

# EXPRO EXPRESS

## Tout sur l'expropriation en quelques pages

par

© Gilbert Ganez Lopez

Janvier 2015

Subir une expropriation peut être une expérience traumatisante. Bien sûr, « plaie d'argent n'est pas mortelle », dit la sagesse populaire, mais la blessure est quelquefois difficile à guérir. Avec le recul du temps, le trouble s'estompe généralement, et les « victimes » parviennent à relativiser leur malheur et même souvent à considérer que, finalement, elles ne s'en sont pas si mal sorties. Il arrive même que certaines avouent avoir fait une bonne affaire, et même parfois espèrent une autre opportunité pour se débarrasser d'un bien encombrant.

Tout dépend évidemment de la façon dont les choses se sont passées. Il faut rappeler qu'on estime généralement que 90% des acquisitions d'immeubles par les collectivités locales sont réalisées à l'amiable, même si c'est souvent sous la pression d'une procédure d'expropriation en cours. Certains négociateurs sont habiles et quelque peu accommodants, juste ce qu'il faut évidemment, d'autres en revanche se conduisent comme des « Robocop » au volant d'un bulldozer.

Ce qui semble le plus traumatisant pour un propriétaire dépossédé, c'est le sentiment qu'il peut avoir d'être pris dans la nasse et de ne pas pouvoir trouver la sortie, sauf à en passer par le bon vouloir de l'expropriant. Se défendre se révèle généralement malaisé, et coûteux si on a recours à un conseil spécialisé. S'il ne l'est pas, spécialisé, mieux vaut se défendre seul, ce sera aussi efficace et meilleur marché. Pour certaines affaires, le montant des honoraires d'un conseil peut être prohibitif par rapport à l'intérêt pécuniaire qu'on peut en retirer. Mais on peut aussi en faire une question de principe, ou avoir la volonté de vendre chèrement sa peau. Dans de tels cas nul doute que ce sera effectivement cher, ou très cher, mais on sait que certaines satisfactions morales n'ont pas de prix.

Il faudra aussi se battre sur tous les fronts, depuis le début, car la procédure est longue et complexe, et pleine de chausse-trappes. D'ailleurs il arrive assez souvent que les collectivités publiques elles-mêmes (sans compter les juges) se prennent les pieds dedans, et leurs agents en redoutent souvent les difficultés et n'en connaissent bien les ficelles qu'avec une assez longue expérience, surtout que le droit de l'expropriation (sans parler des préemptions), combine des procédures administratives et judiciaires qui peuvent donner lieu à des contentieux séparés et cumulatifs, ce qui n'est pas de nature à simplifier les choses. Les expropriés seraient parfois surpris s'ils connaissaient la mesure de l'angoisse - le mot est sans doute un peu fort - des agents de l'administration chargés de mener à bien une procédure d'expropriation.

Le présent texte a pour ambition de résumer en quelques pages l'ensemble, ou presque, du droit de l'expropriation (on n'y traite pas de l'habitat insalubre, par exemple), ce qui pourra paraître assez paradoxal. Mais il ne s'agit que d'un survol rapide, une sorte d'introduction, après quoi les intéressés

ont tout loisir de s'attaquer aux quatre textes plus complets {Transfert de propriété (1), Fixation des indemnités – Procédure (2) et Principes (règles de fond) (3), droits de préemption et de délaissement (4)}, qui leurs sont proposés.

Passons donc aux choses sérieuses, le droit exigeant un minimum de rigueur dans l'exposé, même succinct, de la matière.

## **I - Le transfert de propriété – Les enquêtes publiques préalables et l'ordonnance d'expropriation**

La procédure d'expropriation comprend deux phases distinctes, l'une administrative, l'autre judiciaire, qui peuvent se dérouler en partie parallèlement, mais interviennent le plus souvent de manière successive. La phase administrative comprend deux enquêtes à l'issue desquelles sont prononcées la *déclaration d'utilité publique*, d'une part, et l'*arrêté de cessibilité*, d'autre part, après quoi le juge judiciaire peut être saisi pour prononcer le transfert de propriété au profit de l'expropriant. La fixation judiciaire des indemnités intervient généralement après, mais le juge peut en être saisi dès l'ouverture de l'enquête préalable à la déclaration d'utilité publique.

