

Expropriation

Le site outils de l'aménagement a vocation à présenter de manière synthétique les acteurs, les procédures et les outils de l'aménagement.

La rédaction et l'actualisation de ces fiches sont assurées par le Cerema avec l'appui des ministères chargés du logement, de l'aménagement et de l'environnement.

La procédure d'expropriation vise à permettre à une personne publique (Etat, collectivités territoriales...) de s'approprier d'autorité, moyennant le paiement d'une indemnité, des biens immobiliers privés, afin de réaliser un projet d'aménagement d'utilité publique.

Définition

Notion

L'expropriation est une procédure d'origine régalienne qui permet à la puissance publique de porter atteinte au droit de propriété, en dépit de son caractère « inviolable et sacré », et d'obtenir, sous forme d'une cession forcée, le transfert à son profit d'un bien immobilier. Pour être légale, une opération d'expropriation doit permettre la réalisation d'un objectif d'utilité publique et prévoir le paiement d'une indemnité à l'exproprié qui doit être « juste et préalable ».

L'expropriation est donc une procédure à la fois :

- **administrative** (constat de l'utilité publique du projet) relevant en règle générale de la compétence du préfet,
- et **judiciaire** (pour la fixation de l'indemnité), relevant de la compétence du juge de l'expropriation auprès du tribunal de grande instance.

Les textes qui régissent cette procédure sont pour l'essentiel codifiés dans le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique. Toutefois, de nombreuses dispositions en particulier la notion d'utilité publique et, dans une moindre mesure, celle de préjudice indemnisable relèvent d'une approche essentiellement jurisprudentielle (c'est-à-dire d'une analyse par le juge administratif).

Conditions de mise en œuvre de la procédure

■ Existence d'une opération d'utilité publique

L'article 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, qui a valeur constitutionnelle, prévoit que « 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 ». Cette « nécessité publique » ou « utilité publique » est la raison d'être de la procédure d'expropriation.

En termes procéduraux, cette notion sera matérialisée par la **déclaration d'utilité publique (DUP)** intervenue après **enquête publique**, et qui devra précéder tout prononcé d'expropriation (articles L. 121-1 et suivants du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique).

Il n'existe pas de définition préétablie de cette notion d'« utilité publique ». Ainsi, le juge administratif, lorsqu'il contrôle l'utilité publique du projet à l'origine de la procédure d'expropriation, met en œuvre, depuis l'arrêt Ville nouvelle Est (Conseil d'Etat, 28 mai 1971, *Ville nouvelle Est*, req. n° 78825), la « **théorie du bilan** » : à ce titre, il met en balance les **avantages** de l'opération projetée (intérêt général de l'opération, nécessité...) et ses **inconvenients** (atteinte à la propriété privée ou à d'autres intérêts publics, coût financier, inconvenients d'ordre social...).

Cette approche contentieuse autorise le juge administratif à censurer des opérations dont **l'objet** même, les **conditions de réalisation** ou le **coût** lui apparaissent dénués de rapport avec les moyens dont dispose l'expropriant, les besoins des administrés, ou la gravité des atteintes portées à la propriété privée, à la protection de l'environnement naturel, à la sauvegarde de monuments et de sites protégés, voire même au bon fonctionnement de services publics existants.

■ Biens susceptibles d'être expropriés

Peuvent être expropriés en tout ou partie :

- des biens immeubles, bâtis ou non (à l'exclusion des dépendances du domaine public), étant précisé que la procédure d'expropriation peut également ne concerner que les accessoires d'un immeuble (ex : le tréfonds d'un immeuble),

- des droits réels immobiliers (ex : servitudes, usufruit, bail emphytéotique),
- exceptionnellement, dans des cas prévus par la loi, des biens meubles (ex : les biens culturels maritimes – voir article L. 532-11 du code du patrimoine).

Par ailleurs, l'expropriation aboutit toujours à la propriété de biens libres de toute occupation mais peut concerner autant des immeubles occupés que des immeubles libres de toute occupation.

L'expropriation permet également de mettre fin aux droits existants sur des biens acquis à l'amiable après le prononcé de la déclaration d'utilité publique et même sur des cessions amiables antérieures (procédure dite de « *donné acte* » - voir article L. 222-2 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique).

