



FRANCE CHARBONNEL,
avocate, cabinet Seban et associés

1^{er} janvier 2015
Les nouvelles dispositions du code de l'expropriation, issues de l'ordonnance du 6 novembre 2014 et du décret n° 2014-1635 du 26 décembre 2014, sont entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2015.

Constitutionnalité
Le Conseil constitutionnel a déclaré l'ancien article L.13-14 (actuel L.322-1) et l'article L.331-3, dans sa nouvelle rédaction, conformes à la Constitution.

Conséquences
La cour d'appel doit se prononcer sur les conséquences de la résolution d'un acte habilitant un concessionnaire à recourir à l'expropriation.

Pour rappel, la jurisprudence n'était pas constante et ce moyen d'illégalité pouvait être accueilli tant favorablement que défavorablement par certaines juridictions, et notamment par cette même cour (3).

Or en 2015, deux décisions dans le même sens ont été rendues sur ce sujet. D'abord, la cour d'appel de Paris a annulé un jugement du tribunal administratif (TA) de Melun, en ce qu'il considérait que la construction de logements et de 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 l'estimation sommaire des dépenses (4).

Ensuite, le tribunal administratif de Melun a également jugé en ce sens, et dans des termes identiques à ceux de l'arrêt susvisé. Il en résulte que « pour l'appréciation de l'utilité publique d'une ZAC doivent être seules prises en compte les dépenses correspondant à l'acquisition et à l'équipement des terrains destinés ensuite à accueillir les constructions faisant l'objet du programme de cette zone, qu'il s'agisse de bâtiments édifiés par des promoteurs privés, ou d'équipements collectifs réalisés par la collectivité publique pour lesquels la commune est maître d'ouvrage » (5).

Contenu du dossier d'enquête publique

L'omission de la mention relative à l'existence d'une étude d'impact dans les arrêtés d'ouverture des enquêtes publiques et les avis au public, n'est pas de nature à vicier la procédure. Le juge a effectivement relevé qu'en l'absence d'autres circonstances, et dans la mesure où ce document fait partie du dossier d'enquête et a pu être consulté par le public, cet oubli ne justifie pas l'annulation de l'acte attaqué, contrairement à ce que les juges d'appel avaient considéré (6).

rement à ce que les juges d'appel avaient considéré (6).

LA DÉCLARATION D'UTILITÉ PUBLIQUE (DUP)

Arrêtés de DUP et de cessibilité

L'ensemble formé par un arrêté déclarant un immeuble insalubre à titre irrémédiable et l'arrêté

Expropriation

Chronique de jurisprudence de l'année 2015

La jurisprudence récente en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique, toujours riche, est marquée par l'entrée en vigueur des dispositions issues de la nouvelle codification du code de l'expropriation, tant dans sa partie législative que réglementaire

PHASE ADMINISTRATIVE

ENQUÊTES PUBLIQUE ET PARCELLAIRE

Publicité de l'avis d'enquête publique
Le juge administratif a appliqué la jurisprudence « Danthony » (1) aux règles de publicité de l'avis d'enquête publique prévues à l'ancien article R.11-4 du code de l'expropriation (nouvel art. R.112-14). Ainsi, la méconnaissance des règles précises de publication d'un avis d'ouverture d'enquête publique fixées à l'article susvisé (dans deux journaux régionaux ou locaux diffusés dans tout le département concerné, huit jours au moins avant le début de l'enquête et rappelé dans les huit premiers jours suivant le début de celle-ci), n'emporte pas néces-

sairement l'annulation de l'arrêté déclaratif d'utilité publique.

En effet, dans la mesure où cet avis était accessible dans le département, compte tenu notamment de sa diffusion sur internet et surtout eu égard à l'ampleur modeste du projet (une parcelle), la méconnaissance de ces règles de publicité n'a pas eu pour effet de nuire à l'information des personnes intéressées et n'a pas été de nature à exercer une influence sur les résultats de l'enquête. Par conséquent, l'irrégularité de la publicité de cet avis ne constitue pas nécessairement un vice de procédure justifiant l'annulation de la décision prise à l'issue de l'enquête (2).

Contenu de l'estimation sommaire des dépenses

La cour administrative d'appel de Paris a eu l'occasion de se prononcer à nouveau sur le moyen très controversé, tiré de l'insuffisance d'une estimation sommaire des dépenses figurant dans un dossier d'enquête publique.

