Cahier n°94 - Avril 2016 - N°300 - www.courrierdesmaires.fr

LE COURRIER
des maires et des élus locaux

L'EXPROPRIATION POUR CAUSE D'UTILITÉ PUBLIQUE

De 1 à 6
LES GRANDS PRINCIPES
Critères de la DUP. Personnes pouvant engager la procédure… **P.III**

De 7 à 18
L'ENQUÊTE PUBLIQUE
Dossier. Déroulement. Observations du public. Conclusions… **P.V**

De 19 à 27
LA DUP
Qui en décide, dans quel délai. Contenu. Conséquences en cas d'annulation… **P.VIII**

De 28 à 45
LE TRANSFERT DE PROPRIÉTÉ
Ordonnance d'expropriation. Saisie du juge. Estimation du bien. Appel… **P.X**

De 46 à 50
LA PRISE DE POSSESSION
Payer ou consigner. La procédure d'urgence. La rétrocession… **P.XIV**

Les références

Loi n°2013-1005 du 12 novembre 2013 habilitant le gouvernement à simplifier les relations entre l'administration et les citoyens, article 5.

Ordonnance n°2014-1345 du 6 novembre 2014 relative à la partie législative du Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique.

Décret n°2014-1635 du 26 décembre 2014 relatif à la partie réglementaire du Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique.

LE COURRIER des maires et des élus locaux

Principal actionnaire: Info Services Holding. **Société éditrice:** Groupe Moniteur SAS au capital de 333 900 euros. **Siège social:** Antony Parc 2 - 10, place du Général de Gaulle - La Croix de Berny - BP 20156 - 92186 Antony cedex. RCS Nanterre 403 080 823. **Numéro de commission paritaire:** 0420 T 86402 - ISSN: 1252-1574 - **Président/Directeur de la publication:** Christophe Czajka. **Impression:** Imprimerie de Champagne, ZI Les Franchises, 52200 Langres - **Dépôt légal:** avril 2016.

L'EXPROPRIATION POUR CAUSE D'UTILITÉ PUBLIQUE

Par Barbara Rivoire, avocat associé, et Jonathan Azogui, avocat, cabinet Sartorio-Lonqueue-Sagalovitsch et associés

Ce «50 questions» fournit une synthèse de la réglementation «new-look» de l'expropriation pour cause d'utilité publique induite par la loi n°2013-1005 du 12 novembre 2013 en son article 5, ainsi que par l'ordonnance et le décret qui ont suivi. Dispositions législatives nouvelles, amélioration du plan du code, compétence en appel de la juridiction de droit commun, mais aussi respect de la hiérarchie des normes, cohérence rédactionnelle des textes, harmonisation de l'état du droit… La recodification accomplie, les règles en matière d'expropriation demeurent gouvernées par la dualité des juridictions, avec, d'une part, une phase administrative menée sous le contrôle du juge administratif et, d'autre part, une phase judiciaire où le juge de l'expropriation joue un rôle primordial.

1

Quelles conditions doivent être réunies pour exproprier ?

L'expropriation *(article L.1 du Code de l'expropriation)* doit remplir plusieurs conditions :
– elle doit répondre à une utilité publique ;
– cette utilité publique doit avoir été préalablement et formellement constatée à la suite d'une enquête publique ;
– la détermination des parcelles à exproprier ainsi que la recherche des propriétaires, des titulaires de droits réels et des autres personnes intéressées doivent avoir été contradictoirement réalisées ;
– elle doit donner lieu à une juste et préalable indemnité.

Utilité publique. **Par dérogation, l'utilité publique des opérations secrètes intéressant la défense nationale peut, eu égard aux impératifs de la défense nationale, être régulièrement déclarée sans enquête préalable, sur l'avis conforme d'une commission.**

2

Dans quelles circonstances l'utilité publique d'une opération peut-elle être prononcée ?

Une **DUP** ne peut être prononcée que si l'opération répond aux critères suivants *(CE, 19 octobre 2012, Commune de Levallois-Perret n°343070 ; CE, 9 octobre 2015, n°370482)* :
– elle présente un intérêt général ;
– elle ne peut pas être réalisée dans des conditions équivalentes en utilisant des biens se trouvant déjà dans le patrimoine de l'expropriant ;
– les atteintes à la propriété privée, le coût financier et, le cas échéant, les inconvénients d'ordre social ou économique qu'elle comporte ne doivent pas être excessifs eu égard à l'intérêt qu'elle présente.

À NOTER

Le juge administratif met en œuvre la théorie du bilan pour déterminer si cette utilité publique est remplie, c'est-à-dire qu'il met en balance les avantages et inconvénients présentés par l'opération au regard des critères susvisés.

3

Quelles sont les personnes habilitées à engager une procédure d'expropriation ?

Si seul l'Etat, notamment par l'intermédiaire du préfet, est compétent pour conduire, une procédure d'expropriation, celle-ci peut être engagée à la demande des personnes publiques et privées suivantes :
– l'Etat et les établissements publics nationaux ;
– les collectivités territoriales (communes, départements et régions) et leurs groupements, dans les limites de leurs **compétences** matérielles et territoriales respectives ;
– les personnes privées qui assurent la gestion d'un service public ;
– les concessionnaires d'opération d'aménagement *(article L.300-4 du Code de l'expropriation)*.

Compétences
Par dérogation, une collectivité locale peut bénéficier d'une expropriation pour une opération située sur le territoire d'une autre collectivité lorsqu'elle se trouve dans l'impossibilité de trouver sur son propre territoire les terrains adéquats.

4

Quelles sont les personnes susceptibles de bénéficier de l'expropriation ?

