

Notions sur l'expropriation

Code de l'Expropriation pour cause d'Utilité Publique (C.Ex)

Objectifs

- Acquérir, sans l'accord des propriétaires et titulaires de droits concernés, les biens immeubles et droits réels immobiliers nécessaires à la réalisation de projets d'intérêt général déclarés d'utilité publique.
- Libérer ces biens de tout droit réel (ex : usufruit, servitude) ou personnel (ex : bail d'habitation).
- Faire fixer le montant des indemnités par le Juge selon des règles spécifiques.
- Faire bénéficier les propriétaires de certains dispositifs (indemnité de emploi, exonérations fiscales...).

► **Quoi ? Où ? Qui ? Comment ? Durée ?**

Quoi ? Peuvent être expropriés :

- Des biens immeubles, bâtis ou non (à l'exclusion des dépendances du domaine public);
- Des droit réels immobiliers (ex : servitude de passage, servitude de vue, usufruit, bail emphytéotique...);
- Exceptionnellement (cas prévus par la loi), des biens meubles (ex : biens culturels maritimes – art 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 ceux acquis avant (procédure de « donné acte » - art L. 222-2 du C.Ex).

Où ? Pour l'État, sur l'ensemble du territoire français.

Pour les collectivités territoriales, sur leurs territoires respectifs. Exceptionnellement une collectivité territoriale peut exproprier un bien en dehors de son territoire s'il est établi qu'elle « *se trouve dans l'impossibilité de trouver sur son propre territoire des terrains présentant la même aptitude à recevoir l'opération* » (CAA Lyon, 6 avr. 1999, « Com. de Lalouvesc », n° 94LY01513).

Pas de nécessité de document d'urbanisme mais le projet de territoire porté dans ce type de documents peut aider à argumenter l'utilité publique du projet. Par ailleurs, en cas de document d'urbanisme, la DUP

doit être compatible avec son règlement et ses documents graphiques (sauf DUP « simplifiée », cf. ci-après).

Qui ? Seul l'État peut déclarer une opération d'utilité publique et il a le monopole de la mise en œuvre de cette procédure **qui peut être demandée par** :

- L'État lui-même;
- Les collectivités territoriales ou leurs groupements (EPCI, syndicats mixtes...). Pour ces derniers, l'opération poursuivie doit entrer dans le champ des opérations présentant un objet communautaire (réserve foncière ou zone d'aménagement déclarée d'intérêt communautaire);
- Les établissements publics pour l'exercice de leurs compétences (respect du principe de spécialité);
- Certaines personnes privées : concessionnaires de services, travaux ou ouvrages publics; bénéficiaires d'une convention d'aménagement avec l'État, les collectivités territoriales ou leur établissements publics; personnes privées qui ont en charge une mission de service public.

Les **bénéficiaires finaux** de l'expropriation peuvent être :

- L'État, les collectivités territoriales et leurs établissements publics
- Les personnes morales de droit privé investies d'une mission de service public
- Les 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 C.Ex.

Notions sur l'expropriation

Où? Qui? Comment? (suite)

Comment? En demandant à l'État (préfet, plus rarement ministre) de prononcer une déclaration d'utilité publique, puis un arrêté de cessibilité qui sera ensuite envoyé au Juge de l'Expropriation afin qu'il prononce une ordonnance d'expropriation et éventuellement fixe le montant des indemnités.

L'expropriation est une procédure lourde, à ne mettre en œuvre qu'après avoir répondu aux questions suivantes :

- Le projet envisagé est-il, de façon concrète, justifié par un intérêt public ?
- L'expropriation est-elle nécessaire? (N'y-a-t-il pas d'autres moyens d'arriver à l'objectif fixé? La collectivité ne dispose-t-elle pas déjà de biens immobiliers propres à accueillir le projet?)