■ Initiative de l'expropriation et ses bénéficiaires

La personne à l'initiative de la procédure d'expropriation (l'« *expropriant* ») peut être l'État, les collectivités territoriales, les établissements publics (sous réserve du respect du principe de spécialité) et exceptionnellement, les personnes privées désignées par la loi ou gérant un service public.

Si les compétences *ratione materiae* et *ratione loci* dont disposent les autorités de l'Etat en matière d'expropriation sont très larges, il n'en est pas de même concernant les collectivités locales, qui ne peuvent en principe utiliser cette procédure d'expropriation que pour la réalisation d'opérations présentant « *un intérêt communal* », sur leurs territoires respectifs.

L'expropriant n'est pas forcément le bénéficiaire de l'expropriation : si l'intérêt général justifie une telle opération, une personne détenant la qualité d'expropriant pourra mettre en œuvre une telle procédure pour ensuite céder son bien à une personne dépourvue d'une telle qualité (organisme de droit privé chargé de gérer une activité d'intérêt général ; personnes publiques ou privées qui s'engagent à réaliser, dans le cadre d'un cahier des charges, l'une des opérations définies à l'article L. 411-1 du code de l'expropriation ; États étrangers ou encore organisations internationales).

La phase administrative de la procédure d'expropriation

La phase administrative correspond à la procédure permettant d'adopter une déclaration d'utilité publique généralement prise par le préfet, et un arrêté de cessibilité relevant de la même autorité.

Déclaration d'utilité publique du projet

■ Consultation facultative du public

Préalablement à la mise à l'enquête publique du projet, le maître d'ouvrage a la possibilité d'organiser une consultation du public. Ce **procédé facultatif** se distingue de la concertation obligatoire prévue par le code de l'urbanisme organisée pour certains grands projets d'urbanisme et d'aménagement.

Depuis la réforme des différentes procédures de participation du public définies par le code de l'environnement (par l'ordonnance n° 2016-1060 du 3 août 2016), il est permis au maître d'ouvrage, en dehors des hypothèses où une concertation obligatoire est imposée, de prendre l'initiative d'organiser une concertation préalable :

- soit selon des modalités qu'il fixe librement,
- soit en choisissant de recourir à celles définies à l'article L. 121-16-1 du code de l'environnement (article L.121-17, I, du code de l'environnement).

En l'absence d'une concertation préalable décidée par le maître d'ouvrage, **le préfet du département peut, dans certains cas, l'imposer** par décision motivée (article L.121-17, II, du code de l'environnement) et, en l'absence, de toute concertation préalable, un **droit d'initiative** est ouvert au public (article L.121-17, III, du code de l'environnement).

Même lorsque le maître d'ouvrage définit lui-même les conditions de la concertation, il doit respecter les modalités prévues par le code de l'environnement : le public doit être informé, par voie dématérialisée et par voie d'affichage, du déroulement de la concertation et de sa durée 15 jours au moins avant qu'elle ne commence. De plus, la phase de concertation doit durer au moins 15 jours, sans pouvoir dépasser 3 mois.

Ces conditions de durée s'appliquent également lorsque c'est le préfet qui décide d'organiser une concertation préalable par décision motivée.

■ Concertation obligatoire

Certains projets et opérations d'aménagement ou de construction ayant pour effet de modifier de façon substantielle le cadre de vie (notamment l'environnement) ou l'activité économique doivent obligatoirement faire l'objet d'une concertation (articles L. 103-2 et suivants et R. 103-1 et suivants du code de l'urbanisme).

La concertation vise à associer, pendant toute la durée de l'élaboration du projet, les habitants, les associations locales et les autres personnes concernées. Les modalités de la concertation permettent, pendant une durée suffisante et selon des moyens adaptés au regard de l'importance et des caractéristiques du projet, au public d'accéder aux informations relatives au projet et aux avis requis par les dispositions législatives ou réglementaires applicables et de formuler des observations et propositions qui sont enregistrées et conservées par l'autorité compétente (article L. 103-4 du code de l'urbanisme).

■ Enquête d'utilité publique

La première étape obligatoire de la phase administrative de la procédure **consiste en la constitution d'un dossier d'enquête**, qui devra être adressé au préfet du département accompagné, lorsque l'expropriant est une collectivité locale, d'une délibération de son assemblée délibérante sollicitant l'ouverture d'une enquête préalable à la déclaration d'utilité publique (DUP).