Généralement, les personnes habilitées à engager la procédure d'expropriation sont celles qui en bénéficieront à l'issue de ladite procédure.
Il peut toutefois arriver que la procédure soit menée au bénéfice d'une tierce personne qui n'a pas la qualité d'expropriant :
– certains organismes privés, qui utiliseront le bien exproprié dans un but d'intérêt public ;
– certaines personnes de droit privé ou de droit public, à la condition qu'elles utilisent les biens expropriés aux fins prescrites par le cahier des charges annexé à l'acte de cession ou de concession temporaire *(la liste des immeubles concernés est fixée à l'article L.411-1 du Code de l'expropriation)* ;
– des personnes publiques ou privées qui acquièrent, à l'issue d'une expropriation, des immeubles classés au titre des monuments historiques et qui s'engagent à les utiliser aux fins et dans les conditions prévues au cahier des charges annexé à l'acte de cession ;
– des Etats étrangers ou certaines organisations internationales dont l'Etat est membre.

5

Quels biens peuvent être expropriés ?

En principe, l'expropriation ne peut être prononcée, en tout ou partie, qu'envers des immeubles bâtis ou non bâtis, ou des **droits réels immobiliers**.
S'agissant des immeubles, ils peuvent appartenir tant à une personne privée qu'à une personne publique. Dans cette dernière hypothèse, il convient toutefois de distinguer les biens du domaine privé de ceux ressortant du domaine public. Les premiers peuvent ainsi faire l'objet d'une expropriation alors que les seconds ne sont pas susceptibles de faire l'objet d'une telle procédure, par application du principe d'inaliénabilité des biens du domaine public. Une telle procédure sera toutefois envisageable pour ces derniers après leur désaffectation et déclassement préalables. Le juge administratif a néanmoins prévu un aménagement pratique pour nuancer l'impossibilité d'exproprier les biens du domaine public *(CE, 12 déc. 1995, Section des travaux publics n°358280)*.
En tout état de cause, des biens du domaine public peuvent être inclus dans le périmètre d'une DUP dès lors que, même s'ils font l'objet d'un changement d'affectation, il est avéré qu'ils ont vocation à rester dans ledit domaine *(articles L.132-3 et suivants)*.

Droits réels immobiliers
En ce qui concerne les droits réels immobiliers, peuvent notamment être expropriés : les droits d'emphytéose, le droit du concessionnaire des mines et du titulaire du permis d'exploitation, le droit du bénéficiaire d'un bail à construction, les servitudes de droit privé, les droits attachés aux sépultures implantées sur des propriétés privées, etc.

DDHC
Déclaration des droits de l'homme et du citoyen

6

Pourquoi le recours à l'expropriation est-il encadré ?

Le recours à l'expropriation est strictement encadré dès lors qu'il touche au droit fondamental de la propriété, protégé tant aux niveaux législatif et constitutionnel, qu'européen. Ainsi de l'article 545 du Code civil : « Nul ne peut être contraint de céder sa propriété, si ce n'est pour cause d'utilité publique, et moyennant une juste et préalable indemnité ». De même, aux termes de l'article 17 de la **DDHC**, repris dans le préambule de la Constitution du 4 octobre 1958, « 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 ».
Enfin, l'article 1er du premier protocole du 20 mars 1952, additionnel à la CEDH du 4 novembre 1950, prévoit que « toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et dans les conditions prévues par la loi et les principes généraux du droit international ».

7

Que contient le dossier d'enquête préalable à la DUP ?

Le **dossier d'enquête** diffère selon que la DUP est sollicitée en vue de la réalisation de travaux ou d'ouvrages, ou de la constitution de réserves foncières.
Dans la première hypothèse *(article R.112-4)*, le dossier doit comporter au moins : une notice explicative ; le plan de situation ; le plan général des travaux ; les caractéristiques principales des ouvrages les plus importants ; l'appréciation sommaire des dépenses.
Dans le second cas de figure, le dossier d'enquête allégé doit comporter au moins *(article R.112-5)* : une notice explicative ; le plan de situation ; le périmètre délimitant les immeubles à exproprier ; l'estimation sommaire du coût des acquisitions à réaliser.
En tout état de cause, l'expropriant peut établir, en sus, tous documents, plans et maquettes qui viendraient préciser l'opération en vue de laquelle l'enquête publique est demandée *(article R.112-7)*.

8

Quel est le contenu du dossier d'enquête préalable à la cessibilité ?

Le dossier d'enquête préalable à la cessibilité doit contenir :
– un plan parcellaire régulier des terrains et bâtiments ;
– la liste des propriétaires établie à l'aide d'extraits des documents cadastraux délivrés par le service du cadastre ou à l'aide des renseignements délivrés par le directeur départemental ou, le cas échéant, régional des finances publiques, au vu du fichier immobilier ou par tous autres moyens *(article R.131-3)*.

Dossier d'enquête
Certaines opérations nécessitent la production de pièces complémentaires en lien avec la nature de celles-ci :
- étude d'impact ;
- évaluation socio-économique des grands projets d'infrastructure ;
- bilan de la participation, etc.

9

Quelle procédure d'enquête doit être mise en œuvre ?

Les enquêtes publiques à mettre en œuvre dans le cadre d'une procédure d'expropriation sont, en principe, celles définies par le Code de l'expropriation *(article L.110-1)*, sachant que l'enquête préalable à la DUP et celle préalable à la cessibilité peuvent faire l'objet d'une enquête unique. Toutefois, lorsque la DUP porte sur une opération susceptible d'affecter l'environnement, l'enquête publique sera de type environnementale, c'est-à-dire qu'elle sera régie par les dispositions des articles L.123-1 et suivants du Code de l'environnement.
Les différences fondamentales entre ces deux catégories de procédure tiennent essentiellement au contenu du dossier d'enquête, au déroulement de celle-ci, à sa durée, aux possibilités de la suspendre ou d'organiser une enquête complémentaire.

À NOTER
La DUP portant sur des opérations susceptibles d'affecter l'environnement est en tout état de cause soumise à l'obligation d'effectuer une déclaration de projet.

10

Quelle est l'autorité compétente pour organiser l'enquête préalable à la DUP ?