L'exigence d'une déclaration d'utilité publique (D.U.P.) avant toute acquisition par voie d'expropriation résulte du premier des articles de nature législative de l'ordonnance n° 58-997 du 23 octobre 1958 codifié actuellement sous l'article L.1 du code de l'expropriation. C'est la traduction directe du principe ayant valeur constitutionnelle énoncé par le dernier article (art. 17) de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen du 26 août 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 ».*

Sous la pression des besoins sans cesse croissants de terrains des collectivités publiques en vue de la construction de logements ou d'équipements publics, ce principe a subi quelques atténuations, la « nécessité publique » ayant fait place à une notion moins contraignante, « l'utilité publique », qui est elle-même souvent traduite par « l'intérêt général ».

La D.U.P. est prise par un représentant de l'Etat, préfet ou ministre, ou par un décret en Conseil d'Etat, selon le cas, dans le délai d'un an (majoré de 6 mois en cas de décret en Conseil d'Etat), suivant la clôture de l'enquête publique. Les juridictions de l'ordre administratif ont la charge de veiller au respect du principe constitutionnel lorsqu'elles ont à connaître de la légalité d'une D.U.P., en préservant un certain équilibre d'une part entre la rigueur de la déclaration de 1789 et les besoins de la société moderne, et d'autre part entre *l'intérêt public* - les avantages retirés par la collectivité- *et l'intérêt privé* - les inconvénients subis par les personnes privées en raison de l'atteinte à leur droit de propriété réputé « inviolable et sacré », ce que les juristes appellent la « théorie du bilan », selon l'expression désormais consacrée.

A l'origine la procédure était relativement simple, telle que prévue par le code de l'expropriation. L'enquête publique préalable à la déclaration d'utilité publique a pour but d'informer le public en général sur l'opération en cause et de lui permettre d'exprimer son avis sur celle-ci, et l'enquête parcellaire a pour objet la détermination exacte des propriétés à exproprier et celle de leurs propriétaires, nu-propriétaires et usufruitiers, et l'information de ces personnes sur les emprises devant être exercées sur leurs biens, les deux enquêtes pouvant aujourd'hui avoir lieu conjointement (sauf en matière de restauration immobilière).

Avec les préoccupations environnementales le régime institué initialement par le code de l'expropriation - qui constituait autrefois la référence en matière d'enquêtes publiques - a pris dans certains cas une autre dimension, d'abord avec la loi « Bouchardeau » du 12 juillet 1983 et le décret du 23 avril 1985 qui ont modifié le régime de l'enquête publique préalable à la D.U.P. pour un certain nombre d'opérations susceptibles d'avoir des conséquences pour l'environnement, avec la création d'une sous-section du code de l'expropriation contenant les art. R.11-14-1 à R.11-14-15, ceux-ci récemment abrogés par un décret du 29 décembre 2011 (n° 2011-2018), qui est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> juin 2012, pris pour l'application de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (dite « Grenelle II »).

Le régime des enquêtes publiques est maintenant défini dans le chapitre III du titre II (parties législative et réglementaire) du code de l'environnement, auquel renvoient aujourd'hui la plupart des dispositions extérieures audit code. Les modalités de l'enquête publique qui restent encore définies dans le code de l'expropriation ne concernent plus que les opérations autres que celles déterminées par l'art. L.123-2 et R.123-1 et suivants du code de l'environnement (modifiées par le décret n° 2011-2018 susvisé)

La plupart des juristes spécialisés supposent qu'à terme le régime des enquêtes publiques relèvera en droit commun du code de l'environnement, avec diverses variantes spécifiques en fonction de l'objet de l'opération, notamment quant à la durée de l'enquête et la composition du dossier porté à la connaissance du public.

