



OFFRE DÉCOUVERTE
cliquez ici



Actualité

Toute l'actu Dossiers d'actu Points de vue A lire Agenda

Municipales 2020

Carnets de campagne Communication électorale Financer la campagne Droit électoral Conseil municipal

Mandat

Le maire employeur Les fiches mandat Statut de l'élu Retours d'expériences

50 Questions

Juridique

Vos questions Textes officiels Réponses ministérielles Décryptage juridique

Sur le terrain

Nos conseils Travailler avec Communes nouvelles

OCTOBRE 2020

Les procédures d'expropriation

par Auteur associé

Le code de l'expropriation a été modifié en 2013 afin d'y inclure des dispositions de nature législative qui n'avaient pas été codifiées, améliorer le plan du code et donner compétence en appel à la juridiction de droit commun. Puis, en 2014, il a été procédé à sa recodification. Depuis lors, il n'y a pas eu de réforme majeure en la matière. La réforme de la procédure civile au 1er janvier 2020 a toutefois eu un impact sur la procédure en fixation judiciaire des indemnités d'expropriation. Par ailleurs, tant le Conseil d'Etat que la Cour de cassation ont apporté des précisions jurisprudentielles permettant de mieux appréhender certains aspects de la phase administrative ou de la phase judiciaire. Ces 50 questions-réponses rappellent ainsi les fondamentaux de l'expropriation, mais surtout les actualisent au regard de ces dernières évolutions procédurales et jurisprudentielles.

Par Barbara Rivoire, avocate associée et Jonathan Azogui, avocat, Sartorio avocats

L'UTILITÉ PUBLIQUE DE L'OPÉRATION

Pourquoi faire le choix de l'expropriation ?

L'expropriation est un mode d'acquisition d'immeubles sortant du droit commun en vue de permettre la réalisation de projets d'intérêt général. Cette procédure, particulièrement prisée en ces temps de pénurie du foncier, est strictement encadrée. En effet, « 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 » (art. 545 du code civil). De même, « 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 (...) » (art. 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen)). Enfin, l'article 1^{er} du protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) prévoit que « 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 ». Ce n'est donc qu'à travers une déclaration d'utilité publique (DUP), prise par l'Etat, que la procédure d'expropriation peut être initiée, même si elle peut être engagée à la demande et au bénéfice d'autres personnes publiques et privées.

Qu'est-ce qu'une opération d'utilité publique ?

Une expropriation ne peut être prononcée que si elle répond à une utilité publique. Il convient de s'interroger:

- l'opération présente-elle un intérêt général ? Il suffit que le projet ne permette pas d'atteindre les finalités d'intérêt général expressément invoquées pour sa réalisation pour qu'il soit dénué d'utilité publique (TA Marseille, 14 mars 2019, n° 1603602.) ;
- l'opération peut-elle 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 sont-ils excessifs eu égard à l'intérêt qu'elle présente ? Ce n'est que si le bilan avantages / inconvénients est positif que l'opération pourra être déclarée d'utilité publique. Tel n'est pas le cas d'une opération répondant à une finalité d'intérêt général mais pour laquelle l'atteinte aux droits de propriété et le coût paraissent excessifs (CE, 11 décembre 2019, n° 419760.).

Quelle autorité étatique peut prononcer l'utilité publique d'une opération ?

Dans la plupart des cas, la déclaration d'intérêt public (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 ;
- pour les travaux de création de voies rapides, soit par arrêté du ministre chargé de la voirie routière nationale lorsque la voie appartient au domaine public de l'Etat, soit par arrêté préfectoral dans les autres cas.

Enfin, 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.

Quels sont les biens susceptibles d'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 néanmoins envisageable pour ces derniers après leur désaffectation et déclassement préalables. De même, les 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 (Art. L. 3112-1 du code général de la propriété des personnes publiques (CG3P)).

Dans quel délai doit intervenir la DUP ?

