

Expropriation

Chronique de jurisprudence 2013-2014

Le droit de l'expropriation a encore démontré sa richesse et son caractère évolutif. Ces quinze derniers mois ont en effet été marqués par une multitude de décisions jurisprudentielles rendues en la matière, concernant tant la phase administrative que la phase judiciaire.

LES AUTEURES



**FRANCE
CHARBONNEL,**
avocate à la cour,
cabinet Seban
et associés



**RAPHAËLLE
ORTEGA,**
avocate à la cour,
cabinet Seban
et associés

Les juridictions administratives et judiciaires ont eu l'occasion, depuis un an et demi, de préciser l'application et l'interprétation de textes et de la jurisprudence relatifs à l'expropriation pour cause d'utilité publique et ce, à chaque étape de la procédure, débutant par la composition du dossier d'enquête publique jusqu'aux conséquences de l'absence d'affectation d'un bien exproprié conformément à une déclaration d'utilité publique (DUP).

Phase administrative

Enquêtes publique et parcellaire

● Contenu de l'estimation sommaire des dépenses

La cour administrative d'appel de Paris a écarté le moyen tiré de l'insuffisance d'une estimation sommaire des dépenses ne prenant pas en compte le coût de réalisation des logements et commerces supportés par un promoteur, dans le cadre d'une enquête publique préalable à la DUP d'une opération d'aménagement (1). Toutefois, cette jurisprudence n'est pas constante et ce moyen d'illégalité, de plus en plus souvent invoqué à l'encontre de DUP, a également été reçu favorablement par certaines juridictions. C'est le cas notamment de cette même cour, huit mois avant cette décision (2). Dans le même sens, le tribunal administratif de Melun a considéré que le coût de la construction de logements et bureaux, pour lesquels il n'est pas établi qu'ils seront édifiés par un promoteur ayant vocation à être intégralement rémunéré par le produit de leur vente, devait figurer dans ce document (3).

● Avis du commissaire enquêteur

Le juge administratif a souligné l'importance du contenu de l'avis du commissaire enquêteur. Il s'ensuit qu'un arrêté de cessibilité approuvé sur la base d'un avis dans lequel le commissaire enquêteur précise « qu'il lui est difficile de dire si les expropriations demandées sont actuellement nécessaires » est irrégulier. Le préfet ne pouvait en conséquence

prendre un arrêté sans solliciter un nouvel avis au contenu plus explicite avec ou sans réserve et/ou recommandation. L'irrégularité du contenu de cet avis justifie l'annulation de l'acte attaqué (4).

● Choix du dossier d'enquête publique

La cour administrative d'appel de Versailles a jugé qu'une commune avait méconnu les dispositions de l'article R.11-3 du code de l'expropriation, au motif qu'une DUP autorisait le recours à l'expropriation pour la constitution d'une réserve foncière sur la base d'un dossier simplifié (art. R.11-3 II) au lieu d'un dossier complexe (art. R.11-3 I). Aucune nécessité, tirée tant de l'urgence à préserver ce secteur que de l'incompatibilité de réaliser immédiatement le projet d'aménagement, ne justifiait la constitution d'une réserve foncière (5).

Déclaration d'utilité publique

● Absence d'obligation de motivation de la DUP et constitutionnalité de l'article L.11-1-3 du code de l'expropriation

Le Conseil d'Etat s'est prononcé à nouveau sur le point de savoir si le législateur avait ou non assorti de garanties nécessaires la mise en œuvre du droit énoncé à l'article 7 de la charte de l'environnement, en ne prévoyant pas une obligation de motiver l'acte déclarant d'utilité publique une opération ayant une incidence sur l'environnement, à l'article L.11-1-3 du code de l'expropriation (6). Le juge administratif a répondu clairement à la question prioritaire de constitutionnalité posée, en refusant de la transmettre au Conseil constitutionnel. Il fait valoir, d'une part, que l'article L.11-1-3 n'avait en rien méconnu l'article 7 de la charte et, d'autre part, que cette question n'était ni nouvelle, ni sérieuse (7).