L'**enquête publique préalable** à la DUP est, en principe, ouverte et organisée par le préfet ou lorsque l'opération doit se dérouler sur le territoire d'un ou de plusieurs départements ou d'une autre région, par arrêté conjoint des préfets compétents.

Arrêté conjoint. L'arrêté conjoint peut désigner le préfet chargé de coordonner l'organisation de l'enquête et d'en centraliser les résultats. Par ailleurs, lorsque l'opération doit être réalisée sur le territoire de plusieurs départements mais qu'elle concerne principalement l'un d'eux, l'enquête publique est ouverte à la préfecture du département sur le territoire duquel la plus grande partie de cette opération doit être réalisée, et le préfet concerné est désigné pour coordonner son organisation et en centraliser les résultats.

Enquête préalable
Seule sera abordée dans ce « 50 questions » la procédure d'enquête de droit commun, à l'exclusion de l'hypothèse d'une DUP portant sur une opération susceptible d'affecter l'environnement.

11

Quel lieu pour l'enquête préalable à la DUP ?

L'enquête publique est ouverte soit à la préfecture du département, soit à la mairie de l'une des communes où doit être réalisée l'opération en vue de laquelle l'enquête est demandée.
Lorsque l'opération doit être réalisée sur le territoire et pour le compte d'une seule commune, l'enquête est ouverte à la mairie de cette commune.
Lorsque l'opération doit être réalisée sur le territoire d'une seule commune, mais que l'enquête publique n'est pas ouverte à la mairie de cette commune, un double du dossier d'enquête est transmis au maire de cette commune par les soins du préfet afin qu'il soit tenu à la disposition du public.
Lorsque l'opération doit être réalisée sur le territoire de plusieurs départements, mais qu'elle concerne principalement l'un d'eux, l'enquête publique est ouverte à la préfecture du département sur le territoire duquel la plus grande partie de cette opération doit être réalisée.

12

Quelles sont les conditions d'ouverture et de déroulement de l'enquête préalable ?

Elles sont fixées par arrêté préfectoral, pris après consultation du commissaire enquêteur ou du président de la commission d'enquête :
– cet arrêté définit l'objet de l'enquête, la date à laquelle celle-ci sera ouverte et sa durée, qui ne peut être inférieure à quinze jours ;
– il détermine les heures et le lieu où le public pourra prendre connaissance du dossier et formuler ses observations sur le registre d'enquête ;
– il désigne le lieu où siégera le commissaire enquêteur ou la commission d'enquête ;
– il peut, le cas échéant, indiquer l'adresse du site internet sur lequel les informations relatives à l'enquête pourront être consultées et prévoir les moyens offerts aux personnes intéressées afin qu'elles puissent communiquer leurs observations par voie électronique ;
– il peut ordonner le dépôt, pendant le délai et à partir de la date qu'il fixe, dans chacune des mairies des communes qu'il désigne à cet effet, d'un registre subsidiaire et d'un dossier sommaire donnant les caractéristiques principales des ouvrages les plus importants.

13

Quelle publicité pour l'ouverture de l'enquête préalable à la DUP ?

Le préfet fait procéder à la publication, en caractères apparents, d'un avis au public l'informant de l'ouverture de l'enquête, dans deux journaux régionaux ou locaux diffusés dans tout le département ou tous les départements concernés.
Cet avis est publié huit jours au moins avant le début de l'enquête et doit être ensuite rappelé dans les huit premiers jours suivants le début de celle-ci.
Lorsque l'opération projetée est d'importance nationale, cet avis est, en outre, publié dans deux journaux à diffusion nationale huit jours avant le début de l'enquête.
Huit jours au moins avant l'ouverture de l'enquête, et durant toute la durée de celle-ci, l'avis est, en outre, rendu public par voie d'affiches et, éventuellement, par tous autres procédés, dans au moins toutes les communes sur le territoire desquelles l'opération projetée doit avoir lieu.
Cette mesure de publicité peut être étendue à d'autres communes. Son accomplissement incombe au maire qui doit le certifier.

14

Comment sont formulées les observations du public dans le cadre d'une enquête préalable ?

Ces observations peuvent être consignées, par toute personne intéressée, directement sur les registres d'enquête, ou être adressées par correspondance au commissaire enquêteur ou au président de la commission d'enquête.
En outre, les observations peuvent, si l'arrêté d'ouverture d'enquête le prévoit, être adressées par voie électronique.
Toutes les observations écrites doivent être annexées au **registre d'enquête** et au registre subsidiaire le cas échéant. Les observations sont également reçues par le commissaire enquêteur, par le président de la commission d'enquête ou, le cas échéant, par l'un des membres de la commission ayant reçu délégation, aux lieu, jour et heure fixés par l'arrêté d'ouverture.

Registre d'enquête
A l'issue de l'enquête, le ou les registres d'enquête sont, selon les lieux où ils ont été déposés, clos et signés soit par le maire, soit par le préfet, soit par le préfet chargé de centraliser les résultats. Le préfet ou le maire en assure la transmission, dans les 24 heures, avec le dossier d'enquête, au commissaire enquêteur ou au président de la commission d'enquête. L'un ou l'autre examine les observations recueillies et entend toute personne qu'il lui paraît utile de consulter ainsi que l'expropriant, s'il en fait la demande.

15

Quels forme et délai pour le rapport et les conclusions du commissaire enquêteur sur l'opération déclarée d'utilité publique ?

Le commissaire enquêteur ou le président de la commission d'enquête rédige un rapport énonçant ses conclusions motivées, en précisant si elles sont favorables ou non à l'opération projetée et ce, dans un délai d'un mois à compter de l'expiration du délai d'enquête.
Une copie de ce rapport est déposée à la mairie de la commune où s'est déroulée l'enquête ainsi que dans toute autre commune désignée par l'autorité préfectorale. Une copie en est, en outre, déposée dans toutes les préfectures des départements où sont situées ces communes, selon les mêmes modalités.