La DUP doit intervenir un an maximum après la clôture de l'enquête publique. Ce délai est augmenté de six mois lorsqu'elle ne peut être prononcée que par décret en Conseil d'Etat. La DUP doit, en outre, préciser le délai accordé pour réaliser l'expropriation, qui ne peut en principe excéder cinq ans (Art. L. 121-4 du code de l'expropriation.). Toutefois, ce délai peut être plus important si la DUP est prononcée par décret en Conseil d'Etat ou si les opérations concernées sont prévues par des plans d'occupation des sols (POS), des plans locaux d'urbanisme (PLU) ou autres documents d'urbanisme en tenant lieu. Il sera alors de 10 ans maximum. Le délai de 5 ans peut être prorogé une fois pour une durée au plus égale à la durée initialement fixée. Le Conseil d'Etat a récemment précisé cette règle, considérant que l'autorité compétente peut proroger les effets d'une DUP, sauf si l'opération n'est plus susceptible d'être légalement réalisée. Cette prorogation peut être décidée sans procéder à une nouvelle enquête publique, sauf si le projet est substantiellement modifié (CE, 13 mars 2019, n° 418994, mentionné dans les tables du recueil Lebon.).

Quelle est la marge d'appréciation du préfet ?

Le préfet dispose d'un certain pouvoir d'appréciation dans la mise en œuvre de la procédure d'expropriation. En effet, il peut refuser d'engager la procédure d'expropriation lorsqu'il justifie d'un motif sérieux mais également s'il a un motif d'opportunité pour s'y opposer. Dans cette hypothèse, sa décision de refus doit cependant être motivée et comporter l'énoncé des considérations de droit et de fait. Par ailleurs, elle est susceptible de recours devant le juge administratif qui exerce alors un contrôle réduit à l'erreur manifeste d'appréciation.

Quelle est la portée de la DUP ?

La DUP ouvre un droit de délaissement au bénéfice des expropriés. Elle n'emporte par contre en elle-même aucun transfert de propriété, celui-ci étant opéré soit par l'ordonnance d'expropriation, soit par voie amiable. La DUP n'a pas non plus pour effet de contraindre l'expropriant à réaliser les travaux dont elle est l'objet.

Comment s'articule la DUP avec la déclaration de projet ?

Pour les opérations susceptibles d'affecter l'environnement, la DUP est obligatoirement précédée de la déclaration de projet prévue à l'article L. 126-1 du code de l'environnement. Si l'expropriation est poursuivie au profit d'une collectivité territoriale, d'un de ses établissements publics ou de tout autre établissement public, celle-ci ou celui-ci doit se prononcer, dans un délai qui ne peut excéder six mois, sur l'intérêt général du projet et ce, sur demande de l'autorité compétente de l'Etat. En revanche, si l'expropriation est poursuivie au profit de l'Etat ou de l'un de ses établissements publics, la DUP tient lieu de déclaration de projet. L'acte déclarant d'utilité publique l'opération est accompagnée d'un document qui expose les motifs et considérations justifiant son utilité publique.

La DUP doit-elle être compatible avec les documents d'urbanisme ?

La DUP doit, entre autres, être compatible avec les prescriptions des Scot, PLU, POS, et du schéma directeur de la région Île-de-France (SDRIF). A défaut, il doit être procédé à une mise en compatibilité du ou des documents d'urbanisme dans les conditions fixées par le code de l'urbanisme. S'agissant plus particulièrement des PLU, l'enquête publique concernant l'opération doit porter à la fois sur son utilité publique et sur la mise en compatibilité du plan qui en est la conséquence. Il s'agira nécessairement d'une enquête publique de type environnemental. Par ailleurs, les dispositions proposées pour assurer la mise en compatibilité du PLU doivent faire l'objet d'un examen conjoint de l'Etat, de l'EPCI compétent ou de la commune et des personnes publiques associées (Art. L. 153-54 et suivants du code de l'urbanisme.).

Quelle est la particularité des opérations relatives à des immeubles soumis au régime de la copropriété ?

Lorsque les immeubles expropriés sont soumis à la loi n° 65-557 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 (Art. L. 122-6 du code de l'expropriation.). Dans cette hypothèse, l'acte prononçant la cessibilité devra préciser l'emplacement de la ligne divisoire (Art. L. 132-2 du code de l'expropriation.) et l'ordonnance d'expropriation devra constater l'existence de cette décision de retrait (Art. R. 221-4 du code de l'expropriation.). Autrement dit, à défaut d'une telle précision dans l'arrêté de cessibilité, le juge de l'expropriation ne pourra pas constater l'existence de cette décision de retrait.

CESSIBILITÉ ET ENQUÊTES

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.

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). Il doit également préciser l'identité des propriétaires :

- en ce qui concerne les personnes physiques : les nom, prénoms, 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 (registre du commerce et des sociétés) 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.

Faut-il dresser un document d'arpentage en cas d'expropriation partielle ?

