EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

CINQUIÈME SECTION

DÉCISION

Requête n° 65058/09
Semiramis
contre la France

La Cour européenne des droits de l'homme (cinquième section), siégeant le 14 novembre 2017 en un comité composé de :

Mārtiņš Mits, *président,*
André Potocki,
Lətif Hüseynov, *juges,*

et de Anne-Marie Dougin, *greffière adjointe de section f.f.,*

Vu la requête susmentionnée introduite le 3 décembre 2009,

Après en avoir délibéré, rend la décision suivante :

EN FAIT

1. La requérante est une société civile immobilière de droit français ayant son siège social à Boutigny-sur-Essonne. Elle a été représentée devant la Cour par Me A. Bouzidi, avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation.

A. Les circonstances de l'espèce

2. Les faits de la cause, tels qu'ils ont été exposés par la requérante, peuvent se résumer comme suit.

3. La requérante était propriétaire d'un terrain agricole situé à Massy. Après une enquête publique préalable, le préfet de l'Essonne adopta le 5 décembre 2005 un arrêté déclarant d'utilité publique les acquisitions nécessaires à la réalisation d'une zone d'aménagement concerté (ZAC) ainsi que les travaux d'aménagement afférents.

4. Par arrêté du 3 mai 2006, affiché à la mairie de Massy et publié dans un quotidien, le préfet prescrivit une enquête parcellaire (visant à déterminer

les parcelles de terrains à acquérir) et désigna un commissaire-enquêteur. Les propriétaires concernés reçurent notification du dépôt du dossier d'enquête parcellaire.

5. Le registre d'enquête fut ouvert à la mairie de Massy du 1er au 23 juin 2006. Le commissaire-enquêteur donna un avis favorable le 20 juillet 2006 et, le 4 août 2006, le sous-préfet transmit le dossier d'enquête au préfet avec avis favorable.

6. Le 10 septembre 2007, le préfet adopta un arrêté déclarant immédiatement cessibles les terrains concernés. A la même date, il saisit le juge de l'expropriation du département de l'Essonne d'une requête en vue de leur expropriation.

7. Par ordonnance du 11 février 2008, le juge de l'expropriation, après avoir vérifié le dossier, prononça l'expropriation immédiate au profit de la société d'économie mixte d'aménagement de Massy (SEMMASSY) des biens en cause, dont le terrain appartenant à la requérante (voir ci-dessous la partie « Droit et pratique internes pertinents »).

8. Le 13 juin 2008, la requérante forma un pourvoi en cassation contre cette ordonnance. Outre la violation de deux articles du code de l'expropriation, elle soulevait la violation des articles 6 § 1 de la Convention et 1 du Protocole no 1, au motif que l'ordonnance avait été rendue sans qu'elle ait été appelée à comparaître ni à présenter ses observations et citait l'arrêt *Ravon et autres c. France* (no 18497/03, 21 février 2008).

9. Par arrêt du 3 juin 2009, la Cour de cassation rejeta le pourvoi, dans les termes suivants :

> « Attendu (...) que le juge de l'expropriation qui rend son ordonnance portant transfert de propriété d'immeubles ou de droits réels immobiliers désignés par un état parcellaire qu'il n'a pas le pouvoir de modifier, au visa d'une déclaration d'utilité publique et d'un arrêté de cessibilité qui peuvent faire l'objet de recours contradictoires devant la juridiction administrative, se borne à constater, avant de prononcer l'expropriation, que le dossier que lui a transmis le préfet est constitué conformément aux prescriptions de l'article R. 12-1 du code de l'expropriation ; que la procédure devant ce juge fait l'objet d'un contrôle ultérieur de la Cour de cassation présentant les garanties des articles 6 § 1 de la Convention (...) et 1er du Protocole additionnel à cette Convention. »

10. La requérante n'a pas indiqué si elle avait saisi les juridictions administratives de recours contre la déclaration d'utilité publique et l'arrêté de cessibilité (paragraphes 3 et 6 ci-dessus). Elle n'a pas davantage donné de précisions quant à la procédure ultérieure et à l'éventuelle indemnité d'expropriation qu'elle a pu percevoir.