Aujourd'hui les dispositions relatives aux enquêtes publiques préalables à une expropriation figurent principalement dans le code de l'expropriation et le code de l'environnement, et aussi dans le code de l'urbanisme. Une enquête publique peut être rendue complexe dès lors que plusieurs dispositions peuvent se combiner :

- Art. L.1 et L.122-1 C.expro (droit commun et déclaration de projet) ;
- Art. L.123-2 (nouveau) C.environ. (enquête environnementale) ;
- Art L.313-4 C.urb. (restauration immobilière) ;
- Art L.122-1 C.environ. (et R.122-2 – annexe) = étude d'impact préalable avec conséquence pour l'enquête préalable à la D.U.P. – art L.123-2 C.environ. ;
- Art. L.126-1 C.environ. (déclaration de projet – enquête environnement) ;
- Art R.131-14 C.expro. = enquête parcellaire conjointe;

- Art. L.122-15 (nouveau) C.urb = mise en compatibilité du SCOT, ou L.123-4 (nouveau) C.urb. = mise en compatibilité du Plan local d'urbanisme (P.L.U. - ordonnance n° 2012-11 du 5 janvier 2012).

Pour l'heure on se bornera à l'examen du régime du code de l'expropriation selon la procédure prévue par les art. R.112-1 et suivants, et plus spécialement les art. R.112-4 et R.112-5 qui prévoient 2 cas entraînant des obligations différentes de l'expropriant en ce qui concerne **la composition du dossier transmis au préfet en vue d'être soumis au public** :

**a) La D.U.P. est demandée en vue de la réalisation de travaux ou d'ouvrages (dossier « normal »)**

- 1°) notice explicative
- 2°) plan de situation
- 3°) plan général des travaux
- 4°) caractéristiques principales des ouvrages les plus importants
- 5°) appréciation sommaire des dépenses
- 6°) étude d'impact (article R.122-3 du code de l'environnement) lorsque les ouvrages ou travaux n'en sont pas dispensés, *ou la notice exigée en vertu de l'art R.122-9 du même code (abrogé – remplacé – par le décret n° 2011-2019 du 29-12-2011)*
- 7°) *évaluation prévue par art. 5 du décret n° 84-617 du 17-7-1984 (grands projets d'infrastructure en matière de transports – voies rapides et aéroports)*

**b) La D.U.P. est demandée en vue de l'acquisition d'immeubles, ou lorsqu'elle est demandée en vue de la réalisation d'une opération d'aménagement ou d'urbanisme importante et qu'il est nécessaire de procéder à l'acquisition des immeubles avant que le projet n'ait pu être établi (dossier « simplifié »)**

*Exemple : constitution de réserves foncières - Valable seulement si on se situe très en amont de la réalisation des ouvrages (ne concerne pas l'hypothèse d'acquisitions suivies d'une cession à un aménageur : ce n'est plus admis par la jurisprudence).*

- 1°) notice explicative
- 2°) plan de situation
- 3°) périmètre délimitant les immeubles à exproprier (échelle)
- 4°) estimation sommaire des acquisitions à réaliser

**Lorsqu'il s'agit d'opérations de restauration immobilière** (section II du chapitre III du titre premier du livre 3 C.urb.) les dispositions des articles L.313-4-1 et R.313-23 du code de l'urbanisme. renvoient aux règles prévues par le code de l'expropriation, sous réserve de certaines dispositions particulières. On serait donc dans l'hypothèse d'un dossier « normal » composé comme prévu par l'art. R.112-4 C.expro. Cependant l'art. R.313-24 C.urb. prévoit une composition spécifique du dossier soumis à enquête de sorte qu'il existe **une formule « normale bis »** :

- 1°) plan permettant de connaître la situation du ou des bâtiments concernés et de leur terrain d'assiette à l'intérieur de la commune
- 2°) désignation du ou des immeubles concernés
- 3°) indication du caractère vacant ou occupé du ou des immeubles

4°) notice explicative indiquant :

- a) l'objet de l'opération
- b) la présentation des objectifs de transformation des conditions d'habitabilité et de mise en valeur du patrimoine, le programme global des travaux par bâtiment, y compris, s'il y a lieu, les démolitions rendues nécessaires par le projet de restauration (et présentation du projet d'ensemble lorsque l'opération s'inscrit dans un projet plus vaste)
- c) indications sur la situation de droit ou de fait de l'occupation du ou des bâtiments

5°) estimation de la valeur des immeubles avant restauration, faite par le service des domaines et l'estimation du coût des restaurations.

Il y a lieu de rappeler que la D.U.P doit être prise dans le délai d'un an après la clôture de l'enquête préalable (art. L.121-2 C.expro.) – plus 6 mois si elle est prononcée par décret en Conseil d'Etat.