À NOTER

L'omission de la mention relative à l'existence d'une étude d'impact dans les arrêtés d'ouverture des enquêtes publiques et les avis au public, n'est pas de nature à vicier la procédure.

déclarant d'utilité publique l'acquisition de cet immeuble et prononçant sa cessibilité, constitue une opération complexe. En conséquence, un requérant est recevable à exciper de l'illégalité d'un arrêté déclarant un immeuble insalubre à titre irrémédiable, dans le cadre d'un recours dirigé à l'encontre d'un arrêté de DUP et/ou de cessibilité (7).

Abrogation d'une DUP

Un arrêté déclaratif d'utilité publique ne présente pas le caractère d'un acte réglementaire, il constitue un acte sui generis. Par conséquent, les dispositions de l'article 16-1 de la loi du 12 avril 2000 relatives à l'obligation pesant sur les autorités administratives d'abroger tout règlement illégal ou sans objet ne sont pas invocables à l'encontre d'un arrêté de DUP ou d'une décision de refus d'abroger un tel arrêté (8).

RÉSOLUTION D'UNE CONVENTION DE CONCESSION D'AMÉNAGEMENT ET EXPROPRIATION

Par un arrêt du mois de décembre 2015, le Conseil d'Etat a d'abord rappelé le principe selon lequel un arrêté déclarant cessibles des parcelles nécessaires à la réalisation d'une zone d'aménagement concerté (ZAC) n'identifiant pas expressément le concessionnaire chargé de cet aménagement, et bénéficiaire à ce titre de l'expropriation, doit être annulé par voie de conséquence de l'annulation ou de la résolution de la convention de concession (9). Surtout, il précise que cette annulation n'est encourue que dans l'hypothèse où la personne bénéficiaire de l'expropriation a perdu rétroactivement sa qualité de concessionnaire. Ainsi, ni la résiliation de la convention, ni l'annulation de la délibération autorisant la signature de la convention de la concession ou la décision de signer, ni une injonction de saisir le juge du contrat en application de l'article L.911-1 du code de justice administrative, n'emportent par voie de conséquence l'annulation d'un arrêté de cessibilité désignant le bénéficiaire de l'expropriation (10). La cour d'appel de renvoi doit se prononcer prochainement sur les conséquences de la résolution d'un acte administratif habilitant un concessionnaire à recourir à l'expropriation, sur la procédure judiciaire de fixation des indemnités d'expropriation (11).

RÉFÉRENCES

Code de l'expropriation (C. expro.), art. L.15-2, L.223-2, L.321-1, L.331-3, R.112-14, R.223-1 et s., R.311-26.

ABSENCE D'OBLIGATION POUR LE JUGE ADMINISTRATIF DE NOTIFIER LES DÉLAIS DE L'ANCIEN ARTICLE L.12-5

Des expropriés ont reproché au tribunal administratif de ne pas avoir mentionné dans son jugement annulant un arrêté de cessibilité, les délais et voies de recours prévus à l'ancien article L.12-5 du code de l'expropriation, leur permettant de faire constater le défaut de base légale d'une ordonnance d'expropriation (nouveaux art. L.223-2 et R.223-1 et s.).

Les juges du second ressort ont alors affirmé que le juge administratif n'a pas à notifier aux requérants qu'ils disposent d'un délai de deux mois pour saisir le juge de l'expropriation aux fins de constatation de la perte de base légale de l'ordonnance portant transfert de propriété.

L'absence de cette mention dans un jugement annulant un arrêté de cessibilité ne constitue ni une irrégularité dudit jugement ni une violation de l'article 13 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (12).

PHASE JUDICIAIRE

QPC

A la fin de l'année 2014, la cour de cassation a transmis au Conseil constitutionnel une nouvelle question prioritaire de constitutionnalité (QPC) portant sur l'article L.15-2, dans sa nouvelle rédaction issue de la loi n°2013-431 du 28 mai 2013 (nouvel art. L.331-3) (13).