B. Le droit et la pratique internes pertinents

1. La procédure d'expropriation

11. La procédure d'expropriation est composée d'une phase administrative et d'une phase judiciaire en deux temps. Pendant la phase administrative, le préfet adopte successivement et après enquêtes publiques un arrêté déclarant d'utilité publique le projet concerné (déclaration d'utilité publique - DUP) et un arrêté de cessibilité, notifié aux propriétaires, désignant chacune des parcelles à exproprier. Ces deux actes peuvent faire l'objet de recours en annulation devant la juridiction administrative.

12. A l'issue de la phase administrative, le préfet transmet au juge de l'expropriation du tribunal de grande instance localement compétent un dossier qui doit obligatoirement contenir certaines pièces (article R 12-1 du code de l'expropriation[1], ci-après le code).

13. Le juge adopte l'ordonnance d'expropriation après avoir procédé à un certain nombre de vérifications (notamment présence de toutes les pièces, accomplissement des formalités de publicité collective, notifications individuelles aux propriétaires concernés). Son contrôle est purement formel, il ne peut ni apprécier la validité des actes administratifs, ni se prononcer sur l'opportunité du projet.

14. L'ordonnance d'expropriation emporte transfert de propriété. Elle est adoptée sans que les parties soient appelées et sans audience publique. Elle ne peut être attaquée que par la voie du recours en cassation et uniquement pour incompétence, excès de pouvoir ou vice de forme (article L. 12-5 du code). La Cour de cassation a toutefois précisé, dans son rapport annuel pour l'année 2001, qu'une conception très large de ces cas d'ouverture lui permettait d'exercer son contrôle sur l'entier contentieux dont connait le juge de l'expropriation en matière de transfert de propriété.

15. La dernière phase de la procédure d'expropriation consiste en la fixation de l'indemnité d'expropriation, qui relève de la compétence du juge de l'expropriation. La procédure est contradictoire et donne lieu, après transport sur les lieux, à des échanges de mémoires entre le propriétaire exproprié, l'autorité expropriante et le commissaire du gouvernement. Le jugement fixant l'indemnité peut faire l'objet d'un appel devant la cour d'appel (anciennement chambre de l'expropriation de la cour d'appel) et l'arrêt de cette dernière d'un pourvoi en cassation.

16. Lorsque la juridiction administrative est saisie d'un recours contre la DUP ou l'arrêté de cessibilité (voir paragraphe 11 ci-dessus), le juge de l'expropriation - ou la Cour de cassation, si elle a été saisie d'un pourvoi

---

[1] La numérotation des articles du code de l'expropriation cités est celle en vigueur au moment des faits. L'ordonnance n° 2014-1345 du 6 novembre 2014 et le décret n° 2014-1635 du 26 décembre 2014 ont opéré une nouvelle codification des parties législative et réglementaire du code, entrée en vigueur le 1er janvier 2015.

contre l'ordonnance d'expropriation - sursoient à statuer (voir Cass. civ., 23 mai 2012, Bull. 2012 III n° 83).

17. En cas d'annulation de la DUP ou de l'arrêté de cessibilité par une décision définitive de la juridiction administrative, tout exproprié peut saisir le juge de l'expropriation pour faire constater que l'ordonnance d'expropriation est dépourvue de base légale (article L. 12-5 du code) et demander la restitution de ses biens ou, si elle n'est pas possible, une indemnisation.

2. La décision du Conseil Constitutionnel du 16 mai 2012

18. Le 15 mars 2012, le Conseil constitutionnel a été saisi par la Cour de cassation d'une question prioritaire de constitutionnalité portant sur la conformité de l'article L. 12-1 du code de l'expropriation aux droits et libertés garantis par la Constitution, et notamment le droit à un procès équitable et le principe du contradictoire.

19. Par décision du 16 mai 2012, le Conseil constitutionnel a déclaré conforme à la Constitution l'article L. 12-1 précité, dans les termes suivants :

