l'ordonnance n° 58-997 du 23 octobre 1958 portant réforme des règles relatives à l'expropriation pour cause d'utilité publique est remplacé par les dispositions suivantes :

« Lorsque l'extrême urgence rend nécessaire l'exécution immédiate de travaux *publics* 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 ».

(Alinéa non modifié.)

II. — Les deux dernières phrases du troisième alinéa de l'article 58 du 23 octobre 1958 précité sont remplacées par les dispositions suivantes :

« Si la demande en est présentée par les propriétaires ou par les autres intéressés, l'administration *fixe et paie*, ou, *en cas d'obstacle au paiement*, consigne, dans la quinzaine, *une provision représentant l'indemnité éventuelle d'expropriation*. A défaut par elle de payer ou de consigner cette provision, l'autorisation d'occuper les terrains cesse d'être valable. »

Texte adopté  
par l'Assemblée Nationale.

Conforme.

« Lorsque l'extrême urgence rend nécessaire l'exécution immédiate de travaux *intéressant la défense nationale* dont l'utilité publique...

(Le reste conforme au projet de loi.)

Conforme.

« 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. »

**Texte actuel de l'ordonnance  
du 23 octobre 1958.**

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 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'un 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.

**Texte du projet de loi.**

(Alinéa non modifié.)

(Alinéa non modifié.)

(Alinéa non modifié.)

**Texte adopté  
par l'Assemblée Nationale.**

*Article premier bis (nouveau).*

Jusqu'au 31 décembre 1968, 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.

*Article 2.*

**Texte actuel de l'ordonnance  
du 23 octobre 1958.**

**Article 57.**

L'article 20 de la loi du 29 décembre 1892 sur les dommages causés à la propriété privée par l'exécution de travaux publics est remplacé par les dispositions suivantes :

« Les administrations intéressées peuvent, pour tous les travaux intéressant la défense nationale, pénétrer dans les propriétés privées et les occuper temporairement. Cette occupation peut être autorisée tant pour les objets prévus par les articles premier et 3 de la présente loi que pour faire tous aménagements et ouvrages provisoires nécessaires à la défense nationale. »

**Texte du projet de loi.**

L'article 20 de la loi du 29 décembre 1892 sur les dommages causés à la propriété privée par l'exécution de travaux publics, modifié par l'article 57 de l'ordonnance n° 58-997 du 23 octobre 1958 est remplacé par les dispositions suivantes :

« L'occupation temporaire des terrains peut être autorisée tant pour les objets prévus par les articles premier et 3 de la présente loi que pour faire tous aménagements et ouvrages provisoires nécessaires à la défense nationale et à la sécurité de la navigation aérienne. »

**Texte adopté  
par l'Assemblée Nationale.**

Conforme.

## PROJET DE LOI

(Texte adopté par l'Assemblée Nationale.)

### Article premier.

I. — Le premier alinéa de l'article 58 de l'ordonnance n° 58-997 du 23 octobre 1958 portant réforme des règles relatives à l'expropriation pour cause d'utilité publique est remplacé par les dispositions suivantes :

« 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. »

II. — Les deux dernières phrases du troisième alinéa de l'article 58 de l'ordonnance du 23 octobre 1958 précitée sont remplacées par les dispositions suivantes :

« 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. »

### Article premier bis (nouveau).

Jusqu'au 31 décembre 1968, 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.

Art. 2.

L'article 20 de la loi du 29 décembre 1892 sur les dommages causés à la propriété privée par l'exécution de travaux publics, modifié par l'article 57 de l'ordonnance n° 58-997 du 23 octobre 1958, est remplacé par les dispositions suivantes :

« Art. 20. — L'occupation temporaire des terrains peut être autorisée tant pour les objets prévus par les articles premier et 3 de la présente loi que pour faire tous aménagements et ouvrages provisoires nécessaires à la défense nationale et à la sécurité de la navigation aérienne. »