16

Comment se déroule l'enquête préalable à la cessibilité ?

Le(s) préfet(s) du ou des départements concernés *(article R.131-3 et suivants)* prend un arrêté (conjoint, le cas échéant) qui :
– définit l'objet de l'enquête ;
– détermine la date à laquelle elle sera ouverte, ainsi que sa durée qui ne peut être inférieure à quinze jours ;
– fixe les jours et heures où les dossiers pourront être consultés dans les mairies et les observations recueillies sur les registres d'enquête ;
– précise le lieu où siégera le commissaire enquêteur ou la commission d'enquête ;
– prévoit le délai, qui ne peut excéder un mois, dans lequel le commissaire enquêteur ou la commission d'enquête devra donner son avis à l'issue de l'enquête.

À NOTER

L'arrêté conjoint peut désigner le préfet chargé de coordonner l'organisation de l'enquête et d'en centraliser les résultats.

17

Quelle publicité pour l'ouverture de l'enquête préalable à la cessibilité ?

Elle est globalement soumise aux mêmes formes et délais que l'ouverture de l'enquête préalable à la DUP. En sus, l'expropriant doit procéder à une notification individuelle du dépôt du dossier à la mairie, par LRAR, aux propriétaires lorsque leur domicile est connu. En cas de domicile inconnu, la notification est faite en double copie au maire, qui en fait afficher une, et, le cas échéant, aux locataires et aux preneurs à bail rural.
Ces propriétaires sont alors tenus de fournir les indications relatives à leur identité ou, à défaut, de donner tous renseignements en leur possession sur l'identité du ou des propriétaires actuels.
Tout intéressé peut, par ailleurs, consigner sur le registre d'enquête parcellaire les observations sur les limites des biens à exproprier ou les adresser par correspondance au maire, qui les joint au registre, au commissaire enquêteur ou au président de la commission d'enquête.

18

Quelles sont les modalités de clôture de l'enquête préalable à la cessibilité ?

A l'expiration de l'enquête, les registres sont clos et signés par le maire et transmis dans les vingt-quatre heures, avec le dossier d'enquête, au commissaire enquêteur ou au président de la commission d'enquête.
Ce dernier doit donner son avis sur l'emprise des ouvrages projetés, dans le délai fixé par l'arrêté d'ouverture d'enquête, et dresser le procès-verbal de l'opération après avoir entendu toutes les personnes susceptibles de l'éclairer.
Il doit ensuite transmettre le dossier et les registres, assortis dudit procès-verbal et de son avis, au préfet.

19

Quelle est l'autorité compétente pour prononcer l'utilité publique d'une opération ?

Autorité compétente
Certaines catégories de travaux ou d'opérations ne peuvent être déclarées d'utilité publique que par décret en Conseil d'Etat et ce, en raison de leur nature ou de leur importance. Ces travaux sont énumérés à l'article R.121-2 du Code de l'expropriation.

L'utilité publique est déclarée par l'**autorité compétente** de l'Etat *(article L.121-1 et R.121-1 et suivants)*. Dans la plupart des cas, la DUP est prise par un arrêté du préfet du lieu où se trouvent les immeubles faisant l'objet de l'opération ou par arrêté conjoint des préfets concernés, lorsque l'opération porte sur des immeubles situés sur le territoire de plusieurs départements.
La DUP peut toutefois également être prise :
– par arrêté du ministre responsable du projet, pour les opérations poursuivies en vue de l'installation des administrations centrales, des services centraux de l'Etat et des services à compétence nationale ;
– par arrêté du ministre chargé de la voirie routière nationale pour les travaux de création de routes express, lorsque la voie appartient au domaine public de l'Etat, ou par arrêté préfectoral dans les autres cas.

20

Dans quel délai doit intervenir la DUP ?

La déclaration d'utilité publique doit intervenir dans un délai maximum d'un an après la clôture de l'enquête publique *(article L.121-2)*.
Ce délai est augmenté de six mois lorsque la DUP ne peut être prononcée que par décret en Conseil d'Etat.

21

Quelle est la portée de la DUP et dans quel délai doit intervenir l'expropriation ?

La DUP, si elle ouvre un droit de délaissement au bénéfice des expropriés, n'emporte en elle-même aucun transfert de propriété. Elle n'a pas pour effet non plus de contraindre l'expropriant à réaliser les travaux dont elle est l'objet. Par contre, si l'expropriant entend mener jusqu'au bout son projet, ce dernier ne peut être substantiellement différent de celui objet de la DUP.
La DUP doit préciser le délai accordé pour réaliser l'expropriation, qui ne peut en principe excéder cinq ans *(articles L.121-4 et suivants)*.
Toutefois, ce délai peut être plus important :
– si la DUP est prononcée par décret en Conseil d'Etat ;
– si les opérations concernées sont prévues par des POS, des PLU ou autres documents d'urbanisme en tenant lieu ; il peut alors être porté à dix ans.
Par ailleurs, le délai de cinq ans susvisé peut être prorogé une fois pour une durée au plus égale à la durée initialement fixée, lorsque celle-ci n'est pas supérieure à cinq ans. Cette prorogation induit l'organisation d'une nouvelle enquête préalable en présence de circonstances nouvelles.

22

Que contient la DUP ?

Outre son délai de validité, la DUP doit indiquer :
– quel en est le bénéficiaire,
– le but de l'opération,
– l'urgence éventuelle,
– les textes sur lesquels elle est fondée,
– la personne publique chargée de la conduire, lorsque les travaux ou les opérations à réaliser intéressent plusieurs personnes publiques ;
– comment le maître de l'ouvrage participe financièrement à la réparation des dommages lorsque l'opération est susceptible de compromettre la structure d'une exploitation agricole ;
– les mesures destinées à éviter, réduire voire compenser les effets négatifs notables d'un projet sur l'environnement ou la santé humaine, et les modalités de leur suivi, si les atteintes à l'environnement ou au patrimoine culturel que risque de provoquer ce projet de travaux, d'ouvrages ou d'aménagements le justifient.