Oui. Selon l'article R. 132-1 du code de l'expropriation et l'article 7 du décret n° 55-22 du 4 janvier 1955, lorsqu'un arrêté de cessibilité déclare cessibles des parties de parcelles, ce qui implique de modifier les limites des terrains concernés, un document d'arpentage doit être préalablement réalisé afin que l'arrêté désigne les parcelles concernées conformément à leur numérotation issue de ce document. La jurisprudence s'est récemment accordée sur ce point : le défaut d'accomplissement de cette obligation, qui constitue alors une garantie pour les propriétaires concernés par la procédure, entache d'irrégularité l'arrêté de cessibilité (CE, 9 juillet 2018, mentionné dans les tables du recueil, n° 406696.). De même, la Cour de cassation

a jugé qu'en cas d'expropriation partielle impliquant de modifier les limites des terrains concernés, un document d'arpentage doit être préalablement réalisé afin que les parcelles concernées soient désignées conformément à leur numérotation issue de ce document (Cass. civ. 3 e , 13 juin 2019, n° 18-14225.).

Quelle procédure d'enquête publique doit être mise en œuvre préalablement à la DUP ?

Le code de l'expropriation régit l'enquête préalable à la DUP, ainsi que l'enquête parcellaire aux fins de recherche des propriétaires et titulaires de droits réels concernés par l'expropriation. Cette dernière peut être conduite concomitamment à l'enquête préalable à la DUP. Toutefois, lorsque la DUP porte sur une opération susceptible d'affecter l'environnement, l'enquête publique sera de type environnemental, c'est-à-dire qu'elle sera régie par les dispositions des articles L. 123-1 et suivants du code de l'environnement. Le contenu du dossier d'enquête publique, son déroulement et sa durée seront alors différents et elle pourra bénéficier, en outre, des possibilités de suspension ou d'organisation d'une enquête complémentaire.

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

Si la DUP est sollicitée pour réaliser des travaux ou ouvrages, le dossier doit comporter une notice explicative, le plan de situation, le plan général des travaux, les caractéristiques principales des ouvrages les plus importants et l'appréciation sommaire des dépenses (Art. R. 112-4 du code de l'expropriation.). Si elle est sollicitée pour constituer des réserves foncières, le dossier d'enquête doit comporter au moins une notice explicative, le plan de situation, le périmètre délimitant les immeubles à exproprier, l'estimation sommaire du coût des acquisitions à réaliser (Art. R. 112-5 du code de l'expropriation.). 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. Enfin, 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.

Quel est le déroulement de l'enquête préalable à la DUP ?

Les conditions dans lesquelles cette enquête sera réalisée 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 siègera 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 que les personnes intéressées 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.

Quelle publicité pour informer de l'ouverture de l'enquête préalable ?

Le préfet fait procéder à la publication, en caractères apparents, d'un avis au public informant de l'ouverture de l'enquête et ce, 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 suivant 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.

Quel est le contenu du dossier d'enquête parcellaire ?

Le dossier d'enquête préalable à la cessibilité doit contenir un plan parcellaire régulier des terrains et bâtiments, ainsi que 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 tout autre moyen (Art. R. 131-3 du code de l'expropriation.).

Comment se déroule l'enquête parcellaire ?

Le ou les préfets du ou des départements concernés 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 siègera 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.

Quelle publicité pour l'ouverture de l'enquête parcellaire ?

Elle est globalement soumise aux mêmes formes et délais que l'ouverture de l'enquête préalable à la DUP. L'expropriant doit toutefois procéder à une notification individuelle du dépôt du dossier à la mairie par lettre recommandée aux propriétaires. Si leur domicile est inconnu, la notification est faite en double copie au maire. L'expropriant n'est pas tenu de procéder à de nouvelles recherches lorsque l'avis de réception de la notification effectuée au domicile ne lui est pas retourné dans le délai normal d'acheminement, l'affichage en mairie se substituant alors à la notification individuelle (CE, 18 juin 2018, n° 407310, mentionné dans les tables du recueil Lebon.). En tout état de cause, les propriétaires doivent fournir les indications relatives à leur identité, ou, à défaut, donner tous renseignements sur l'identité du ou des propriétaires.

A NOTER. Tout intéressé peut consigner sur le registre d'enquête parcellaire les observations sur les limites des biens à exproprier ou les adresser par correspondance au maire.