● Décision de recourir à l'expropriation

Le Conseil d'Etat a rappelé que si la délibération d'une personne publique sollicitant l'expropriation d'un immeuble pour cause d'utilité publique, constituait un acte administratif préparatoire insusceptible de recours, son illégalité pouvait en revanche être utilement invoquée à l'appui d'un recours dirigé contre un arrêté de DUP et/ou un arrêté de cessibilité, par la voie de l'exception d'illégalité (8).

● Prorogation du délai pour déclarer un projet d'utilité publique

Si un recours en annulation a été formé à l'encontre d'un arrêté préfectoral refusant de prononcer la déclaration d'utilité publique d'un projet, le délai d'un an pour se prononcer sur la DUP du projet recommence à courir à compter de la notification de la décision d'annulation à l'autorité compétente (9).

● Réserve foncière et utilité publique

Les exigences jurisprudentielles de motivation des décisions de préemption s'imposent également aux personnes publiques décidant de constituer des réserves foncières par voie d'expropriation (10). Dès lors, le recours à un dossier simplifié prévu à l'article R.11-3 II du code de l'expropriation pour la constitution d'une réserve foncière ne sera recevable que si l'autorité expropriante justifie, d'une part, d'un projet d'aménagement, alors même que ses caractéristiques précises n'auraient pas été définies, et, d'autre part, de la nature de ce projet (11).

Résolution d'une convention de concession d'aménagement et expropriation

● Effets sur la légalité d'un arrêté de cessibilité indiquant le concessionnaire comme bénéficiaire de l'expropriation

Par un jugement définitif, une délibération approuvant un projet de traité de concession ainsi que sa signature a été annulée. La convention a ainsi été résolue par voie amiable et le juge administratif a dû tirer les conséquences de celle-ci sur la légalité d'un arrêté de cessibilité. Il en a conclu que la résolution de la concession d'aménagement intervenue après l'annulation de la délibération approuvant le projet de traité de concession emportait par voie de conséquence l'annulation de l'arrêté de cessibilité indiquant le concessionnaire comme bénéficiaire de l'expropriation (12).

● Effets sur la procédure judiciaire en fixation d'indemnités

La Cour de cassation a aussi été confrontée aux conséquences de l'annulation définitive d'une délibération approuvant un projet de traité de concession et autorisant sa signature, sur la procédure judiciaire en fixation d'indemnités. En effet, la cour d'appel de Paris avait d'abord considéré que le moyen tiré de la nullité de la procédure et de l'irrecevabilité de l'appel devait être rejeté dans la mesure où l'ordonnance d'expropriation n'était pas annulée (13). La Cour de cassation a cassé cet arrêt, rappelant que si la fixation judiciaire de l'indemnité était intervenue postérieurement à l'ordonnance d'expropriation, en revanche, la saisine du juge de l'expropriation par l'autorité expropriante était quant à elle antérieure à ladite ordonnance (14). La cour d'appel de renvoi devra alors statuer sur les conséquences sur la procédure judiciaire de fixation des indemnités d'expropriation, d'une résolution d'un acte administratif habilitant un concessionnaire à recourir à l'expropriation, si celui-ci a saisi le juge de l'expropriation avant l'ordonnance d'expropriation.

Affectation d'un bien exproprié et responsabilité de la puissance publique

Un exproprié a sollicité du juge administratif qu'il le rétablisse dans son droit et l'indemnise des charges excessives et du montant de la plus-value acquise depuis l'expropriation de son bien et ce, en dépit de l'existence de ce régime particulier d'indemnisation prévu par l'article L.12-6 du code de l'expropriation. Le Conseil d'Etat a jugé que cette question présentait une difficulté sérieuse mettant en jeu la séparation des autorités administratives et judiciaires et l'a alors renvoyée au tribunal des conflits, lequel devra se prononcer sur le caractère exclusif ou non de l'indemnisation d'un exproprié en cas de non-affectation de son bien conformément à une DUP (15).