Selon la nature du projet envisagé, deux types d'enquêtes publiques sont susceptibles de précéder l'adoption d'une DUP :

- Lorsque la déclaration d'utilité publique porte sur une opération susceptible d'affecter l'environnement, l'enquête publique préalable est régie par les dispositions du code de l'environnement : il s'agit de « *l'enquête publique environnementale* » (articles L. 123-1 et suivants et R. 123-1 et suivants du code de l'environnement) ;
- En dehors de cette hypothèse, l'enquête publique préalable à la déclaration d'utilité publique est définie par les dispositions du code de l'expropriation : il s'agit de « *l'enquête publique de droit commun* » (articles L. 110-1, L. 112-1 et R. 112-1 et suivants du code de l'expropriation).

Le choix de l'enquête peut avoir une incidence sur les pièces du dossier. Néanmoins, dans le cadre de ces deux types d'enquête, les principes d'information du public sont assez proches, à savoir l'affichage et l'insertion dans la presse de l'arrêté d'ouverture de l'enquête permettant d'en informer le public, qui pourra alors formuler ses observations sur le projet. Un commissaire enquêteur (ou une commission d'enquête) sera ensuite chargé(e) de consigner ces observations, de les présenter à l'autorité compétente, et d'émettre un avis final.

Le contenu du dossier est défini en fonction de l'objectif poursuivi par l'expropriant. Le dépôt de ce dossier implique que la nature et la localisation des principaux travaux et ouvrages à réaliser soient connues et présentées dans le dossier.

Ainsi, lorsque l'utilité publique est demandée pour la réalisation de travaux ou d'ouvrages, le dossier devra notamment contenir :

- Une **notice explicative**, qui doit obligatoirement préciser le bénéficiaire de la DUP, l'opportunité du projet, la présentation du projet, les raisons qui ont conduit à retenir le projet, notamment au regard de son insertion dans l'environnement, l'occupation des terrains compris dans le périmètre de la DUP et le cadre juridique de l'enquête.
- Un **plan de situation**, qui doit permettre de localiser le projet par rapport à l'ensemble de la commune, mais n'a pas pour objet de déterminer les parcelles éventuellement soumises à expropriation.
- Un **plan général des travaux**, qui permet d'avoir une idée exacte des travaux envisagés et de visualiser l'emprise du projet. Le périmètre de la DUP ne doit porter que sur la surface strictement nécessaire à la réalisation du projet.
- Les **caractéristiques principales des ouvrages les plus importants** devant être réalisés dans le périmètre de la DUP et figurant sur le plan général des travaux. L'expropriant a en effet l'obligation de donner au bien exproprié l'affectation prévue aux termes de la DUP. Dans le cas contraire, l'exproprié a le droit de demander la rétrocession de ce bien.
- L'**appréciation sommaire des dépenses**, permettant de s'assurer que les travaux, compte tenu de leur coût total, présentent un caractère d'utilité publique. L'appréciation sommaire des dépenses doit être opérée en distinguant le **montant des acquisitions foncières** (réalisée sur la base de

l'estimation effectuée par les services de la Direction de l'immobilier de l'Etat) et le **montant des travaux à réaliser** (qui doit également comprendre le coût des mesures compensatoires telles que préservation du sol, protection acoustique, signalisation, éclairage, sécurité...) en indiquant les principaux postes de dépenses et le coût total.

La durée de cette enquête publique ne peut être inférieure à quinze jours (article R. 112-12 du code de l'expropriation). Cependant, aucune durée maximale n'est imposée.

À l'issue de l'enquête, le ou les registres d'enquête sont clos et signés puis transmis au commissaire enquêteur avec le dossier d'enquête (article R. 112-18 du code de l'expropriation). Le commissaire enquêteur rédige son rapport et des conclusions motivées, en précisant si elles sont favorables ou non à la déclaration d'utilité publique de l'opération (article R. 112-19 code de l'expropriation). Ce rapport et ces conclusions sont ensuite transmis au préfet, dans le délai d'un mois à compter de la clôture de l'enquête, ainsi qu'au maire (article R. 112-22 du code de l'expropriation).