LE TRANSFERT DE PROPRIÉTÉ

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. Attention, le transfert de propriété n'emporte pas entrée en possession du bien qui reste subordonnée au paiement ou à la consignation de l'indemnité. Il appartient à l'expropriant de notifier l'ordonnance à l'ensemble des expropriés soit par courrier recommandé ou, à défaut, par huissier. Le courrier de notification doit reproduire les termes des articles 612 et 973 du code de procédure civile et L. 223-1 du code de l'expropriation. Pour informer les tiers intéressés, l'expropriant a également la charge de publier l'ordonnance au service de publicité foncière.

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

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.

L'accord amiable conclu avec l'exproprié sur le montant de l'indemnité doit-il être notifié aux créanciers ?

Lorsque l'indemnité fixée à l'amiable (Art. R. 311-8.), après la DUP, est inférieure au montant total des créances pour le recouvrement desquelles il a été pris inscription, les créanciers bénéficiaires d'inscriptions de privilèges ou d'hypothèques, peuvent exiger que l'indemnité acceptée par leur débiteur soit soumise au juge. L'expropriant notifie alors aux créanciers l'accord intervenu sur le prix, chaque fois que ce prix n'est pas supérieur d'au moins 10 % au montant de la créance, de ses intérêts et des frais et dépens garantis par l'inscription. Faute d'avoir fait connaître leur intention à l'expropriant dans le délai d'un mois à compter de la notification de l'accord intervenu sur le prix, les créanciers sont réputés avoir accepté l'indemnité fixée à l'amiable.

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. 3 e , 19 octobre 1988, n° 87-13701 ; Cass. civ. 3 e , 2 juillet 2013, n° 11-26297.).

A 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.

Comment poursuivre la procédure d'expropriation lorsqu'un exproprié est décédé ?

L'expropriant doit, par tout moyen, réussir à identifier les ayants droit de la personne décédée afin de leur notifier une offre d'indemnisation (art. R. 311-5). S'il n'est pas en mesure de le faire et que le propriétaire décédé est toujours identifié au fichier immobilier, l'expropriant a la possibilité de faire désigner la Direction nationale d'interventions domaniales (DNID) en tant que curateur à la succession vacante conformément à l'article 809-1 du code civil, sur simple requête adressée au président du tribunal judiciaire du dernier domicile connu de la personne décédée. La DNID pourra alors régulièrement représenter cette succession devant le juge de l'expropriation.

LES INDEMNITÉS

Comment l'expropriant doit-il notifier ses offres ?

L'expropriant peut, dès l'ouverture de l'enquête préalable, adresser ses offres aux expropriés (Art. R. 311-4). Préalablement, 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 (Art. 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 (Art. 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 (Art. R. 311-9).

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 (Le courrier doit mentionner les dispositions des articles R. 311-11, R. 311-12, du 1^{er} alinéa de l'article R. 311-13 et de l'article R. 311-22.).

Comment s'articule la procédure de première instance ?

La procédure devant le juge de l'expropriation est écrite. 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 communiqués 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 de la faire connaître aux expropriés et au commissaire du gouvernement au moins quinze jours avant la visite des lieux.

Doit-on obligatoirement constituer avocat pour être représenté devant le juge de l'expropriation ?

Oui, pour toutes les instances en fixation judiciaire introduites à compter du 1^{er} janvier 2020. Le décret du 11 décembre 2019 réformant la procédure civile a fait basculer la procédure devant le juge de l'expropriation tant en première instance tribunal judiciaire (Art. R. 311-9.) que devant la cour d'appel (Art. R. 311-27.) dans le champ des procédures avec représentation obligatoire. A défaut pour les parties de constituer avocat, l'ensemble de leurs écritures produites seront déclarées irrecevables (Art. R. 311-9.).

A NOTER. La représentation par avocat étant désormais obligatoire, les règles de la postulation territoriale s'appliquent. Mais il existe une exception pour « l'Etat, les régions, les départements, les communes et leurs établissements publics ». Ces derniers sont ainsi libres de ne pas recourir à un avocat et « peuvent se faire assister ou représenter par un fonctionnaire ou un agent de leur administration ».

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 (Art. 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.

A quelle date les biens sont-ils estimés ?

L'estimation 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 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, comme un futur projet d'aménagement. La date de référence se situe, en principe (Art. L. 322-1 art. L. 322-2.), un an avant l'ouverture de l'enquête publique. Il existe néanmoins des exceptions. Par exemple, pour un bien situé dans une zone où s'applique le droit de préemption. Dans ce cas, 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 le PLU et délimitant la zone dans laquelle est situé le bien (art. L. 213-4 du code de l'urbanisme). Un acte qui se borne à modifier le périmètre d'une zone d'un PLU sans affecter ses caractéristiques propres ne peut être pris comme date de référence (Cass. civ. 3 e , 13 juin 2019, n° 18-18445.).