Le dossier de l'enquête parcellaire comprend essentiellement le plan parcellaire et l'état parcellaire avant enquête. Elle fait l'objet de mesures de publicité et d'avertissements collectifs et individuels, notamment la notification individuelle aux propriétaires, nu-propriétaires ou usufruitiers, du dépôt en mairie du dossier de l'enquête parcellaire.

Lorsqu'il s'agit d'opérations de rénovation urbaine (« restauration immobilière ») cette notification individuelle prévue par l'art. R.131-6 C.expro. s'accompagne, pour les propriétaires ou copropriétaires de la notification du programme détaillé des travaux à réaliser sur le bâtiment et son terrain d'assiette (art. R.313-27 C.urb). Cette mesure est destinée à permettre aux propriétaires d'exercer en connaissance de cause l'option prévue par les art. L.313-4-2 et R.313-28 C.urb.

L'ordonnance d'expropriation est prononcée à la demande exclusive du préfet. L'intervention du juge de l'expropriation est purement formelle, son rôle se bornant à vérifier que toutes les formalités ont été accomplies dans les formes et délais requis. Malgré cela le juge exerce un contrôle strict en ce qui concerne les formalités relatives à l'enquête parcellaire, pour l'information du public et surtout l'information des propriétaires visés par la procédure.

Les effets de l'ordonnance d'expropriation sont immédiats et interviennent dès son prononcé (sa signature), avant même sa publication et sa notification, c'est-à-dire que dès la signature de la décision par le juge de l'expropriation, l'expropriant devient propriétaire des biens visés dans l'acte. L'exproprié conserve cependant la jouissance du bien dont l'expropriant ne peut prendre possession qu'un mois après le règlement de l'indemnité convenue à l'amiable ou fixée par la juridiction de l'expropriation.

La protection des occupants (propriétaires ou locataires) obéit à des règles complexes contenues dans le code de l'urbanisme (art. L.314-1 et suivants – Chapitre IV du livre 3 du titre premier) et dans le code de l'expropriation (art. L.423-1 à L.423-5 et R.423-1 à R.423-10), les contestations étant réglées par le juge de l'expropriation statuant en la forme des référés (art. L.423-3 et R.423-10)

C.expro.), sans préjudice des art L.311-7 et L.322-12 C.expro. applicables aux commerçants, artisans ou industriels (offre d'un local de remplacement).

Les contentieux relatifs au relogement des occupants sont assez rares, mais les instances mettant en cause les professionnels et leur rétablissement peuvent être très complexes.

## **II – La fixation des indemnités**

Il convient de rappeler quelques principes.

1 – L'instance en fixation des indemnités obéit à des règles spécifiques qui cependant ne diffèrent pas pour l'essentiel des principes et modalités gouvernant tout procès civil classique.

2 – Elle fait intervenir un agent de l'administration fiscale dénommé « commissaire du gouvernement », qui est désormais considéré comme une partie au procès et a des obligations à peu près semblables à celles des autres parties.

3 – La procédure est écrite, les parties et le commissaire du gouvernement s'exprimant par des mémoires écrits, et ne pouvant développer oralement d'autres moyens que ceux contenus dans lesdits mémoires. Elle est aussi contradictoire, les parties et le juge étant tenus de respecter les dispositions de l'art. 16 du code de procédure civile. Les parties (et le commissaire du gouvernement) doivent notamment faire connaître en temps utile aux autres parties les éléments qu'elles entendent produire en cours d'instance. Le juge ne peut retenir pour prendre sa décision que les éléments qui ont pu être discutés utilement par les parties. Il ne peut notamment soulever d'office aucun moyen sans avoir permis aux parties d'en débattre contradictoirement.

Ces règles ont été clarifiées et renforcées par le décret n° 2005-467 du 13 mai 2005 pris après l'arrêt Yvon contre France de la Cour européenne des droits de l'homme - CEDH - (24 avril 2003), notamment quant au rôle du commissaire du gouvernement qui a été recadré.