■ Consultations préalables

L'autorité administrative compétente pour édicter la déclaration d'utilité publique a toute latitude pour recueillir l'avis d'un organisme alors même qu'aucun texte ne l'y contraint. Réciproquement, il est possible de lui adresser spontanément un avis.

Si les conclusions du commissaire enquêteur ou de la commission d'enquête sont **défavorables** à la déclaration d'utilité publique de l'opération envisagée, le conseil municipal est appelé à émettre son avis par une **délibération motivée** dont le procès-verbal est joint au dossier transmis au préfet. Faute de délibération dans un délai de trois mois à compter de la transmission du dossier au maire, le conseil municipal est regardé comme ayant renoncé à l'opération (article R. 112-23 du code de l'expropriation).

L'avis du **conseil régional** est obligatoire, lorsque sont en cause les problèmes de développement et d'aménagement de la région (article L. 4221-3 du code général des collectivités territoriales). Le Conseil d'État a toutefois retenu une conception très stricte de cette procédure en considérant qu'elle était exclue à propos des projets nationaux et des opérations strictement locales.

Enfin, la **direction départementale des finances publiques** (DDFIP) et, en son sein, la **Direction de l'immobilier de l'État** (DIE, précédemment dénommée « France Domaine ») est chargé d'émettre un avis préalable aux opérations immobilières de l'État et des collectivités territoriales (article R. 1211-1 et suivants du code général de la propriété des personnes publiques). L'avis du directeur départemental des finances publiques (DDFIP), portant sur les conditions financières de l'opération, doit être formulé dans le délai d'un mois à compter de la date de la réception d'une demande d'avis en état.

Des dispositions particulières existent également concernant les opérations intéressant des monuments historiques, des monuments et sites naturels, des vignes soumises au régime des appellations d'origine et les opérations secrètes intéressant la défense nationale, au sein du code de l'expropriation.

■ **Déclaration d'utilité publique**

L'arrêté de déclaration d'utilité publique doit en principe intervenir au plus tard **un an après la clôture de l'enquête préalable** (délai augmenté de six mois lorsque la DUP ne peut être prononcée que par décret en Conseil d'Etat). Passé ce délai, il y a lieu de procéder à une nouvelle enquête.

L'arrêté devra préciser les acquisitions immobilières nécessaires à la réalisation du projet et le délai accordé pour réaliser l'expropriation. Sauf cas particulier, ce délai ne peut en principe excéder cinq ans.

Déclaration de cessibilité

■ **Enquête parcellaire**

En parallèle de l'enquête publique exposée ci-dessus ou à la suite de celle-ci, le maître d'ouvrage doit procéder à une enquête parcellaire. Il s'agit de la seconde partie de la phase administrative de la procédure, laquelle aboutit à l'édiction d'un **arrêté de cessibilité**.

Cette enquête a pour but de procéder contradictoirement à la détermination des parcelles à exproprier, ainsi qu'à la recherche des propriétaires, des titulaires de droits réels et des autres intéressés.

Lorsque l'expropriant est en mesure, dès l'enquête préalable à la déclaration d'utilité publique, de déterminer les parcelles à exproprier et d'établir le plan parcellaire ainsi que la liste des propriétaires,

l'enquête parcellaire peut être réalisée en même temps que l'enquête publique (article R. 131-14 du code de l'expropriation).

Le préfet prend alors un arrêté d'ouverture conjoint pour les deux enquêtes, un seul commissaire est nommé mais il rendra deux rapports et avis distincts : un sur l'utilité publique et un autre sur l'enquête parcellaire.

Lorsque l'expropriant n'est pas en mesure, dès l'enquête publique, de déterminer les parcelles à exproprier et d'établir le plan parcellaire ainsi que la liste des propriétaires, l'enquête parcellaire est réalisée après la DUP.

La durée de l'enquête parcellaire ne peut être inférieure à 15 jours et aucune durée maximale n'est fixée.

À l'issue du délai d'enquête, les registres et le dossier d'enquête sont transmis par le maire au commissaire enquêteur dans les 24 heures, lequel dispose au maximum d'un mois pour transmettre son avis au préfet compétent. Cependant, l'inobservation de ce délai n'est assortie d'aucune sanction.