Phase judiciaire

Code de l'expropriation et QPC

L'article L.15-2 a fait à nouveau l'objet d'une question prioritaire de constitutionnalité transmise par la Cour de cassation (16). Pour mémoire, cet article, relatif à la prise de possession du bien en cas d'appel, avait été déclaré non conforme à la Constitution, aux termes d'une décision du 6 avril 2012 (17), et abrogé à compter du 1^{er} juillet 2013. Le Conseil constitutionnel vient de rendre sa décision concernant les nouvelles dispositions de l'article L.15-2. Celles-ci sont conformes à la constitution sous la réserve, toutefois, que « lorsque l'indemnité définitivement fixée excède la fraction de l'indemnité fixée par le juge de première instance qui a été versée à l'exproprié lors de la prise de possession du bien, l'exproprié doit pouvoir obtenir la réparation du préjudice résultant de l'absence de perception de l'intégralité de l'indemnité d'expropriation lors de la prise de possession » (18). Le nouveau code de l'expropriation, en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2015, reprend les mêmes principes concernant la prise de possession par l'expropriant en cas d'appel, désormais énoncés par l'article L.331-3.

Nouveau service en ligne Patrim Usagers

Depuis le 6 janvier 2014, les administrés peuvent se connecter à la base Patrim Usagers, par l'intermédiaire du site des impôts, et avoir accès à ce nouveau service d'aide à l'estimation des biens immobiliers dans le cadre limitatif d'une donation, d'une succession, d'une déclaration d'impôt sur la fortune, d'une procédure de contrôle ou d'une expropriation. Ils peuvent ainsi procéder à des recherches de transactions immobilières. En matière d'expropriation, il s'agit évidemment d'un nouvel outil mis à la disposition des expropriés pour défendre leurs intérêts devant les juridictions (livre des procédures fiscales, art. L.107B, R.107B-1 et R.107B-2).

Date de référence

Lorsqu'un bien exproprié est soumis au droit de préemption urbain, il convient de retenir comme date de référence, par exception aux dispositions de l'article L.13-15 du code (•••)

RÉFÉRENCES

- Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, articles L.11-5, L.12-5 al. 2, L.12-6, L.15-1, L.15-2, R.11-3 I, R.11-3 II.
- Code de l'urbanisme, articles L.213-4 L.213-6, L.314-1.

(•••) de l'expropriation, celle à laquelle est devenu opposable aux tiers le plus récent des actes rendant public, approuvant, révisant ou modifiant le plan d'occupation des sols, ou le plan local d'urbanisme, et délimitant la zone dans laquelle est situé le bien (code de l'urbanisme, art. L.213-4 et L.213-6). S'agissant des modifications du document d'urbanisme, la Cour de cassation précise que toute modification peut être prise en compte comme date de référence dès lors qu'elle concerne la zone dans laquelle se situe le bien. Ainsi la modification du règlement de la zone concernée tient lieu de date de référence, quand bien même les délimitations de cette zone ne sont nullement modifiées (19).

Occupation et relogement

• Qualité d'occupant bénéficiant du relogement

Une société exerçant son activité professionnelle dans les locaux dont elle est propriétaire ne peut être regardée ni comme un occupant au sens de l'article L.521-1 du code de la construction et de l'habitation (dès lors qu'il ne s'agit pas de locaux d'habitation mais à usage professionnel), ni comme le preneur de ces locaux. En conséquence, elle ne peut prétendre au bénéfice du droit au relogement, puisqu'elle n'entre pas dans le champ d'application fixé par l'article L.314-1 du code de l'urbanisme (20).

• Caractéristiques du local de remplacement proposé par l'expropriant à un commerçant

Les clauses du nouveau bail doivent être prises en compte pour apprécier le caractère équivalent des locaux proposés en remplacement par l'expropriant à un commerçant, en vertu des dispositions de l'article L.13-20 du code de l'expropriation. Ainsi, une destination des lieux plus restreinte imposée dans le nouveau bail fait obstacle à ce que le local de remplacement soit considéré comme équivalent à celui dont le commerçant est évincé (21).