À NOTER
Lorsque les immeubles expropriés sont soumis à la loi du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis, la DUP peut prévoir que les emprises expropriées sont retirées de la propriété initiale.

23

Quelle doit être la compatibilité de la DUP avec le droit de l'urbanisme ?

La DUP doit être compatible ou, à défaut, être mise en compatibilité avec les prescriptions des Scot, PLU et POS, du SDRIF, des plans d'aménagement de zone applicable dans une ZAC, ou avec les dispositions à caractère réglementaire régissant un lotissement approuvé. Par ailleurs, la DUP doit être compatible avec la loi Littoral dont certaines dispositions sont directement opposables à son encontre.

Loi Littoral. Article L.121-23 : les documents et décisions relatifs à la vocation des zones ou à l'occupation et à l'utilisation des sols préservent les espaces terrestres et marins, sites et paysages remarquables ou caractéristiques du patrimoine naturel et culturel du littoral, et les milieux nécessaires au maintien des équilibres biologiques.

24

Quelles sont les conséquences de l'annulation d'une DUP et de l'arrêté de cessibilité sur les actes de la phase administrative… ?

L'annulation de la DUP prive de base légale les actes administratifs subséquents :
– arrêté de prorogation de la DUP,
– arrêté de cessibilité.
L'annulation de l'arrêté de cessibilité n'entraîne pas, par contre, l'annulation de la DUP.

25

… Et sur les actes de la phase judiciaire ?

Lorsque l'ordonnance d'expropriation n'est pas encore rendue, le juge de l'expropriation ne peut plus prononcer le transfert de propriété si l'arrêté de DUP ou de cessibilité a été annulé.
Lorsque l'ordonnance d'expropriation a déjà été rendue, mais qu'elle fait l'objet d'un pourvoi en cassation et que la DUP ou l'arrêté de cessibilité est annulé par une décision définitive du juge administratif, elle sera annulée par voie de conséquence.
Lorsque l'ordonnance d'expropriation a été rendue et est devenue définitive, l'annulation de la DUP ou de l'arrêté de cessibilité par une décision elle-même définitive permet à tout exproprié de faire constater, par **le juge de l'expropriation**, que ladite ordonnance est dépourvue de base légale, et de demander son annulation.
(Articles L.223-1 et R.223-1 et suivants)

26

Quelle est l'autorité compétente pour prononcer la cessibilité ?

C'est le préfet du département où sont situées les propriétés ou parties de propriétés dont la cession est nécessaire qui les déclare cessibles.
Lorsque les propriétés ou parties de propriétés sont situées sur le territoire de plusieurs départements, leur cessibilité est déclarée par arrêté conjoint des préfets concernés.
L'arrêté de cessibilité devient caduc s'il n'est pas transmis, dans les six mois, au greffe du juge de l'expropriation, en vue de l'édiction de l'ordonnance d'expropriation.

Le juge de l'expropriation
Il doit être saisi par l'exproprié dans un délai de deux mois à compter de la notification de la décision définitive du juge administratif annulant la DUP ou l'arrêté de cessibilité, sachant que si l'exproprié n'a pas été partie à la procédure devant la juridiction administrative, ce même délai court à compter de la réception de la lettre d'information susvisée. Le juge constate, par jugement, l'absence de base légale du transfert de propriété et en précise les conséquences de droit : restitution, dommages et intérêts, etc.

27

Quel est le contenu de l'arrêté de cessibilité ?

L'arrêté de cessibilité doit :
– désigner les propriétés déclarées cessibles, à savoir la nature, la situation, la contenance et la désignation cadastrale (section, numéro du plan et lieu-dit) ;
– préciser l'identité des propriétaires, à savoir : en ce qui concerne les personnes physiques, les nom, prénoms dans l'ordre de l'état civil, domicile, date et lieu de naissance et profession des parties, ainsi que le nom de leur conjoint ; en ce qui concerne les personnes morales : la dénomination, la forme juridique et le siège et, en outre, pour les associations et les syndicats, la date et le lieu de leur déclaration ou du dépôt de leurs statuts ; lorsque la personne morale est inscrite au répertoire prévu à l'article R.123-220 du Code de commerce, le numéro d'identité qui lui a été attribué, complété, si celle-ci est assujettie à immatriculation au registre du commerce et des sociétés, par la mention RCS suivie du nom de la ville où se trouve le greffe où elle est immatriculée, ainsi que les nom, prénoms et domicile du ou des représentants de la personne morale.

28

Quels sont les effets de l'ordonnance d'expropriation ?

L'ordonnance d'expropriation a pour effet de transférer la propriété du bien dès son prononcé par le juge de l'expropriation. Elle emporte extinction des droits réels et personnels existant sur le bien. Tous les baux s'éteignent donc automatiquement au jour de son édiction nonobstant son absence de publication ou de notification aux expropriés.

À NOTER

Le transfert de propriété n'emporte pas entrée en possession du bien qui reste subordonnée au paiement ou à la consignation de l'indemnité.

29

Qui doit notifier et publier l'ordonnance d'expropriation ?

Il appartient à l'expropriant de notifier l'ordonnance à l'ensemble des expropriés pour pouvoir en obtenir l'exécution. Cette notification peut être faite par courrier recommandé avec accusé de réception ou, à défaut, par voie de signification par huissier. Le courrier de notification doit reproduire les termes des articles 612 et 973 du Code de procédure civile ainsi que de l'article L.223-1 du Code de l'expropriation.
Afin d'assurer l'information des tiers intéressés, l'expropriant a également la charge de faire publier l'ordonnance par le service de publicité foncière.