■ **Arrêté de cessibilité**

Le code de l'expropriation ne prévoit pas de délai entre la clôture de l'enquête parcellaire et l'arrêté de cessibilité.

Néanmoins, l'arrêté de cessibilité doit être pris **pendant la période de validité de la DUP**, c'est-à-dire, en principe, dans **un délai de cinq ans à compter de l'édiction de la DUP** (article L. 121-4 du code de l'expropriation). Toutefois, ce délai de validité est porté à **dix ans** lorsque l'opération concernée est prévue par un plan d'occupation des sols, un plan local d'urbanisme ou un document en tenant lieu.

L'arrêté de cessibilité **détermine les parcelles à exproprier** ainsi que **l'identité de leurs propriétaires**. La désignation de ces propriétés doit être faite suivant les règles de la publicité foncière.

Cet arrêté doit être transmis dans les six mois par l'autorité préfectorale au juge de l'expropriation auprès du tribunal de grande instance (article R. 221-1 du code de l'expropriation).

L'arrêté de cessibilité **n'emporte pas transfert de propriété** mais constitue la base légale de ce transfert, lequel a lieu pendant la phase judiciaire de la procédure d'expropriation.

Phase judiciaire

Le juge judiciaire de l'expropriation intervient dans la procédure pour opérer le transfert de propriété et fixer les indemnités dues aux propriétaires.

Transfert de propriété

■ **Transfert de propriété par voie de cession amiable**

Il y a cession amiable dans les cas où le transfert de propriété consenti par accord entre les parties porte sur des biens dont l'acquisition a été déclarée d'utilité publique.

Si la cession amiable consentie après la DUP produit des effets identiques à ceux de l'ordonnance d'expropriation et éteint, par elle-même et à sa date, tous droits réels ou personnels existant sur les immeubles cédés, elle n'en demeure pas moins un contrat de droit privé et s'analyse en une vente rescindable pour cause de lésion de plus des 7/12, quand bien même l'immeuble, aurait été incorporé au domaine public.

Les cessions amiables peuvent s'effectuer soit par acte notarié, soit par acte administratif.

■ **Transfert de propriété par voie d'ordonnance d'expropriation**

À défaut d'accord amiable, le préfet saisit le juge de l'expropriation auprès du tribunal de grande instance du ressort dans lequel sont situés les biens à exproprier qui, par voie d'ordonnance, prononce le transfert de propriété du bien (articles R. 221-1 et suivants du code de l'expropriation).

Si le dossier ne comprend pas l'ensemble des pièces requises, le juge de l'expropriation demande au préfet de compléter ce dossier dans un délai d'un mois.

Une fois le dossier complet, le juge de l'expropriation dispose de 15 jours pour prononcer l'ordonnance d'expropriation (article R. 221-2 du code de l'expropriation). Toutefois, ce délai n'est pas prescrit à peine de nullité, de sorte que ce délai peut être supérieur.

Le juge de l'expropriation prononce par ordonnance et au profit de l'autorité expropriante, l'expropriation des immeubles ou droits réels déclarés cessibles par arrêté préfectoral.

Le droit de propriété est alors transféré à l'expropriant à la date de l'ordonnance et du seul fait de l'intervention de celle-ci, même en cas de désaccord sur le prix (c'est l'« envoi en possession »). L'ordonnance d'expropriation éteint, par elle-même, tous droits réels ou personnels existant sur les immeubles expropriés.

L'ordonnance d'expropriation a pour effet d'opérer le transfert de propriété vers l'expropriant. A compter de son intervention, l'exproprié ne peut donc plus aliéner ni grever de droits réels ou personnels le bien en cause (articles L. 220-1 et L. 222-2 du code de l'expropriation).

En revanche, l'expropriant ne pourra prendre possession du bien qu'après avoir procédé au paiement de l'indemnité due, ou en cas d'obstacle à ce paiement, à la consignation de la somme (article L. 222-1 du code de l'expropriation).

L'ordonnance d'expropriation ne peut en principe être attaquée que par la voie du pourvoi en cassation. Toutefois depuis 1995, en cas d'annulation par une décision définitive du juge administratif de la DUP ou de l'arrêté de cessibilité, tout exproprié peut également faire constater par le juge que l'ordonnance portant transfert de propriété est dépourvue de base légale et demander son annulation.