4 – Comme dans tout procès civil le juge n'est qu'un arbitre. Il se prononce en fonction des conclusions des parties, dans la limite de l'offre de l'expropriant, d'une part, et de la demande de l'exproprié, d'autre part. Cette règle subit cependant quelques modifications en raison de l'intervention à la procédure du commissaire du gouvernement.

Autrefois traité comme une sorte de conseiller du juge de l'expropriation et bénéficiant comme tel d'un traitement particulier dans les textes et de la part des juridictions (y comprise la Cour de cassation), notamment quant à ses obligations en matière de respect du contradictoire, il est maintenant désigné à l'égal d'une partie, et cela de façon plus rigoureuse lors du procès d'appel. Il reste tenu à certaines obligations spéciales, notamment celle d'éclairer la juridiction sur certains points, et peut par ses conclusions modifier les limites d'appréciation des juridictions.

Il reste une sorte de gardien de l'orthodoxie de l'appréciation du marché immobilier chargé de veiller à une certaine rigueur dans l'évaluation des préjudices, et tient aussi le rôle d'un technicien chargé d'apporter des renseignements utiles d'ordre technique lorsqu'ils font défaut.

5 – Les parties ont la charge de fournir au juge les éléments de preuve au soutien de leurs prétentions comme en droit commun (art 9 du code de procédure civile). Le juge est toutefois tenu d'effectuer une mesure d'instruction obligatoire, la visite des lieux et l'audition des parties (« transport sur les lieux »). Il peut se faire assister d'un « sachant », ou même désormais ordonner une expertise dans les conditions du droit commun.<sup>6</sup> – Aucune méthode d'évaluation n'est privilégiée par le code de l'expropriation (sauf pour l'indemnité de remploi fixée en proportion de l'indemnité principale), et, selon la jurisprudence, le juge dispose d'une appréciation souveraine pour fixer les indemnités, sous réserve des dispositions d'ordre public des articles L.322-1 à L.322-9 du C.expro. qui imposent des contraintes particulières.

La liberté du juge ne s'exerce qu'à l'intérieur des limites du système légal institué par le code de l'expropriation qui porte principalement sur :

- la date d'évaluation des biens expropriés,
- l'appréciation de la consistance de ces biens,
- l'appréciation de leur caractère constructible ou non,
- la date à laquelle s'apprécient les servitudes administratives et les restrictions au droit de construire,
- les éléments à prendre en compte ou à examiner obligatoirement,
- les limites qui peuvent être imposées au juge dans certains cas.

Le système d'évaluation le plus couramment utilisé pour les immeubles est celui de la méthode par comparaison qui est aussi celle généralement retenue par les experts fonciers et immobiliers. Mais d'autres méthodes peuvent être utilisées à titre principal ou de recoupement (ex. calcul par la valeur locative). Ces autres méthodes peuvent s'imposer selon la nature des biens, meubles ou immeubles. Mais les méthodes faisant appel à des critères de constructibilité peuvent être bannies si la situation de l'immeuble exproprié l'interdit (absence de qualification légale « à bâtir »).

Le choix des termes de comparaison cités devant la juridiction est primordial. Les termes de comparaison doivent être :

- adaptés en fonction de la nature, la consistance et la situation des biens à évaluer,
- suffisamment nombreux,
- les plus récents possibles,
- sachant que les termes de comparaison constitués par des acquisitions réalisées à l'intérieur du périmètre de la D.U.P. (et après que celle-ci soit intervenue), sont privilégiés par le code de l'expropriation.

La collectivité publique expropriante a donc tout intérêt à négocier amiablement avec un maximum d'expropriés avant de saisir le juge. Elle aura aussi intérêt à exercer son droit de préemption (s'il existe) lorsque l'opportunité s'en présentera, sous réserve que l'avancement du projet le lui permette (voir **Etude du Conseil d'Etat**, Section du rapport et des études - avril 2008 : "**Le droit de préemption**", La Documentation Française, Paris 2008).

Les jugements en fixation des indemnités rendus en première instance sont susceptibles d'appel. L'appel n'est pas suspensif. Les mêmes règles s'appliquent en appel, mais les formalités de l'instance, notamment les délais, sont plus stricts et souvent sanctionnés par une déchéance. Les arrêts d'appel peuvent être frappés d'un pourvoi en cassation.

*Janvier 2015*

FIN DU TEXTE