La date de publication d'une DUP emportant mise en compatibilité du PLU peut-elle servir de date de référence ?

La Cour de cassation a répondu négativement à cette question en interprétant strictement les dispositions du code de l'expropriation et du code de l'urbanisme (Cass. civ. 3 e , 25 janvier 2018, n° 16-25138.). Elle a considéré que « si les indemnités allouées doivent couvrir l'intégralité du préjudice direct, matériel et certain causé par l'expropriation, les expropriés ne peuvent cependant bénéficier de la plus-value apportée à leurs immeubles par les opérations d'urbanisme prévues par l'autorité expropriante ». Retenir la date de publicité d'une DUP emportant mise en compatibilité du PLU comme date de référence pour la fixation de l'indemnité d'expropriation reviendrait ainsi à faire bénéficier l'exproprié d'un enrichissement sans cause.

L'exproprié peut-il solliciter une réquisition d'emprise totale de la parcelle expropriée ?

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 (Art. L. 342-1 et R. 242-1.) si la partie restante n'est plus utilisable dans des conditions normales. Le juge de l'expropriation 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 inexploitable de fait suite à l'expropriation (Art. L. 242-3.).

L'exproprié peut-il solliciter une indemnité accessoire pour dépréciation du surplus en cas d'expropriation partielle ?

La Cour de cassation considère que désormais, en cas d'expropriation partielle (Cass. civ. 3 e , 4 avril 2019, n° 18-10989.), l'exproprié a droit à une indemnité pour dépréciation du surplus, quelle que soit la nature du bien exproprié. Une telle indemnité accessoire ne peut donc plus être refusée en raison de la qualification de terrain à bâtir des parcelles considérées, sauf à violer l'article L. 321-1 du code de l'expropriation.

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. Les conclusions d'appelant doivent être déposées dans le délai de trois mois et celles de l'intimé et du commissaire du gouvernement dans le délai de trois mois suivant celles de l'appelant. L'intimé à un appel incident dispose d'un délai de trois mois pour y répondre.

A NOTER. Nonobstant la représentation obligatoire devant la cour d'appel depuis le 1^{er} janvier 2020, la procédure via le réseau privé virtuel des avocats (RPVA) demeure toujours exclue pour la notification des mémoires par les parties. Seule la lettre recommandée avec accusé de réception ou le dépôt au greffe sont admis à cette heure.

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 il est ensuite soustrait les frais de démolition. Le recours à d'autres méthodes d'évaluation est fonction des caractéristiques particulières des biens.

Qu'est-ce que l'indemnité de emploi ?

L'indemnité de emploi est systématiquement allouée et calculée forfaitairement par le juge de l'expropriation (usuellement de 20 % jusqu'à 5 000 €, 15 % jusqu'à 10 000 €, 10 % pour la fraction au-delà de 10 000 €). Elle comprend les frais de tout ordre normalement exposés pour l'acquisition de biens de même nature moyennant un prix égal au montant de l'indemnité principale. Cette indemnité de emploi 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 (Art. R. 322-5.).

Quelles sont les obligations en matière de relogement des expropriés ?

Les articles L. 314-1 et suivants du code de l'urbanisme prévoient les conditions de relogement des occupants ou de réinstallation des commerçants, artisans et industriels évincés. S'agissant des locaux à usage d'habitation, au moins deux propositions portant sur des locaux satisfaisant aux normes d'habitabilité (art. L. 322-1, 3^e alinéa du CCH et art. 13 bis de la loi n° 48-1360 du 1^{er} septembre 1948) doivent être fait à l'occupant. Si l'offre de logement est notifiée dans les six mois, l'expropriant est regardé comme valablement libéré de ses obligations en la matière. Le silence du propriétaire occupant vaut acceptation. Le juge judiciaire vérifie que les logements proposés correspondent à l'ensemble des caractéristiques précitées (Cass. 3 e civ, 26 mars 1997, n° 95-70.188). Par ailleurs, la cour d'appel de Bordeaux a jugé que tout propriétaire occupant avait droit au relogement, qu'il en ait fait la demande préalable ou non. L'expropriant qui omet de mettre en œuvre cette procédure s'expose donc à un rejet de sa demande d'expulsion.

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.