Fixation des indemnités par le juge de l'expropriation

■ **Règles de procédure**

Dès l'ouverture de l'enquête publique, l'expropriant peut notifier une offre à toutes les personnes qui sont susceptibles d'être indemnisées. Cette offre sera, sauf évaluation inférieure par la suite de la DIE, le montant minimal qui pourra être alloué par le juge. Les propriétaires, au vu de cette offre, l'acceptent (accord amiable) ou proposent leur propre estimation, qui constituera le montant maximal qui pourra être alloué par le juge.

A défaut d'accord amiable entre les différentes parties, le juge de l'expropriation – saisi par l'autorité expropriante et/ou la/les personnes expropriées – fixe le montant des indemnités.

Dans ces conditions, à compter de l'ouverture de l'enquête publique, le juge de l'expropriation peut être saisi à tout moment par l'expropriant dès lors qu'aucun accord amiable n'a été trouvé, puisque, comme le précise l'article L. 311-5 du code de l'expropriation, c'est seulement « à défaut d'accord sur le montant des indemnités » que celles-ci sont fixées par le juge.

En revanche, l'exproprié ne peut saisir le juge de l'expropriation en vue de la fixation des indemnités qu'à compter de l'ordonnance d'expropriation.

Une fois que le demandeur a notifié son mémoire au juge et à au défendeur, celui-ci dispose d'un délai de 6 semaines pour présenter son mémoire en réponse (article R. 311-11 du code de l'expropriation).

Après avoir été saisi, le juge de l'expropriation fixe par ordonnance la date de **transport sur les lieux et d'audition des parties** : la visite des lieux doit se dérouler dans les deux mois de cette ordonnance mais doit être postérieure à l'expiration du délai de 6 semaines imparti au défendeur pour présenter son mémoire en réponse.

Si à l'expiration d'un délai de huit jours à compter du transport sur les lieux, l'expropriant et l'exproprié sont toujours en désaccord, le juge se prononce, à la demande de la partie la plus diligente, par un jugement motivé.

Si, dans le délai d'un an à compter de la décision définitive fixant le montant de l'indemnité, celle-ci n'a été ni payée ni consignée, l'exproprié peut demander qu'il soit à nouveau statué sur ce montant (article L. 323-4 du code de l'expropriation).

À la différence de l'ordonnance d'expropriation, le jugement rendu par le juge de l'expropriation est susceptible de faire l'objet d'un appel par les parties ou par le commissaire du Gouvernement devant la cour d'appel, dans un délai d'un mois à compter de la notification du jugement. L'appel du jugement fixant les indemnités n'est pas suspensif. Le jugement fixant les indemnités rendu avant que l'ordonnance d'expropriation soit devenue

définitive ne peut être exécuté avant le transfert de propriété (articles R. 311-24 et R. 311-25 de ce même code). Le jugement d'appel peut ensuite faire l'objet d'un recours en cassation.

■ Règles de fond

Les indemnités allouées doivent couvrir l'intégralité du **préjudice direct, matériel et certain** causé par l'expropriation (article L. 321-1 du code de l'expropriation).

Cette rédaction exclut tout d'abord que soit indemnisé un préjudice éventuel, ce qui n'exclut cependant pas les préjudices « futurs » qui sont certains de se réaliser.

Le préjudice moral ne donne pas lieu à indemnisation en cas d'expropriation, le juge de l'expropriation se refusant ainsi à prendre en considération le préjudice consécutif à la rupture de l'unité familiale ou à l'ancienneté de l'occupation des lieux.

Le préjudice doit être intégralement réparé. L'indemnisation correspond alors, dans la majorité des cas, à la **valeur vénale du bien exproprié**, mais peut être supérieure, notamment lorsqu'est retenue la valeur d'usage.

En cas de désaccord sur le montant estimé par l'autorité administrative, l'exproprié peut apporter la preuve que l'évolution du marché immobilier n'a pas été prise en compte correctement.

À côté de cette « *indemnité principale de dépossession* » peuvent être allouées des **indemnités accessoires**, au premier rang desquelles **l'indemnité de emploi** (article R. 322-5 de ce même code) qui vise à couvrir les frais et droits que l'exproprié devra supporter pour acquérir un bien de même nature que celui dont il a été privé. Celle-ci sera fixée proportionnellement à l'indemnité principale.