N.B. : cependant, la solution alternative doit permettre à la collectivité de réaliser l'opération « dans des conditions équivalentes »

- La réalisation de l'opération ne va-t-elle pas entraîner des inconvénients excessifs par rapport à l'utilité publique qu'elle représente? Théorie du bilan « coûts-avantages » (CE, 28 mai 1971, « Ville Nouvelle Est », n° 78825).

N.B. : dans cette théorie du bilan, montée en puissance de la place de l'environnement ces dernières années. Ex : CE, 10 juillet 2006, « Association interdépartementale et intercommunale pour la protection du lac de Sainte-Croix, des lacs et sites du Verdon », n° 288108.

Aperçu extrêmement simplifié de la procédure qui comporte deux phases :

1) Phase administrative :

- Décision de l'organe délibérant pour le lancement de l'expropriation ;
- Préparation du dossier qui peut être lourd ;
- En fonction du type de projet ou de territoire, sollicitation des avis nécessaires (exemples : ABF, commission nationale des sites, etc)
- Enquête préalable : vise à recueillir les observations de la population, les avis nécessaires et à vérifier l'utilité publique du projet : donne lieu à des conclusions du commissaire enquêteur transmises en préfecture ;

En fonction du projet porté et du site visé, l'enquête peut relever du code de l'Environnement ou du Code de l'Expropriation. Cela peut avoir une influence sur les pièces du dossier d'enquête (cf ci-dessous).

- Déclaration d'Utilité Publique (DUP) prononcée dans l'année de l'ouverture de l'enquête d'utilité publique, le plus souvent par arrêté préfectoral ou dans les dix-huit mois si la DUP est prise par décret en CE ;
- Enquête parcellaire : vise à déterminer avec précision les emprises à exproprier et qui en sont les propriétaires et titulaires de droits ;

N.B. : l'enquête d'utilité publique et l'enquête parcellaire peuvent avoir lieu conjointement.

- Arrêté de cessibilité pris par le préfet et transmis au Juge de l'Expropriation, dans les six mois à compter de la date où l'arrêté a été pris, avec le reste du dossier pour la phase judiciaire.

2) Phase judiciaire :

- Ordonnance d'expropriation prise par le Juge de l'Expropriation : transfert de la propriété des biens expropriés à la collectivité (c'est « l'envoi en possession ») mais pas transfert de jouissance ;

- Procédure de fixation des indemnités devant le Juge de l'Expropriation :
 - système de la date de référence qui permet parfois de lutter contre la spéculation foncière ;
 - qualification juridique du terrain entre terrain à bâtir, terrain en situation privilégiée et terre agricole ou naturelle. La notion de « terrain à bâtir » concerne les terrains situés dans une zone **constructible** au document d'urbanisme et disposant à **proximité** des réseaux de **capacité suffisante** pour urbaniser l'ensemble de la zone d'aménagement (pas seulement le terrain exproprié) : articles L. 322-3 et L. 322-4 du C.Ex ;
 - réparation du préjudice « direct, matériel et certain » : art L. 321-1 du C.Ex ;
 - Pour le propriétaire : indemnités accessoires, notamment emploi.

N.B. : la procédure de fixation des indemnités devant le Juge peut démarrer dès l'ouverture de l'enquête d'utilité publique (art R. 311-4 du C.Ex) soit avant même le prononcé de l'ordonnance d'expropriation et de la DUP. La prise de possession ne peut avoir lieu qu'un mois après versement ou consignation des indemnités (art. L. 231-1 du C. Ex).

En résumé :

- La collectivité sollicite la DUP ;
- Le préfet prononce la DUP et l'arrêté de cessibilité ;
- Le Juge de l'Expropriation prononce l'ordonnance d'expropriation et fixe le montant des indemnités.

