



## LA PROCÉDURE D'EXPROPRIATION

Par Céline Lherminier, avocate au cabinet Seban & Associés, et Claire Douvreur, élève-avocate.

### ■ Qu'est-ce que l'expropriation ?

L'expropriation est une prérogative de l'État lui permettant de contraindre une personne publique ou privée de lui céder la propriété d'un bien. Cette cession forcée est une exception à l'article 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen (DDHC) qui garantit le respect de la propriété privée ; c'est pourquoi la procédure d'expropriation doit toujours avoir pour objectif un but d'utilité publique et ne peut aboutir que sous la condition d'une juste et préalable indemnité.

### ■ Qui peut exproprier ?

L'État est seul titulaire du droit d'exproprier. Cependant, la procédure d'expropriation peut être diligentée par lui, à l'initiative d'une autre personne publique, ou d'une personne de droit privé, comme un concessionnaire, un gérant de service public, ou une société d'économie mixte.

### ■ Quels sont les biens qui peuvent être expropriés ?

Les biens pouvant être expropriés sont exclusivement des biens immobiliers, ou des droits réels immobiliers tels que l'usufruit, le droit d'usage et d'habitation. A contrario, les biens meubles ne peuvent pas être expropriés.

### ■ À quoi sert la procédure d'expropriation ?

Aux termes de l'article 17 de la DDHC de 1789, une expropriation ne peut être prononcée que si la nécessité publique l'exige. La procédure d'expropriation doit donc poursuivre un but d'utilité publique. À la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, seules les expropriations permettant la constitution d'un domaine public ou la construction d'ouvrages publics étaient considérées d'utilité publique. La notion d'utilité publique a considérablement évolué et tend à couvrir désormais

toute opération poursuivant un intérêt général. Selon une jurisprudence bien établie (Conseil d'État, 28 mai 1971, Ville Nouvelle-Est), le juge administratif contrôle l'existence d'un but d'utilité publique en effectuant un bilan coûts-avantages de l'opération : « Une opération d'expropriation ne peut être déclarée légalement d'utilité publique que si les atteintes à la propriété privée, le coût financier et éventuellement les inconvénients d'ordre social ou l'atteinte à d'autres intérêts publics qu'elle comporte ne sont pas excessifs eu égard à l'intérêt qu'elle présente. »

### ■ Comment se déroule la phase administrative de la procédure d'expropriation ?

La phase administrative débute par une enquête préalable qui prend la forme d'une consultation auprès du public à l'aide d'un dossier d'enquête publique ayant pour objet de présenter le projet (caractéristiques, plans, estimation des dépenses). Une fois l'enquête préalable terminée, l'utilité publique de l'expropriation sera constatée par le préfet qui prendra la déclaration d'utilité publique (DUP). Après la DUP interviendra l'enquête parcellaire, qui permet de déterminer avec précision les parcelles à exproprier et les propriétaires à indemniser. Enfin, la phase administrative est close par l'arrêt de cessibilité. Cet arrêt permet au préfet de désigner les parcelles cessibles et l'identité des propriétaires. Il a une validité de six mois.

### ■ Comment se déroule la phase judiciaire de la procédure d'expropriation ?

La phase judiciaire comprend le transfert de propriété et la fixation et l'indemnité d'expropriation. Après l'arrêt de cessibilité, le préfet transmet le dossier au juge de l'expropriation qui rend une

ordonnance d'expropriation, qui constitue le titre de propriété de l'expropriant. À cet effet, il contrôle la régularité de l'enquête parcellaire, et non l'opportunité de l'opération. L'indemnité sera fixée après une visite des parcelles expropriées. Au cours de cette visite, le juge sera assisté par un fonctionnaire du service des Domaines, appelé Commissaire du gouvernement. Enfin, la prise de possession des biens expropriés interviendra après l'écoulement d'un délai d'un mois et après versement des indemnités d'expropriation.