À NOTER

La notification de l'ordonnance d'expropriation doit être faite individuellement à tous les expropriés (à chacun des époux, copropriétaires, indivisaires etc.).

30

Comment contester une ordonnance d'expropriation ?

Le recours contre une ordonnance d'expropriation ne peut être formé que par la voie du pourvoi en cassation et seulement pour incompétence, excès de pouvoir ou vice de forme. Le délai de recours est de deux mois à compter de la notification de l'ordonnance d'expropriation.
La cassation de l'ordonnance d'expropriation entraînera l'annulation automatique de tous les actes ou décisions qui en ont été la suite, et notamment des jugements fixant les indemnités d'expropriation. L'annulation de l'ordonnance d'expropriation rendra également irrégulière l'emprise et la prise de possession des biens par l'expropriant.
Ce dernier est normalement tenu de procéder à la rétrocession du bien sous réserve que des motifs d'intérêt général ne s'opposent pas à sa restitution à l'exproprié.

31

Qu'est-ce qu'un traité d'adhésion à l'ordonnance d'expropriation ?

L'accord amiable conclu après l'édiction de l'ordonnance d'expropriation est appelé traité d'adhésion ou acte d'adhésion. Il ne peut concerner que l'indemnité d'expropriation allouée pour le bien dont la propriété a déjà été transférée à l'expropriant par le prononcé de l'ordonnance d'expropriation.
Il s'agit d'un contrat de droit privé qui relève de la compétence du juge judiciaire.
Le traité d'adhésion peut prévoir la date d'entrée en possession du bien.

32

L'exproprié peut-il réclamer des loyers après le prononcé de l'ordonnance d'expropriation ?

En l'absence de paiement, consignation ou de l'acceptation d'un local de remplacement, l'exproprié conserve le droit de jouir des fruits de la possession du bien jusqu'au paiement effectif de l'indemnité d'expropriation. Cependant, ayant perdu tout droit personnel ou réel sur le bien, il ne peut que percevoir une « indemnité d'occupation » de son ancien locataire jusqu'à son départ effectif des lieux *(Cass. civ. 3e, 19 octobre 1988, n°87-13701 ; Cass. civ. 3e, 2 juillet 2013, n°11-26297).*

À NOTER

A partir de la notification de l'ordonnance d'expropriation au syndicat des copropriétaires, les charges afférentes du bien en copropriété sont dues par l'expropriant.

33

Comment l'expropriant doit-il notifier ses offres ?

L'expropriant peut, dès l'ouverture de l'enquête préalable, notifier ses offres aux expropriés *(article R.311-4).*
Préalablement à cette notification, l'expropriant doit notifier aux propriétaires et usufruitiers intéressés le dernier acte de procédure : soit l'avis d'ouverture d'enquête publique, soit l'acte déclarant l'utilité publique, soit l'arrêté de cessibilité, soit l'ordonnance d'expropriation *(article L.311-1).*
L'offre doit préciser que le propriétaire ou l'usufruitier sont tenus de faire connaître à l'expropriant, dans le délai d'un mois, les locataires ou encore toute personne possédant des droits sur le bien exproprié *(article R.311-1).*
Lorsqu'il dispose des éléments d'information suffisants pour rédiger le mémoire de saisine du juge, l'expropriant peut notifier sa proposition via un mémoire valant offre *(article R.311-9).*

34

Qui peut saisir et quand peut-on saisir le juge de l'expropriation ?

Pour la fixation des indemnités d'expropriation, si l'expropriant ne notifie pas ses offres, tout intéressé peut, une fois intervenu l'arrêté de cessibilité, mettre l'expropriant en demeure d'y procéder *(art. R.311-7).* Le juge de l'expropriation peut donc être saisi directement par l'exproprié et ce, après l'expiration d'un délai d'un mois à compter de cette mise en demeure. L'expropriant peut quant à lui saisir le juge de l'expropriation à l'expiration du délai d'un mois suivant la notification de ses offres ou du mémoire valant offre.
Le demandeur à l'instance doit notifier simultanément à la partie adverse une copie de son mémoire et, s'il s'agit de l'expropriant, le courrier de notification doit mentionner certaines **dispositions obligatoires**.

À NOTER

Depuis la modification de la partie réglementaire du Code de l'expropriation, le mémoire de saisine doit désormais être transmis en triple exemplaire au greffe de la juridiction de l'expropriation.

Dispositions obligatoires

Le courrier doit mentionner les dispositions des articles R.311-11, R.311-12, du premier alinéa de l'article R.311-13 et de l'article R.311-22.

35

Comment s'articule la procédure de première instance ?

La procédure devant le juge de l'expropriation est écrite et ne nécessite pas la représentation obligatoire d'un avocat.
Le défendeur dispose d'un délai de six semaines à compter de la notification du mémoire du demandeur pour adresser à celui-ci son mémoire en réponse. Les mémoires comportent un exposé des moyens des conclusions indiquant le montant demandé ou offert pour l'indemnité principale, les offres en nature et indemnités accessoires s'il y en a, et doivent être notifiés à la partie adverse, au plus tard, la veille de l'audience.
Si le demandeur est l'expropriant, le greffe notifie une ordonnance de transport sur les lieux à l'expropriant, à qui il incombe la charge de la notifier aux expropriés et au commissaire du gouvernement au moins quinze jours avant la visite des lieux.

36

Quel est le rôle du commissaire du gouvernement ?

Le directeur des finances publiques ou son représentant exerce les fonctions de commissaire du gouvernement durant la procédure judiciaire d'expropriation afin d'apporter des éléments d'information à la juridiction.
Il propose une évaluation motivée de l'indemnité principale et des indemnités accessoires, ainsi que les références justifiant leur montant et les raisons pour lesquelles les éléments non pertinents ont été écartés *(article R.311-16)*.
Ses conclusions doivent, sous peine d'irrecevabilité, être notifiées aux parties au moins huit jours avant la visite des lieux.
Le commissaire du gouvernement a le même statut que les parties durant la procédure et peut répondre, autant de fois qu'il est nécessaire, aux écritures des parties jusqu'au jour de l'audience.