Le dossier adressé par l'expropriant au préfet en vue de l'enquête d'utilité publique comprend au minimum (articles R. 112-4 et R. 112-5 du C. Ex), selon que la DUP est demandée :

1. Pour la réalisation de travaux ou d'ouvrages (DUP dite « projet », procédure normale) : le dossier comprend :

Notions sur l'expropriation

Où ? Qui ? Comment ? (suite)

- la décision (délibération) sollicitant de l'État le lancement d'une DUP;
- Une notice explicative (décrivant l'objet de l'opération et les raisons pour lesquelles, parmi les partis envisagés, le projet soumis à l'enquête a été retenu, notamment du point de vue de son insertion dans l'environnement);
- Le plan de situation ;
- Le plan général des travaux ;
- Les caractéristiques principales des ouvrages les plus importants ;
- L'appréciation sommaire des dépenses (acquisitions immobilières à faire ainsi que celles qui ont déjà été faites dans le cadre de l'opération basées sur l'estimation sommaire et globale fournie par France Domaine, études et travaux) ;
- L'étude d'impact définie à l'article R. 122-3 du code de l'environnement, lorsque les ouvrages ou travaux n'en sont pas dispensés ou, s'il y a lieu, la notice exigée en vertu de l'article R. 122-9 du même code ;
- Éventuellement, le dossier de mise en compatibilité du document d'urbanisme.

2. En vue de l'acquisition d'immeubles, ou lorsqu'elle est demandée en vue de la réalisation d'une opération d'aménagement ou d'urbanisme importante et qu'il est nécessaire de procéder à l'acquisition des immeubles avant que le projet n'ait pu être établi : (DUP dite « simpli-

fiée » ou « réserve foncière », procédure dérogatoire) : le dossier ne comprend alors que :

- la décision (délibération) sollicitant de l'État le lancement d'une DUP ;
- une notice explicative ;
- un plan de situation ;
- le périmètre délimitant les immeubles à exproprier ;
- l'estimation sommaire des acquisitions à réaliser (estimation « sommaire et globale » fournie par France Domaine).

N.B. : si le dossier « simplifié » est utilisé pour la constitution de réserves foncières de plus de 5 ha d'un seul tenant, la DUP doit être compatible avec le SCoT (art L. 142-1 et R. 142-1 du Code de l'Urbanisme).

Si la demande de DUP est soumise à une enquête « Code de l'Environnement », le dossier doit être complété notamment par :

- Un document portant mention des textes qui régissent l'enquête publique en cause et l'indication de la façon dont cette enquête s'insère dans la procédure administrative relative au projet ;
- Les avis préalables rendus sur le projet ;
- Le bilan de la procédure de débat public ou de la concertation ou de toute autre procédure analogue ;
- La mention des autres autorisations nécessaires pour réaliser le projet ;
- Éventuellement tout autre document exigé par une législation spécifique ;
- Etc.

Durée : la déclaration d'utilité publique prononcée par arrêté préfectoral a une durée de 5 ans renouvelable une fois. Toute prorogation supplémentaire (ou délai initial supérieur) doit faire l'objet d'un décret en Conseil d'État (L. 121-5 du C. Ex).

L'arrêté de cessibilité est lui valable 6 mois (art R. 221-1 du C. Ex), durée durant laquelle doit être prise l'ordonnance d'expropriation sous peine de devoir demander un nouvel arrêté de cessibilité.

AVANTAGES

- Permettre la réalisation d'opérations d'intérêt général qui auraient pu être bloquées par le refus d'un seul propriétaire ou titulaire de droits.
- Faire fixer le montant des indemnités par le Juge en cas de désaccord.
- Règles de fixation des indemnités permettant normalement de limiter la spéculation foncière.

INCONVÉNIENTS

- Procédure 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.
- Montant des indemnités non garanti : si l'arrêté de cessibilité est prononcé, la collectivité sera obligée d'acheter.
- Procédure foncière qu'il faut « assumer » politiquement car c'est la plus coercitive de toutes.

À Combiner

Au regard du système de la date de référence pour la fixation des indemnités, si la collectivité entame une procédure de DUP devant entraîner une mise en compatibilité du document d'urbanisme vers un zonage plus coûteux, elle aura intérêt à précéder le lancement de la procédure de DUP de l'instauration d'une Zone d'Aménagement Différé (cf. fiche FONCO3 : Les zones d'aménagement différé) de manière à freiner la spéculation foncière.