Les biens expropriés doivent être **estimés à la date de la décision de première instance** (le juge ne peut prendre en compte des valeurs correspondant à une date qui serait postérieure à cette décision), d'après leur consistance à la date de l'ordonnance portant transfert de propriété et compte tenu, pour les terrains n'ayant pas la qualification de terrain à bâtir au sens du code de l'expropriation, de leur usage effectif à la date de référence.

■ Paiement de l'indemnité

Par application du principe du paiement ou de la consignation préalable, sauf convention contraire entre l'expropriant et l'exproprié, toute personne à laquelle a été accordée une indemnité au titre d'une expropriation **conserve la jouissance du bien exproprié jusqu'au jour du paiement ou de la consignation de l'indemnité (et cela même en cas d'appel du jugement fixant l'indemnité).**

En effet, aux termes de l'article L. 331-3 du code de l'expropriation, la prise de possession du bien exproprié, en cas d'appel du jugement fixant l'indemnité, est subordonnée au paiement par l'expropriant de la totalité de la somme fixée par le juge de première instance, soit entre les mains de l'exproprié, soit par consignation de la fraction de l'indemnité d'expropriation qui n'est pas versée à l'exproprié. La mise en œuvre d'une faculté de consignation est soumise à une autorisation

juridictionnelle, lorsqu'il existe des indices sérieux laissant présumer qu'en cas d'infirmité l'expropriant ne pourrait recouvrer tout ou partie des sommes qui lui seraient dues en restitution. Le **versement des indemnités** matérialise donc la prise de possession du bien par l'expropriant et clôt ainsi la procédure.

Celles-ci doivent être versées dans un délai de **trois mois à compter de la signification de la décision définitive fixant le montant de l'indemnité**. Au-delà, l'exproprié a droit, sur demande adressée par lettre recommandée avec demande d'avis de réception à l'expropriant, au paiement d'intérêts (article R. 323-14 du code de l'expropriation).

Dans le délai d'un mois, soit du paiement ou de la consignation de l'indemnité, soit de l'acceptation ou de la validation de l'offre d'un local de remplacement, le détenteur est tenu d'abandonner les lieux. Passé ce délai, il peut être procédé à l'expulsion des occupants.

Contentieux

Les risques contentieux en matière d'expropriation concernent aussi bien la phase administrative que la phase judiciaire.

Ainsi, quatre actes décisifs sont susceptibles de recours selon des modalités qui leur sont partiellement propres. Ces actes sont :

- la DUP,
- l'arrêté de cessibilité,
- en cas d'enquête publique et d'enquête parcellaire conjointes : l'acte valant à la fois DUP et arrêté de cessibilité,
- l'ordonnance d'expropriation,
- l'ordonnance fixant l'indemnité d'expropriation.

Recours contre les actes relevant de la phase administrative de la procédure

La DUP, l'arrêté de cessibilité et l'acte portant à la fois DUP et arrêté de cessibilité peuvent faire l'objet, d'un **recours en excès de pouvoir** devant le tribunal administratif, dans un délai de deux mois à compter de la publication ou de la notification de l'acte.

Après que le tribunal administratif a rendu son jugement, il est possible d'interjeter appel dans un

délai de deux mois à compter de la notification de sa décision. A compter de la notification de l'arrêt de la CAA, la partie perdante peut introduire un pourvoi en cassation devant le Conseil d'Etat dans un délai de deux mois.

Le recours en excès de pouvoir n'est pas suspensif et la décision attaquée continue donc d'être exécutoire pendant l'instruction du dossier. Son exercice ne permet donc pas de ralentir ou de repousser le terme de la procédure d'expropriation.

Toutefois, en parallèle du recours pour excès de pouvoir, un référé suspension peut être introduit sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative. S'il est accueilli, il aboutit à la suspension de la décision attaquée.

Recours contre les actes relevant de la phase judiciaire de la procédure

En application de l'article L. 223-1 du code de l'expropriation, l'ordonnance d'expropriation est insusceptible d'appel et ne peut que faire l'objet d'un pourvoi en cassation. Ce pourvoi en cassation doit être présenté dans le délai de droit commun de deux mois à compter de la notification

de l'ordonnance d'expropriation en application de l'article 612 du code de procédure civile. Le pourvoi devant la Cour de cassation constitue une voie de recours extraordinaire qui, en application de l'article 579 du code de procédure civile, n'est pas suspensif d'exécution sauf si la loi en dispose autrement.