37

A quelle date les biens sont-ils estimés par le juge de l'expropriation ?

L'estimation du bien exproprié doit être faite à la date de la décision de première instance, en fonction de sa consistance à la date de l'ordonnance d'expropriation *(article L.322-1)* et en fonction de son usage effectif à la date de référence.
Le juge de l'expropriation ne peut donc prendre en considération un élément de plus-value inexistant à la date du jugement, tel un futur projet d'aménagement par exemple.
La date de référence se situe, en principe, un an avant l'ouverture de l'enquête publique *(article L.322-2)*.
Cette règle est néanmoins assortie d'un certain nombre d'exceptions parmi lesquelles figure l'hypothèse de l'expropriation d'un bien situé dans une zone où s'applique le droit de préemption.
Dans cette hypothèse, l'article L.213-4 du Code de l'urbanisme prévoit que la date de référence est la date à laquelle est devenu opposable aux tiers le plus récent des actes rendant public, approuvant, révisant ou modifiant le POS, ou approuvant, révisant ou modifiant le PLU et délimitant la zone dans laquelle est situé le bien.

38

L'exproprié peut-il solliciter une réquisition d'emprise totale ?

En cas d'expropriation partielle, l'exproprié peut requérir l'emprise totale de la parcelle expropriée ou d'un immeuble bâti, dans le délai d'un mois suivant la notification des offres de l'expropriant *(articles L.342-1 et R.242-1)*, si la partie restante n'est plus utilisable dans des conditions normales. Le juge de l'expropriation en fixe alors le prix d'acquisition et le jugement emporte transfert de propriété.
L'exploitant agricole peut également solliciter une réquisition d'emprise totale ou partielle pour les parties restantes de son exploitation devenues inexploitables de fait suite à l'expropriation *(article L.242-3)*.

39

Quelle est la voie de recours du jugement fixant les indemnités d'expropriation ?

La voie de recours est l'appel. Chaque partie peut interjeter appel, ainsi que le commissaire du gouvernement, dans le délai d'un mois suivant la signification du jugement par acte extrajudiciaire. La nouvelle écriture de la partie réglementaire du Code de l'expropriation a aligné les délais de transmission des écritures des parties sur le droit commun de l'appel. Depuis le 1er janvier 2015, les conclusions d'appelant doivent ainsi être déposées dans le délai de trois mois et celles de l'intimé et du commissaire du gouvernement dans le délai de deux mois suivant celles de l'appelant. Le nouvel article R.311-26 précise que l'intimé à un appel incident dispose d'un délai de deux mois pour y répondre.

À NOTER

La déclaration d'appel doit être faite ou adressée par lettre recommandée au greffe de la cour. Il n'est donc pas possible de faire appel via le RPVA.

40

Quelles sont les spécificités de la procédure d'appel en fixation judiciaire ?

Comme en première instance, la représentation par un avocat devant la cour d'appel n'est pas obligatoire. Les écritures sont transmises au greffe de la cour en autant de copies qu'il y a de parties plus un.

À NOTER

Depuis le 1er janvier 2015, l'audience en formation collégiale de la chambre des expropriations n'est plus composée uniquement de juges de l'expropriation, ce qui posait des difficultés pratiques compte tenu du fait qu'il existe un seul juge de l'expropriation par département.

41

Quelles sont les méthodes d'évaluation du bien exproprié ?

La méthode d'évaluation par comparaison est la plus couramment utilisée. Elle consiste à comparer les biens présentant des caractéristiques proches du bien à évaluer et bénéficiant d'une situation géographique comparable. Il appartient aux parties et au commissaire du gouvernement de soumettre au juge des termes de comparaison et ce dernier devra justifier les raisons qui l'ont conduit à retenir ou à écarter les termes versés aux débats.
La méthode par la valeur de récupération foncière est également utilisée en présence de bâti très dégradé lorsque la valeur des constructions est nettement inférieure à celle du terrain. Le terrain est alors évalué en tant que terrain nu et sont ensuite soustraits les frais de démolition.
Le recours à d'autres méthodes d'évaluation est fonction des caractéristiques particulières des biens.

42

Qu'est-ce que l'indemnité de remploi ?

L'indemnité de remploi est systématiquement allouée et calculée forfaitairement par le juge de l'expropriation (usuellement de 20 % jusqu'à 5000 euros, 15 % jusqu'à 10000 euros, 10 % pour la fraction au-delà de 10000 euros). Elle comprend les frais de tous ordres normalement exposés pour l'acquisition de biens de même nature moyennant un prix égal au montant de l'indemnité principale. Cette indemnité de remploi n'est toutefois pas due si le bien était notoirement destiné à la vente ou mis en vente par le propriétaire exproprié au cours de la période de six mois ayant précédé l'arrêté de DUP *(article R.322-5)*.

RPVA
Le Réseau privé virtuel des avocats (RPVA) est le réseau informatique sécurisé de la profession d'avocat en France.

43

Quelles sont les obligations en matière de relogement des expropriés ?

Les dispositions des articles L.314-1 et suivants du Code de l'urbanisme prévoient les conditions de relogement des occupants des biens expropriés ou de réinstallation des commerçants, artisans et industriels évincés.
En ce qui concerne notamment les locaux à usage d'habitation, il doit notamment être fait à l'occupant du bien exproprié au moins deux propositions portant sur des locaux satisfaisant à la fois aux normes d'habitabilité définies par application du 3e alinéa de l'article L.322-1 du CCH et aux conditions prévues à l'article 13 bis de la loi n°48-1360 du 1er septembre 1948. Si l'offre de logement est notifiée dans le délai de six mois, l'expropriant est regardé comme valablement libéré de ses obligations en la matière. Le silence conservé par le propriétaire occupant est réputé valoir acceptation. Le juge judiciaire vérifie que les logements proposés correspondent à l'ensemble des caractéristiques précitées *(Cass. 3e civ. 26 mars 1997 n°95-70.188)*.