Le Conseil constitutionnel a considéré que la différence de traitement prévue dans cet article, consistant à permettre à un expropriant de solliciter une autorisation de consigner tout ou partie du montant de l'indemnité supérieure à ce qu'il avait proposé, selon qu'il existe, ou non, des indices sérieux laissant présumer qu'en cas d'infirmité du jugement fixant le montant des indemnités d'expropriation il ne pourrait recouvrer tout ou partie des

sommes qui lui seraient dues en restitution, ne constitue pas une atteinte au principe d'égalité. Ainsi, l'article L.331-3 du code de l'expropriation, dans sa nouvelle rédaction, a été déclaré conforme à la Constitution (14).

Une seconde QPC relative à l'ancien article L.13-14 du code de l'expropriation a été transmise à la Cour de cassation. L'exproprié s'interrogeait sur l'atteinte portée par ces dispositions au droit de la propriété en raison de la présomption de fraude commençant à courir à compter de l'ouverture de l'enquête publique, et pendant laquelle les améliorations de toute nature sont insusceptibles de donner lieu à indemnités.

La cour n'a pas renvoyé la question au Conseil des sages. Elle a considéré d'une part, qu'elle n'était pas nouvelle et, d'autre part, qu'elle ne présentait pas un caractère sérieux en ce que cette présomption de fraude n'était pas irréfragable et qu'elle était proportionnée au but d'intérêt général tendant à prévenir la spéculation foncière.

La Haute Cour a également précisé que «la possibilité pour l'expropriant de saisir le juge d'une demande de fixation des indemnités dues dès l'ouverture de l'enquête préalable à la DUP est proportionnée à l'exigence de célérité qui s'attache à toute opération d'expropriation» (15).

NOTIFICATIONS DES ACTES DE PROCÉDURE

Avis d'ouverture d'enquête parcellaire

Afin de prononcer le transfert de propriété au profit d'une autorité expropriante, cette dernière doit notifier individuellement, sous pli recommandé avec accusé de réception, le dépôt du dossier d'enquête parcellaire à la mairie, aux propriétaires figurant sur la liste en application de l'article R.112-18 du code de l'expropriation. L'ordonnance d'expropriation doit faire mention de ces notifications.

Dans cette affaire, la notification individuelle a été considérée par la Cour de cassation comme irrégulière au motif qu'elle devait être effectuée à chacun des époux propriétaires indivis d'une parcelle expropriée.

Or l'absence de signature de l'un des époux, ainsi que celle de la qualité de mandataire du seul signataire, constitue ◯◯●

●○○ un vice de forme de nature à entacher l'ordonnance d'expropriation de nullité (16).

Notification des offres d'indemnités

En principe, la notification d'une offre d'indemnités doit être faite à chacun des intéressés susceptibles d'obtenir une indemnisation. Pour ce faire, les propriétaires et usufruitiers sont notamment tenus de faire connaître à l'expropriant les fermiers et locataires occupant leur bien, conformément à l'article R.311-1 du code de l'expropriation. Ici, dans la mesure où un propriétaire avait informé l'autorité expropriante par courrier de l'existence d'un bail emphytéotique sur la parcelle expropriée, la cour de cassation a considéré que la cour d'appel ne pouvait, sans violer les textes applicables, caractériser la déchéance des droits des locataires à être indemnisés au titre de l'expropriation de la parcelle qu'ils occupaient (17).

Mémoires d'appel

Par deux arrêts, la cour d'appel de Rennes a été amenée à rappeler le principe selon lequel, en matière d'expropriation, la transmission par voie électronique des mémoires est incompatible avec l'article R.13-49 (nouvel art. R.311-26) du code de l'expropriation relatif aux modalités de notification des mémoires d'appel. Ainsi, pour satisfaire aux exigences de ce texte, et comme l'assistance d'un avocat n'est pas obligatoire et que les parties sans avocat n'ont pas accès au réseau privé virtuel des avocats (RPVA), il convient de procéder aux notifications des mémoires d'appel par courriers recommandés avec accusés de réception.

Par conséquent, en cas de notification d'un mémoire d'appel par voie électronique

uniquement, et si le délai de notification de trois mois est expiré, la déchéance de l'appel sera prononcée (18).

CALCUL DES INDEMNITÉS

Perte de loyers

La circonstance qu'un exproprié pourrait tirer des revenus d'une indemnité d'expropriation perçue ou d'une gestion « responsable » de son capital ne constitue pas un motif propre à justifier que toute perte de revenus serait sans relation directe avec l'expropriation.