Si l'annulation de l'ordonnance d'expropriation n'a pas nécessairement de conséquence sur la validité des actes de la phase administrative de la procédure, la réciproque n'est pas vraie.

En effet, en application de l'article L. 223-2 du même code, lorsque le juge administratif a annulé, par une décision définitive, la DUP ou l'arrêté de

cessibilité, alors la personne expropriée peut demander au juge de l'expropriation de constater que l'ordonnance d'expropriation est dépourvue de base légale et de prononcer son annulation.

Enfin, à compter de la notification du jugement fixant les indemnités d'expropriation, les parties et le commissaire du Gouvernement disposent d'un délai d'un mois pour interjeter appel. Comme énoncé *supra*, cet appel n'est pas suspensif. Le code de l'expropriation ne contient aucune disposition spécifique en ce qui concerne le pourvoi en cassation susceptible d'être exercé à l'encontre de l'arrêt d'appel.

Intérêts et points de vigilance

Intérêts

- Permettre la réalisation d'opérations d'intérêt général qui auraient pu être bloquées par le refus d'un seul propriétaire ou titulaire de droits.
- Possibilité d'avoir recours à l'acquisition à l'amiable, à tout moment, en cours de procédure.
- Faire fixer le montant des indemnités par le juge en cas de désaccord.
- Règles de fixation des indemnités permettant de limiter la spéculation foncière.

Points de vigilance

- Procédure longue et lourde, source de nombreux contentieux.
- Pas de critères prédéfinis pour l'utilité publique : tout est une question de bilan (coûts/avantages) au cas par cas : nécessité d'examiner la jurisprudence antérieure avant de se lancer dans la procédure.

- Ne pas présumer de l'utilité publique du projet mais penser à bien l'étayer ; cependant l'examen par le juge n'aboutit que très rarement à la censure (ex : projet de construction d'une autoroute reliant Annemasse et Thonon-les-Bains, projet d'implantation d'une ligne électrique au-dessus des gorges du Verdon, travaux nécessaires à la réalisation de la ligne ferroviaire à grande vitesse entre Poitiers et Limoges)
- Si l'arrêté de cessibilité est prononcé, la collectivité sera obligée d'acheter même en cas de désaccord sur le montant des indemnités.
- Les anciens propriétaires disposent d'un droit de rétrocession si dans le délai de cinq ans, les immeubles expropriés n'ont pas reçu la destination prévue par la DUP, sauf si une nouvelle DUP est prise.
- Une procédure foncière qu'il faut « assumer » politiquement car elle s'avère très coercitive.

Textes de référence

Principalement :

- L'article 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789
- Et le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique

Mais d'autres références sont citées tout au long de cette fiche, entre autres :

- Code de l'environnement : articles L. 121-1 et suivants, art. L. 123-1 et suivants
- Code de l'urbanisme : art. L. et R. 103-1 et suivants
- CE 28 mai 1971 *Ville nouvelle Est*, req. n° 78825 : Rec. CE

Pour aller plus loin ●●●

Site outils de l'aménagement :

<http://outil2amenagement.cerema.fr>

Rubrique foncier :

<http://outil2amenagement.cerema.fr/foncier-r7.html>

Rédacteurs ●●●

Leïla Gosseye, Adden avocats pour le Cerema

Contacts ●●●

Cerema Territoires et Ville :

<http://outil2amenagement.cerema.fr/contact-a642.html>

Sarah Olei, Raphaèle Ratto, Guillaume Fauvet

Foncier - Guillaume Fauvet

Maquettage

www.laurentmathieu.fr

Date de publication

Mai 2020

© 2020 - Cerema

La reproduction totale ou partielle du document doit être soumise à l'accord préalable du Cerema.

Commander ou télécharger nos ouvrages sur
www.cerema.fr

Aménagement et cohésion des territoires - Ville et stratégies urbaines - Transition énergétique et climat - Environnement et ressources naturelles - Prévention des risques - Bien-être et réduction des nuisances - Mobilité et transport - Infrastructures de transport - Habitat et bâtiment