44

Comment se calcule l'indemnisation d'un commerçant évincé ?

Les indemnités sont également fixées par le juge de l'expropriation.
L'indemnité principale est calculée d'après la valeur du fonds de commerce ou la valeur du droit au bail si celui-ci ne possède pas de fonds de commerce (bureaux par exemple).
Les indemnités accessoires allouées consistent à réparer les éventuels préjudices causés par le trouble commercial résultant de l'interruption temporaire de l'activité, les frais de déménagement et de réinstallation dans un local identique ou encore les indemnités de licenciement de personnel.

À NOTER

L'expropriant peut aussi proposer un local équivalent situé dans la même agglomération en lieu et place du paiement de l'indemnité (article L.322-12). Dans cette hypothèse, seuls les préjudices résultant de la privation de jouissance sont indemnisés.

45

Le juge de l'expropriation doit-il tenir compte des termes de comparaison inclus dans le périmètre de la DUP ?

Lorsque des accords amiables sont intervenus, à l'intérieur du périmètre de la DUP, avec au moins la moitié des propriétaires intéressés et portant sur les deux tiers au moins des superficies concernées, ou lorsqu'ils ont été conclus avec les deux tiers au moins des propriétaires et portent sur la moitié au moins des superficies concernées, le juge de l'expropriation a l'obligation de les prendre pour base dans l'évaluation du bien *(article L.322-8)*.

46

A quelle date l'expropriant peut-il prendre possession du bien exproprié ?

L'appel du jugement de fixation du prix n'étant pas suspensif, la prise de possession est envisageable si l'indemnité d'expropriation a été payée ou si elle a fait l'objet d'une consignation ou si le local de remplacement proposé a été accepté par l'exproprié, sous réserve que le transfert de propriété ait été prononcé par l'ordonnance d'expropriation.
A compter de ces formalités, l'exproprié dispose d'un délai d'un mois pour quitter les lieux *(article L.231-1)*.
Le juge de l'expropriation statuant en la forme des référés est compétent pour prononcer l'expulsion des expropriés à l'expiration du délai d'un mois *(article R. 231-1)*.

À NOTER

Ce délai d'un mois ne peut en aucun cas être modifié par le juge.

47

Quelle est la condition pour consigner le montant des indemnités ?

La consignation est possible dès lors qu'il existe un obstacle au paiement, comme notamment une opposition des expropriés à recevoir le paiement des indemnités fixées par le juge de l'expropriation *(article R.323-8 5°)*.
En cas d'appel du jugement fixant l'indemnité et lorsqu'il existe des indices sérieux laissant présumer qu'en cas d'infirmation, l'exproprié serait susceptible de ne pas restituer à l'expropriant les sommes versées après le jugement de première instance, l'expropriant peut demander au premier président de la cour d'appel de consigner tout ou partie du montant de l'indemnité supérieur à ce que l'expropriant avait proposé. Cette consignation vaut paiement du surplus et autorise la prise de possession *(article L.331-3)*.

À NOTER

Le Conseil constitutionnel a jugé ces dispositions conformes à la Constitution, avec une réserve d'interprétation (CC, 6 avril 2012, décision n°2012-226 QPC ; CC, 23 mai 2013, décision n°2013-670 DC).

48

Quels sont les effets des procédures d'urgence sur la prise de possession ?

Lorsque l'arrêté de DUP indique qu'il y a urgence à prendre possession des biens expropriés, la procédure en fixation judiciaire des indemnités est accélérée.
Le délai de notification des offres pour l'expropriant avant de saisir le juge est réduit à quinze jours.
Le juge tient l'audience à l'issue du transport sur les lieux et les parties peuvent, contrairement à la procédure de droit commun qui est écrite, développer des éléments nouveaux de droit et de fait à l'oral.
Le juge peut décider de fixer des indemnités provisionnelles, par un jugement non motivé et non susceptible d'appel, s'il ne s'estime pas suffisamment éclairé à ce stade de la procédure, afin de permettre la prise de possession rapide du bien par l'expropriant.
L'audience en vue de la fixation des indemnités définitives doit alors avoir lieu dans le délai d'un mois.

49

Dans quel délai l'expropriant doit-il payer ou consigner le montant des indemnités ?

L'expropriant doit payer ou consigner l'intégralité des indemnités dans le délai de trois mois à compter de la signification du jugement définitif ou de la signature du traité d'adhésion.
A défaut, l'exproprié a le droit au paiement d'intérêts.
Si l'ordonnance d'expropriation intervient postérieurement à la décision définitive fixant le montant de l'indemnité, le délai de trois mois court à compter de la date de l'ordonnance d'expropriation.

À NOTER

Si le jugement ou l'arrêt n'a pas été signifié, aucun intérêt de paiement ne peut être sollicité par l'exproprié.

50

Les expropriants peuvent-ils demander la rétrocession de leur bien ?

Si le bien exproprié n'a pas reçu la destination prévue par l'arrêté de DUP ou a cessé de recevoir cette destination dans un délai de cinq ans suivant l'ordonnance d'expropriation, les anciens propriétaires ou leurs ayants droit peuvent en demander la rétrocession pendant un délai de trente ans, sauf si un nouvel arrêté de DUP est édicté.
Si l'expropriant décide d'aliéner un bien susceptible de donner lieu à l'exercice du droit de rétrocession, il doit en informer l'ancien propriétaire ou ses ayants droit qui dispose[nt] d'un délai de deux mois pour faire connaître sa[leur] décision *(articles R.421-1 et suivants)*.
Le juge de l'expropriation est compétent pour connaître des litiges nés de la mise en œuvre du droit de rétrocession lorsque la contestation porte sur le prix.