> « Considérant qu'il résulte des dispositions contestées que le transfert de propriété des immeubles ou de droits réels immobiliers est opéré, à défaut d'accord amiable, par voie d'ordonnance du juge de l'expropriation ; que cette ordonnance est rendue au vu des pièces constatant que les formalités prescrites par le chapitre 1er du titre 1er de la partie législative du code de l'expropriation (...), relatif à la déclaration d'utilité publique et à l'arrêté de cessibilité, ont été accomplies ; que l'ordonnance d'expropriation envoie l'expropriant en possession, sous réserve qu'il se conforme aux dispositions relatives à la fixation et au paiement des indemnités ;
>
> Considérant, d'une part, que le juge de l'expropriation ne rend l'ordonnance portant transfert de propriété qu'après que l'utilité publique a été légalement constatée ; que la déclaration d'utilité publique et l'arrêté de cessibilité par lequel est déterminée la liste des parcelles ou des droits réels immobiliers à exproprier, peuvent être contestés devant la juridiction administrative ; que le juge de l'expropriation se borne à vérifier que le dossier que lui a transmis l'autorité expropriante est constitué conformément aux prescriptions du code de l'expropriation (...) ; que l'ordonnance d'expropriation peut être attaquée par la voie du recours en cassation ; que, par ailleurs, l'ordonnance par laquelle le juge de l'expropriation fixe les indemnités d'expropriation survient au terme d'une procédure contradictoire et peut faire l'objet de recours ;
>
> Considérant, d'autre part, qu'en vertu des dispositions contestées, l'ordonnance envoie l'expropriant en possession, sous réserve qu'il se conforme aux dispositions (...) du code de l'expropriation (...) sur la fixation et le paiement des indemnités et de l'article (...) relatif aux conditions de prise de possession ; qu'en outre, aux termes du second alinéa de l'article L. 12-5 du même code : « En cas d'annulation par une décision définitive du juge administratif de la déclaration d'utilité publique ou de l'arrêté de cessibilité, tout exproprié peut faire constater par le juge de l'expropriation que l'ordonnance portant transfert de propriété est dépourvue de base légale » ;
>
> Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que les dispositions contestées ne méconnaissent ni les exigences de l'article 16 ni celles de l'article 17 de la Déclaration de 1789 (...) »

GRIEFS

20. Citant *mutatis mutandis* l'arrêt *Ravon et autres c. France* (n° 18497/03, 21 février 2008), la requérante se plaint que l'ordonnance d'expropriation a été rendue sans qu'elle ait été appelée à comparaître ni qu'elle ait pu présenter ses observations, le juge de l'expropriation ayant statué à la seule vue du dossier transmis par le préfet. Elle allègue le non-respect du principe du contradictoire et invoque l'article 6 § 1 de de la Convention ainsi que l'article 1 du Protocole n° 1.

EN DROIT

21. La requérante estime que le principe du contradictoire n'a pas été respecté en l'espèce et invoque les articles 6 § 1 de la Convention et 1 du Protocole n° 1.

22. La Cour considère qu'il y a lieu d'examiner ce grief au regard de l'article 6 § 1, dont les dispositions pertinentes sont ainsi rédigées :

> « Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement (...) par un tribunal (...), qui décidera (...) des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil (...) »

23. Liminairement, la Cour estime l'article 6 § 1 applicable en l'espèce, dans la mesure où c'est l'ordonnance d'expropriation qui emporte transfert de propriété et qu'elle est donc déterminante pour un droit de caractère civil, même si le juge de l'expropriation n'est pas appelé à ce stade à trancher une « contestation ».

24. La jurisprudence de la Cour en matière de respect des principes du contradictoire et de l'égalité des armes a été rappelée dans l'arrêt *Regner c. République tchèque* ([GC], n° 35289/11, § 71, 19 septembre 2017), dans les termes suivants :

> « Le droit à un procès contradictoire implique la faculté pour les parties de prendre connaissance des observations ou éléments de preuve produits par l'autre partie et de pouvoir en discuter (voir, parmi d'autres, *Fitt c. Royaume-Uni* [GC], n° 29777/96, § 46, CEDH 2000-II; *Prikyan et Angelova c. Bulgarie*, n° 44624/98, § 40, 16 février 2006 ; *Čepek c. République tchèque*, n° 9815/10, § 44, 5 septembre 2013). Ce principe vaut pour les observations et pièces présentées par les parties, mais aussi pour celles présentées par un magistrat indépendant tel que le commissaire du Gouvernement (actuellement rapporteur public) (*Kress c. France* [GC], n° 39594/98, CEDH 2001-VI), par une administration (*Krčmář et autres c. République tchèque*, n° 35376/97, 3 mars 2000) ou par la juridiction auteur du jugement entrepris (*Nideröst-Huber c. Suisse*, 18 février 1997, *Recueil des arrêts et décisions* 1997-I).
>
> S'agissant du principe de l'égalité des armes, la Cour rappelle que ce principe, qui est l'un des éléments de la notion plus large de procès équitable, exige un « juste équilibre entre les parties » : chacune doit se voir offrir une possibilité raisonnable