### ■ Comment l'indemnité d'expropriation est-elle fixée ?

Aux termes de l'article 545 du Code civil, la prise de possession d'un bien exproprié ne peut intervenir sans le versement d'une « juste et préalable indemnité ». Plus précisément, le Code de l'expropriation énonce la règle de la réparation intégrale : « Les indemnités allouées doivent couvrir l'intégralité du préjudice direct, matériel et certain, causé par l'expropriation. » L'indemnité d'expropriation comprend une indemnité principale, à laquelle peuvent s'ajouter des indemnités accessoires. L'indemnité principale compense le préjudice subi par le propriétaire du fait de la perte de son bien. Pour évaluer la valeur vénale du bien, le juge procède bien souvent à une évaluation par comparaison, afin d'être au plus proche de la réalité du marché immobilier. Des indemnités accessoires peuvent également être versées à l'exproprié. Ces indemnités permettent de couvrir les frais exposés par l'exproprié pour acquérir un nouveau bien équivalent, pour déménager, ou pour couvrir une diminution de la valeur de son bien du fait du morcellement d'une propriété.

### ■ Quels sont les moyens de contestation

### d'une procédure d'expropriation ?

Parce qu'elle se compose de deux phases distinctes, la procédure d'expropriation peut être contestée devant les deux ordres de juridictions selon les actes attaqués : le juge administratif pour la phase administrative et le juge judiciaire pour la phase judiciaire. Ainsi, le juge administratif sera compétent pour connaître de la régularité de la DUP, de l'arrêt de cessibilité, ainsi que de l'enquête préalable à la DUP et de l'enquête parcellaire. Les tribunaux judiciaires seront compétents pour connaître des actes tenant au transfert de propriété, à la fixation des indemnités et à la prise de possession. En revanche, l'ordonnance d'expropriation ne peut être attaquée que par la voie du pourvoi en Cassation, qui devra être formé dans un délai de quinze jours à compter de la notification de cette dernière. Seulement, le contrôle de la Cour de Cassation est limité à la forme, elle ne contrôlera donc pas le fond. En revanche, la juridiction administrative, en contrôlant le but d'utilité publique poursuivi par l'expropriant, pourra interdire l'opération si elle en dresse un bilan négatif. Il résulte de cela qu'un propriétaire qui souhaiterait contester un projet peut attaquer non seulement la déclaration d'utilité publique et l'arrêt de cessibilité, mais également l'ordonnance d'expropriation. Enfin, concernant la compétence territoriale, la juridiction compétente est celle de

la circonscription dans laquelle se trouve le bien exproprié.

### ■ Est-il possible de récupérer un bien exproprié ?

Une personne ayant été déposée de son bien par une procédure d'expropriation peut le récupérer sous certaines conditions. La procédure d'expropriation poursuivant un but d'utilité publique, l'administration ne peut garder un bien exproprié dans son patrimoine si elle n'affecte pas le bien à cette utilité publique. L'exproprié dispose donc d'un droit de rétrocession afin de redevenir propriétaire de son bien. Ainsi, si le bien exproprié n'a pas reçu dans un délai de cinq ans la destination prévue par la DUP, ou a cessé de la recevoir, l'ancien propriétaire ou ses ayants droit à titre universel pourront en demander la rétrocession pendant un délai de trente ans à compter de l'ordonnance d'expropriation. Toutefois, la jurisprudence considère que le bien a reçu l'affectation prévue par la DUP si des travaux d'aménagement sont sérieusement entrepris avant l'expiration du délai de cinq ans. Par ailleurs, l'exproprié dispose d'un droit de priorité pour acquérir à nouveau le bien exproprié. L'expropriant qui déciderait de se séparer d'un bien qu'il a acquis par procédure d'expropriation, devra préalablement en informer l'exproprié ou ses ayants droit afin de leur laisser la possibilité d'exercer leur droit de rétrocession, ou le cas échéant, de renoncer à ce droit. ●

### Un outil au service des Jeux Olympiques de 2024

La préparation des Jeux Olympiques de 2024 nécessite la construction d'importantes structures et d'équipements sportifs en région parisienne. C'est pourquoi la loi du 26 mars 2018 autorise le recours à une procédure d'expropriation dite « d'extrême urgence » qui permet aux autorités expropriantes de prendre possession des biens expropriés dès lors que la déclaration d'utilité publique a été prise, et moyennant le paiement d'une indemnité prévisionnelle.