Défaut de base légale de l'ordonnance d'expropriation et restitution du bien

La haute juridiction rappelle que les exigences de l'intérêt général font obstacle à ce qu'un bien soit restitué au propriétaire exproprié, lorsque le défaut de base légale de l'ordonnance d'expropriation a été constaté par le juge, sur le fondement des dispositions de l'article L.12-5 alinéa 2 du code de l'expropriation. La cour confirme la position des juges du fond, qui ont relevé que le terrain exproprié avait fait l'objet d'aménagements sportifs (terrain de football, vestiaires, salle de réunion, etc.) et que ces installations relevaient de l'utilité publique dès lors qu'elles étaient utilisées pour des rencontres scolaires ou des manifestations sportives organisées par la commune.

Dès lors, les exigences de l'intérêt général s'opposent à la restitution du terrain (22). Dans cette hypothèse, le propriétaire indûment exproprié, qui ne peut bénéficier de la restitution, doit recevoir la valeur réelle de l'immeuble au jour de la décision constatant l'absence de restitution, sous la seule déduction de l'indemnité déjà perçue augmentée des intérêts au taux légal.

Droit de rétrocession

• Droit de délaissement et rétrocession

La Cour de cassation a jugé qu'un propriétaire ayant exercé son droit de délaissement ne peut solliciter la rétrocession de son bien, sur le fondement des dispositions de l'article L.12-6 du code de l'expropriation. La haute juridiction considère en effet que l'exercice du droit de délaissement d'un bien constitue une réquisition d'achat à l'initiative de son propriétaire et fait ainsi obstacle à ce que ce dernier puisse solliciter, ultérieurement, la rétrocession du bien (23).

• Charge excessive ouvrant droit à l'indemnisation

L'expropriant qui conserve dans son patrimoine les parcelles litigieuses pendant plus de vingt ans sans leur donner l'affectation prévue et sans justifier d'une raison légitime résultant de l'utilité publique, prive indûment l'exproprié de la plus-value engendrée par ces biens. Dès lors, la Cour de cassation considère que cette privation constitue une charge excessive justifiant l'indemnisation de l'exproprié, et ce, sans qu'importe qu'aucune décision judiciaire reconnaissant son droit à rétrocession ne soit intervenue (24).

(1) CAA de Paris, 10 décembre 2013, req. n°13PA00711 et n°13PA01967.

(2) CAA de Paris, 11 avril 2013, req. n°12PA02353.

(3) TA de Melun, 4 juillet 2013, n°11-7347; 21 mai 2014, n°1210616.

(4) CE, 28 novembre 2014, req. n°361105.

(5) CAA de Versailles, 30 décembre 2013, req. n°12VE01637.

(6) CE, 19 avril 2013, req. n°364498.

(7) CE, 26 décembre 2013, req. n°364498.

(8) CE, 30 décembre 2013, req. n°355556.

(9) CE, 12 mars 2014, req. n°364092.

(10) CE, 7 mars 2008, req. n°288371.

(11) CE, 21 mai 2014, req. n°354804.

(12) CE, 26 février 2014, req. n°360820.

(13) CA de Paris, 31 janvier 2013, RG 09/10858.

(14) Cour de cassation, 3^e civ., 12 juin 2014, n°13-17702.

(15) CE, 16 juillet 2014, req. n°359787.

(16) Cour de cassation, 3^e civ., 18 décembre 2014, n°14-40.046.

(17) Conseil constitutionnel, 6 avril 2012, QPC n°2012-226.

(18) Conseil constitutionnel, 13 février 2015, QPC n°2014-451.

(19) Cour de cassation, 3^e civ., 17 septembre 2014, n°13-20.076.

(20) Cour de cassation, 3^e civ., 11 septembre 2013, n°12-23.034.

(21) Cour de cassation, 3^e civ., 4 mars 2014, n°12-24.523.

(22) Cour de cassation, 3^e civ., 4 décembre 2013, n°12-28.919.

(23) Cour de cassation, 3^e civ., 26 mars 2014, n°13-13.670.

(24) Cour de cassation, 3^e civ., 12 février 2014, n°13-14.180.

À RETENIR

➤ **Demandes indemnitaires** Tant les juridictions administratives que judiciaires ont été saisies de demandes indemnitaires différentes de celles relatives au droit de rétrocession. Ces demandes, fondées notamment sur les charges excessives subies par l'exproprié et la privation de la plus-value acquise par son bien, semblent trouver un certain écho auprès des juridictions.