Dès lors, la Cour de cassation a confirmé l'existence d'un lien de causalité entre l'expropriation et la perte de revenus locatifs subie pendant le délai

nécessaire pour acquérir un autre bien et le donner à bail. Elle confirme ainsi que l'octroi de cette indemnité accessoire répare un préjudice direct et certain causé par l'expropriation, conformément à l'article L.321-1 du code de l'expropriation (19).

Indemnité d'occupation

Le locataire commercial d'un bien exproprié ne doit une indemnité d'occupation à l'expropriant qu'à compter de la date de la prise de possession du bien par ce dernier, en l'espèce à la date de consignation de l'indemnité, et non à la date de la notification de l'ordonnance d'expropriation (20).

ESTIMATION DE LA VALEUR D'UN BIEN

Conclusions d'un expert

Le juge de l'expropriation n'est pas tenu par les constatations ou les conclusions d'un expert, et il doit prendre en compte l'ensemble des observations qui lui sont

soumises pour apprécier la valeur d'un bien. Il s'agissait dans cette affaire du calcul de la superficie d'un bien exproprié pouvant être retenu eu égard notamment aux coefficients de pondération pratiqués (21).

Termes de référence

Le juge de l'expropriation doit citer les éléments sur lesquels il fonde son estimation. Un arrêt d'appel confirmant le montant d'une indemnité fixée en première instance, sans aucune explication sur la méthode d'évaluation retenue et sans aucune référence à un élément de comparaison permettant de déterminer la valeur retenue du bien exproprié, est dépourvu de base légale et encourt l'annulation (22).

La troisième chambre civile rappelle qu'en dépit de la faculté de solliciter des termes de référence en application de l'article L.135 B du livre des procédures fiscales, et donc de la possibilité de disposer des actes allégués par le commissaire du gouvernement, les expropriés sont en droit d'en demander la communication directement à ce dernier.

Ainsi, même si ces actes sont « librement accessibles », le refus de transmission des références citées par le commissaire du gouvernement constitue une atteinte au principe du contradictoire et justifie une annulation (23). ▢



Le juge de l'expropriation n'est pas tenu par les constatations ou les conclusions d'un expert : il doit prendre en compte l'ensemble des observations qui lui sont soumises pour apprécier la valeur d'un bien.

(1) CE, 23 décembre 2011, req. n° 335033.

(2) CE, 7 octobre 2015, req. n° 380156.

(3) CAA de Paris, 10 décembre 2013, Jolly c/SEM ville de Vincennes, req. n° 13PA00711 et n° 13PA01967; CAA de Paris, 11 avril 2013, req. n° 12PA02353.

(4) TA de Melun, 4 juillet 2013, n° 1107347/4 et CAA de Paris, 2 mars 2015, req. n° 13PA03637.

(5) TA de Melun, 25 septembre 2015, n° 1402176, n° 1402437 et n° 1403346.

(6) CE, 27 février 2015, req. n° 382502.

(7) CE, 20 mars 2015, req. n° 371895.

(8) CE, 7 octobre 2015, req. n° 373160.

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

(10) CE, 11 décembre 2015, req. n° 372521.

(11) Cass., 3^e civ., 12 juin 2014, n° 13-17.702.

(12) CAA de Nantes, 27 novembre 2015, req. n° 14NT01652.

(13) Cass., 3^e civ., 18 décembre 2014, QPC n° 14-40.046.

(14) CC, 13 février 2015, QPC n° 201-451.

(15) Cass., 3^e civ., 25 juin 2015, n° 15-40013.

(16) Cass., 3^e civ., 7 avril 2015, n° 14-16447.

(17) Cass., 3^e civ., 28 janvier 2015, n° 13-11.884.

(18) CA de Rennes, 20 février 2015, RG 13/07222 et 19 juin 2015, RG 14/00357.

(19) Cass., 3^e civ., 7 avril 2015, n° 13-27547.

(20) Cass., 3^e civ., 20 mai 2015, n° 14-10813 et 14-10922.

(21) Cass., 3^e civ., 15 octobre 2015, n° 14-24488.

(22) Cass., 3^e civ., 10 décembre 2015, n° 14-25450.

(23) Cass., 3^e civ., 10 décembre 2015, n° 14-24462.