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

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 portant 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 (Art. L. 322-8).

PRISE DE POSSESSION ET CONTENTIEUX

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. Le juge de l'expropriation statuant selon la procédure accélérée au fond (ancienne procédure « en la forme des référés ») est compétent pour prononcer l'expulsion des expropriés à l'expiration de ce délai.

A NOTER. Ce délai d'un mois ne peut en aucun cas être modifié par le juge (Art. L. 231-1).

Dans la procédure d'expulsion, les parties sont-elles également obligées de constituer avocat ?

L'extension de la représentation obligatoire depuis le 1^{er} janvier 2020 devant le juge de l'expropriation demeure circonscrite au Livre III « Indemnisation » du code de l'expropriation. En conséquence, la procédure d'expulsion autorisant la saisine du juge de l'expropriation selon la procédure accélérée au fond n'impose pas la constitution obligatoire d'un avocat pour chaque partie.

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 (Art. 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'infirmité, 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 (Art. L. 331-3).

A 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).

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.

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

L'expropriant doit intégralement payer ou consigner la totalité 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.

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

Les expropriés 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 d'un délai de deux mois pour faire connaître leur décision (Art. 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.

A NOTER. Le propriétaire irrégulièrement exproprié qui ne peut bénéficier de la restitution doit recevoir une indemnité correspondant à la valeur du bien au jour de la décision constatant l'absence de restitution, sous la seule déduction de l'indemnité de dépossession déjà perçue, augmentée des intérêts (Cass. 3 e civ. 6 décembre 2018, n° 17-25718).

Le droit de rétrocession est-il compatible avec le droit de délaissement ?

La Cour de cassation a récemment rappelé (Cass. 3 e civ., 30 avril 2019, n° 18-11414) que l'absence de droit à rétrocession d'un propriétaire ayant fait usage de son droit de délaissement lorsque le bien n'a pas reçu l'affectation prévue n'est pas en soi contraire à la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) dès lors que le droit de délaissement ne permet pas au cédant de solliciter la rétrocession du bien sur le fondement de l'article L. 421-1 du code de l'expropriation. Néanmoins, la Cour de cassation vérifie in concreto l'absence d'atteinte au droit au respect des biens conformément à l'article 1^{er} du premier protocole de la CEDH et impose ainsi d'indemniser un propriétaire ayant fait usage du droit de délaissement lorsque la commune a revendu son bien à un prix plus de quarante fois supérieur au prix d'achat, plus de vingt-cinq ans après.

Quels sont les contentieux de la phase administrative ?

L'arrêté portant DUP, comme celui prorogeant ladite DUP, mais également l'arrêté de cessibilité, peuvent faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir devant le juge administratif dans le délai de deux mois à compter de leur publication ou notification. L'annulation de la DUP privera de base légale les actes administratifs subséquents comme l'arrêté de prorogation ou l'arrêté de cessibilité. L'annulation de l'arrêté de cessibilité n'entraîne pas, par contre, l'annulation de la DUP.

Quels sont les effets de l'annulation d'une DUP et de l'arrêté de cessibilité sur les actes de la phase judiciaire ?

Lorsque l'ordonnance d'expropriation n'est pas encore rendue, le juge ne peut plus prononcer le transfert de propriété si l'arrêté de DUP ou de cessibilité a été annulé. Lorsque l'ordonnance a 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 rendue 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 que ladite ordonnance est dépourvue de base légale et demander son annulation. L'exproprié doit saisir le juge dans les deux mois à compter de la notification de la décision du juge administratif. Celui-ci constate, par jugement, l'absence de base légale du transfert de propriété et en précise les conséquences de droit : restitution, dommages et intérêts, etc.

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. La cassation de l'ordonnance d'expropriation entraînera l'annulation automatique de tous les actes ou décisions qui en ont découlé et notamment les 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.

Numéros précédents

 <p>SEPTEMBRE 2020 La smart city de demain Découvrir le supplément</p>	 <p>JUIN-JUILLET 2020 La collecte et le traitement des déchets ménagers Découvrir le supplément</p>
 <p>MAI 2020 La loi « engagement et proximité » Découvrir le supplément</p>	 <p>AVRIL 2020 La séance d'installation des conseils communautaires Découvrir le supplément</p>
 <p>MARS 2020 Le fonctionnement du conseil municipal Découvrir le supplément</p>	 <p>FÉVRIER 2020 La loi d'orientation des mobilités Découvrir le supplément</p>

Tous les suppléments