Dans l'attente de l'aboutissement de la procédure, des mesures de protection seront utilement prises : sursis à statuer, périmètre de gel à 5 ans, ainsi que des mesures de surveillance du marché foncier : droits de préemption (DPU, ZAD, ENS...) notamment, en faisant attention à leur influence sur la fixation de la date de référence.

Jurisprudence

sur la notion d'utilité publique :

Il n'existe pas de définition préétablie de cette notion. Il faut donc s'en remettre à la jurisprudence, qui fait du « cas par cas » en appliquant à chaque fois la théorie du bilan coûts/avantages. Elle est particulièrement fournie en ce domaine. On ne pourra donc pas retranscrire ici certains considérants des arrêts cités sauf pour les plus importants. Ils sont cependant tous consultables sur le site Internet public « Légifrance » en suivant le lien suivant :

<http://www.legifrance.gouv.fr/initRechJuriAdmin.do>

▷ Théorie du bilan.

CE, 28 mai 1971, « Ville Nouvelle Est », n° 78825

« Considérant qu'une opération ne peut être légalement déclarée d'utilité publique que si les atteintes à la propriété privée, le coût financier et éventuellement les inconvénients d'ordre social qu'elle comporte ne sont pas excessifs eu égard à l'intérêt qu'elle présente; [...] »

▷ Prise en compte de « l'atteinte à d'autres intérêts publics ».

CE, 20 octobre 1972, « Sainte-Marie de l'Assomption », n° 78829

« Considérant, en revanche, [...] que l'existence de la bretelle de raccordement [...] et le fonctionnement de cet ouvrage, [...] nuiraient gravement aux conditions d'hospitalisation; que, d'autre part, l'édification de l'échangeur « Nice-est » entraînerait l'expropriation de tous les espaces verts de l'hôpital; [...] Considérant que, dans ces conditions, malgré l'intérêt pour la circulation routière que présenteraient les deux ouvrages en cause, [...] les troubles graves qu'entraîneraient leur existence et leur fonctionnement pour le traitement des malades mentaux du département des Alpes-Maritimes porteraient à l'intérêt général une atteinte qui a pour effet d'entacher d'illégalité la déclaration d'utilité publique de la bretelle de raccordement [...] et de l'échangeur « Nice-Est » [...] »

▷ Reconnaissance de l'utilité publique pour la création de logements.

CE, 30 juin 1989, « commune de Illies », n° 46090 48663

CE, 18 octobre 1995, « commune de Bréville-les-Monts », n° 105703

CAA Paris, 16 juin 1994, « commune d'Athis Mons », n° 93PA00261

▷ Reconnaissance de l'utilité publique pour des « projets urbains » (mêmes modestes).

CAA Bordeaux, 17 décembre 2008, « commune de Lestelle-Betharram », n° 07BX01984

Conseil d'État, 2 mars 1979, « commune de Saint-Palais-sur-Mer », n° 02342

CAA Nantes, 15 décembre 2009, « commune de Saint-Grégoire », n° 09NT00858

Conseil d'État, 11 avril 2008, « La Chapelle-sur-Erdre », n° 287526

Ainsi la jurisprudence a pu reconnaître l'utilité publique aux catégories de projets suivants : quartier d'habitation, zone résidentielle; réhabilitation d'un quartier dégradé; projet de redynamisation d'un centre-ville; zone d'aménagement concerté; zone de restructuration d'un centre-ville; zone artisanale; zone industrielle; zone urbaine; zone conchylicole.

> Sous réserve, bien sûr, que le besoin soit **justifié** et l'expropriation proportionnée...

▷ Reconnaissance de l'utilité publique pour des constitutions de réserves foncières.

