

# Expropriation : qui fait quoi ?

**Par Tadjine Bakari-Baroini,**  
avocat, cabinet Seban & Associés

**L'**expropriation pour cause d'utilité publique permet à une personne publique de porter atteinte au droit de propriété et d'obtenir, par le biais d'une cession forcée et moyennant le paiement d'une indemnité, le transfert à son profit d'un bien immobilier afin de réaliser un projet d'utilité publique.

Outre les juridictions de l'ordre administratif et de l'ordre judiciaire, la procédure fait intervenir de nombreux acteurs, ce qui rend le dispositif complexe. Chacun joue un rôle essentiel et permet à l'expropriant de sécuriser sa procédure et participe à l'acceptation de son projet par les propriétaires expropriés. Le point sur l'identification et le rôle de ces acteurs, à chaque phase de la procédure.

## Qui prépare le dossier de déclaration d'utilité publique (DUP) ?

Rappelons que l'expropriation ne peut intervenir que si le projet est préalablement déclaré d'utilité publique. Le maître d'ouvrage doit préparer un dossier permettant de déterminer l'objet pour lequel l'utilité publique est requise et son coût, la nature, la localisation et les

caractéristiques principales des ouvrages ou travaux les plus importants. Le dossier doit comprendre au moins une notice explicative, un plan de situation, un plan général des travaux, les caractéristiques principales des ouvrages les plus importants et l'appréciation sommaire des dépenses (art. R.112-4 du Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique). Si les travaux sont susceptibles d'affecter l'environnement, il devra en outre comporter une étude d'impact. Celle-ci implique d'évaluer à l'avance les conséquences et les effets de l'action de l'homme sur son milieu naturel. Compte tenu de sa technicité, elle requiert l'intervention de spécialistes.

## Qui réalise l'étude d'impact ?

Lorsque le projet est soumis à étude d'impact environnementale, le maître d'ouvrage a fréquemment recours à un bureau d'études. Ces professionnels ont des savoirs pluridisciplinaires indispensables à la réalisation d'une étude d'impact complète (études réglementaires, géologie, hydrologie, biodiversité, pollution des sols, faune, flore, paysages...).

Le bureau d'études s'engage à respecter la réglementation applicable à ses activités et se trouve soumis à une obligation de moyens dans la réalisation de

l'évaluation environnementale. Ses avis ou recommandations aident à la prise de décision du maître d'ouvrage. Ce dernier doit ensuite faire auditer le dossier d'enquête publique préalable à la DUP pour s'assurer de sa complétude au regard de la réglementation.

## Qui prononce l'utilité publique du projet ?

C'est le préfet ou le ministre responsable du projet qui, sur la base d'un dossier complet d'enquête préalable à la DUP et après examen des avis rendus sur ce dossier, selon le type d'opération, prononce l'utilité publique du projet.

## Comment identifier les propriétaires des biens expropriés ?

L'identification des propriétaires ou titulaires de droits réels et la détermination des parcelles dont l'expropriation est nécessaire à la réalisation de l'opération d'utilité publique doivent se faire à l'occasion d'une enquête parcellaire préalable à l'édiction d'un arrêté de cessibilité. Le dossier d'enquête parcellaire, réalisé par le maître d'ouvrage fréquemment assisté par un opérateur foncier, doit comporter un plan parcellaire régulier des terrains et bâtiments ainsi que la liste des propriétaires concernés. Cette liste est établie à l'aide d'extraits des documents cadastraux délivrés par le service du cadastre ou à l'aide des renseignements délivrés par le directeur départemental ou, le cas échéant, régional des finances publiques, au vu du fichier immobilier ou par tous autres moyens (art. R. 131-3 du Code de l'expropriation).

Il peut néanmoins arriver que le maître d'ouvrage ne parvienne pas à identifier certains propriétaires. Dans cette hypothèse, il peut avoir recours aux services d'un notaire, voire d'un généalogiste.

## Comment déterminer les parcelles à exproprier ?

La détermination des parcelles implique d'indiquer pour chaque immeuble concerné la nature, la situation, la contenance et

## Ce qu'il faut retenir

» La procédure d'expropriation fait intervenir, outre les juridictions administratives et judiciaires, de nombreux acteurs. Chacun a un rôle essentiel et permet à l'expropriant de sécuriser sa procédure et participe à l'acceptation de son projet par les expropriés.

» L'autorité expropriante doit d'abord obtenir une déclaration d'utilité publique. Cette étape nécessite généralement l'intervention de bureaux d'études lorsqu'une étude d'impact environnementale est requise.

» La cessibilité des biens utiles au projet implique, au préalable, des démarches auprès du service du cadastre, des directeurs des finances publiques et, le cas échéant, de notaires, généalogistes ou géomètres-experts.