de présenter sa cause dans des conditions qui ne la placent pas dans une situation de net désavantage par rapport à son adversaire (voir, par exemple, *Matyjek c. Pologne*, n° 38184/03, § 55, 24 avril 2007 ; *Nikolova et Vandova c. Bulgarie*, n° 20688/04, § 91, 17 décembre 2013). »

25. La Cour observe tout d'abord que, contrairement à d'autres affaires dont elle a eu à connaître en matière d'expropriation (*Yvon c. France*, n° 44962/98, CEDH 2003-V et *Roux c. France*, n° 16022/02, 25 avril 2006), il ne se pose en l'espèce aucune question d'égalité des armes, dans la mesure où, comme le prévoit le code, le juge de l'expropriation a adopté l'ordonnance d'expropriation sans qu'aucune des parties ne soit entendue ni ne puisse présenter d'observations (voir paragraphes 13-14 ci-dessus).

26. La Cour relève ensuite que la procédure d'expropriation comporte plusieurs phases qui ne peuvent être dissociées : une phase administrative préalable, à l'issue de laquelle le préfet transmet le dossier au juge de l'expropriation ; une première phase judiciaire où le juge, après avoir contrôlé que le dossier contient toutes les pièces nécessaires et que toutes les formalités ont été accomplies, adopte l'ordonnance d'expropriation et une seconde phase judiciaire, où le juge fixe l'indemnité d'expropriation par un jugement susceptible de recours (paragraphes 11-15 ci-dessus).

27. Dès lors, la Cour estime que - contrairement à la situation dont elle était saisie dans l'arrêt *Ravon* précité (§ 32) - l'adoption de l'ordonnance d'expropriation ne peut être détachée de l'ensemble de la procédure d'expropriation, qu'il y lieu d'apprécier dans sa globalité, comme l'a fait le Conseil constitutionnel (paragraphe 19 ci-dessus).

28. Elle observe que, lors de la phase administrative préalable de la procédure, tant la DUP que l'arrêté de cessibilité peuvent faire l'objet de recours devant la juridiction administrative, dont le caractère contradictoire ne peut être mis en cause.

29. S'il est vrai que, comme dans l'affaire *Ravon* précitée, l'ordonnance d'expropriation elle-même ne peut faire l'objet que d'un pourvoi en cassation (paragraphe 14 ci-dessus), la Cour relève que le grief de la requérante dans la présente affaire ne porte pas sur l'accès à un tribunal, mais sur le respect du principe du contradictoire. Or, la requérante ne prétend pas que la Cour de cassation ne statuerait pas dans le respect des exigences de l'article 6 § 1 et notamment du caractère contradictoire de la procédure.

30. Par ailleurs, il y a lieu de relever qu'en cas de recours devant le juge administratif contre la DUP ou l'arrêté de cessibilité, le juge de l'expropriation ou la Cour de cassation surseoient à statuer (paragraphe 16 ci-dessus) et qu'en cas d'annulation de ces actes, le propriétaire exproprié peut saisir le juge de l'expropriation pour faire constater que l'ordonnance d'expropriation est dépourvue de base légale et demander la restitution de ses biens ou une indemnisation (paragraphe 17 ci-dessus).

31. En outre, la procédure en vue de la fixation de l'indemnité d'expropriation est elle-même contradictoire, donne lieu à des échanges d'observations entre les parties et le jugement adopté à son issue est susceptible de recours (paragraphe 15 ci-dessus).

32. La Cour observe au surplus que la requérante n'a donné aucune information, ni sur les recours qu'elle a pu former devant la juridiction administrative, ni sur la procédure ultérieure.

33. Il s'ensuit que la requête est manifestement mal fondée et doit être rejetée en application de l'article 35 §§ 3 a) et 4 de la Convention.

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

Déclare la requête irrecevable.

Fait en français puis communiqué par écrit le 7 décembre 2017.

Anne-Marie Dougin
Greffière adjointe f.f.

Mārtiņš Mits
Président