CE, 27 mars 1991, commune de Ferrières, n° 76227

CAA Nantes, 27 juin 2006, commune de Guichen, n° 05NT00963

CAA Nantes, 6 avril 2012, commune d'Herbignac, n° 10NT02003 (fait l'objet d'un pourvoi en Conseil d'État)

CAA Nancy, 11 mars 2010, commune de Blotzheim, n° 09NC00118

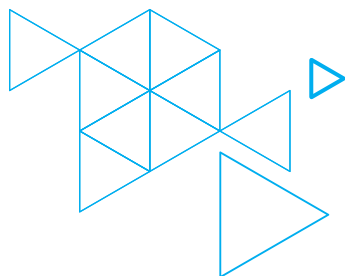
Ainsi la jurisprudence a pu reconnaître l'utilité publique aux catégories de projets suivants : construction et logements; réserve foncière en vue de la réalisation de programmes de construction de logements; lotissements communaux; établissements ou équipements destinés à l'accueil de personnes âgées; aire d'accueil réservée aux gens du voyage; logements sociaux...

> Mais attention aux communes en « déprise » :

CAA Nancy, 19 décembre 1996, « commune de Santenay », n° 94NC01244 et 94NC01245

CE, 26 novembre 1993, « commune de Gousse », n° 114389

CAA Nantes, 28 janvier 2011, « commune de la Loupe », n° 09NT02687



Jurisprudence (suite)

▷ Contrôle sur la nécessité de l'opération

> Superficie excédant la superficie nécessaire au projet

CAA Nancy, 1^{er} février 2007, n° 05NC01208;

« Considérant qu'il résulte de l'instruction que le projet déclaré d'utilité publique par arrêté du 27 octobre 1993 du préfet du Haut-Rhin porte sur la création par le syndicat intercommunal à vocation unique dénommé « complexe sportif intercommunal Muespach et Muespach-le-Haut » d'un ensemble constitué, selon la notice explicative élaborée par cet établissement, de deux terrains de football de dimensions respectives de 105 mètres sur 68 mètres et de 100 mètres sur 60 mètres, d'un parking de 150 places, de zones d'accès et de dégagement et d'un bâtiment de 150 mètres carrés à usage de vestiaires, douches, locaux techniques et salle de réunion; **que le préfet du Haut-Rhin et l'établissement public précité n'apportent aucune précision quant à la différence sensible entre la superficie requise par le complexe sportif tel que décrit ci-dessus et les 52 267 mètres carrés sur lesquels porte le projet, excédant d'ailleurs nettement la superficie correspondant aux emplacements réservés à cet effet pour les sites de sports et de loisirs prévus par les documents d'urbanisme des deux communes; que M^{me} X est ainsi fondée à soutenir que l'opération en cause porte sur une surface beaucoup plus importante que celle nécessaire à la réalisation des seuls équipements ci-dessus mentionnés et n'a pu de ce fait être légalement déclarée d'utilité publique; »**

CAA Bordeaux, 18 juin 2007, n° 04BX01416

« Considérant, en premier lieu, que la superficie totale des parcelles appartenant à M. X dont l'acquisition a été déclarée d'utilité publique par le préfet du Gers en vue de l'agrandissement du cimetière communal s'élève à 5350 m² dont 2350 m² sont destinés à une utilisation immédiate et 3000 m² sont réservés pour une extension future [...] que, toutefois, eu égard notamment au nombre d'habitants de la commune qui, au recensement de 1999, s'élevait à 713, à l'existence dans un hameau de la commune d'un autre cimetière qui vient d'être agrandi, [...] le projet d'agrandissement contesté [...], excède ce qui est nécessaire à la satisfaction des besoins de la commune dans un avenir prévisible [...]. »



Les éléments d'information contenus dans cette fiche sont fournis au regard de la réglementation en vigueur et de la jurisprudence existant à la date de sa publication. Il s'agit d'une information générale qui ne saurait servir à résoudre des cas particuliers. La mise en œuvre de l'outil décrit ne saurait engager en aucun cas l'Établissement Public Foncier de Bretagne. Aucune utilisation commerciale de la présente fiche n'est autorisée.