» La prise de possession du bien peut conduire à solliciter la Caisse des dépôts et consignations et, en cas de maintien forcé dans les lieux, le juge de l'expropriation qui pourra ordonner le concours de la force publique.

la désignation cadastrale (section, numéro de plan et lieu-dit/adresse) (art. R. 132-2 du Code de l'expropriation et art. 7 du décret n° 55-22 du 4 janvier 1955 portant réforme de la publicité foncière).

### Que se passe-t-il en cas d'expropriation partielle ?

En cas d'expropriation partielle d'une parcelle conduisant à la modification des limites des terrains concernés, il y a obligation d'établir un document d'arpentage avant le prononcé de l'arrêté de cessibilité (CE, 9 juillet 2018, n° 406696, mentionné dans les tables du recueil Lebon). Le défaut d'accomplissement de cette formalité entache d'irrégularité l'arrêté de cessibilité. Seul un géomètre-expert est compétent pour réaliser ce document.

### Qui prononce l'arrêté de cessibilité ?

Au vu du procès-verbal de l'opération dressé par le commissaire-enquêteur à l'issue de l'enquête parcellaire et des documents qui y sont annexés, c'est le préfet du département où sont situées les propriétés qui les déclare cessibles par arrêté (art. R. 132-1 du Code de l'expropriation). L'arrêté de cessibilité précise les parcelles concernées par l'expropriation, ainsi que l'identité de leurs propriétaires.

### Qui prononce le transfert forcé de propriété ?

Le dossier complet est transmis par le préfet au greffe de la juridiction du ressort dans lequel sont situés les biens à exproprier (art. R. 221-1 du Code de l'expropriation), dans un délai de quinze jours à compter de sa réception. Le juge de l'expropriation prononce alors par ordonnance l'expropriation des immeubles ou droits réels déclarés cessibles (art. R. 221-2). Cette ordonnance permet de transférer la propriété des biens et des droits réels déclarés cessibles à l'autorité expropriante.

### Quel formalisme respecter en vue de la fixation des indemnités ?

L'expropriant ou maître d'ouvrage doit notifier aux propriétaires et usufruitiers intéressés soit l'avis d'ouverture de l'enquête préalable à la DUP ou parcellaire (sous réserve d'être en mesure de déterminer

les parcelles à exproprier), soit la DUP, soit l'arrêté de cessibilité, soit l'ordonnance d'expropriation. Ces propriétaires et usufruitiers sont tenus d'appeler et de faire connaître à l'expropriant les fermiers, locataires, ceux qui ont des droits d'emphytéose, d'habitation ou d'usage et ceux qui peuvent réclamer des servitudes.

### Comment déterminer les indemnités d'expropriation ?

Rappelons que l'expropriation ne peut être régulière que si l'exproprié se voit accorder une juste et préalable indemnité et que toute acquisition poursuivie par voie d'expropriation doit donner lieu - sans condition de montant - à la consultation obligatoire du service du Domaine. La fixation des indemnités d'expropriation obéit à deux phases : une première amiable et, à défaut d'accord, une seconde judiciaire. En premier lieu, l'expropriant doit notifier le montant de ses offres amiables et inviter les expropriés à faire connaître le montant de leur demande (art. L. 311-4 du Code de l'expropriation). Les offres peuvent être préparées par l'expropriant lui-même ou par un opérateur foncier à la demande de celui-ci. Elles supposent de tenir compte du formalisme et des principes d'indemnisation indiqués dans le code.

Dans le cadre des négociations, l'expropriant ou tout prestataire de son choix peut aller à la rencontre des propriétaires, exposer le projet, expliquer les offres et tenter d'obtenir des accords amiables.

Si un accord amiable est trouvé entre les parties, les contrats de vente, quittances et autres actes dressés peuvent être passés en la forme des actes administratifs ou être régularisés par un notaire.

A défaut d'accord sur le montant des indemnités d'expropriation dans le délai d'un mois après la réception de l'offre amiable, celle-ci est fixée par le juge de l'expropriation. Le juge est saisi soit par l'expropriant à tout moment après l'ouverture de l'enquête préalable à la DUP, soit par l'exproprié à partir de l'ordonnance d'expropriation (art. L. 311-5, L. 311-6 et R. 311-9 du Code de l'expropriation).

### Le recours à un avocat est-il obligatoire ?

A ce stade, il est très important de souligner que les parties sont tenues de constituer avocat. L'Etat, les régions, les

départements, les communes et leurs établissements publics peuvent se faire assister ou représenter par un fonctionnaire ou un agent de leur administration (art. R. 311-9 du Code de l'expropriation). Les autres personnes expropriantes doivent faire appel à un avocat depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2020 (art. 11 du décret n° 2019-1333 du 11 décembre 2019).

Si l'expropriant entend être assisté par un avocat, il peut être recommandé de le saisir suffisamment tôt, au stade des offres, dans la mesure où la stratégie définie en amont a des conséquences sur la procédure de fixation des indemnités d'expropriation. A l'issue de ces étapes, le juge de l'expropriation pourra rendre un jugement de fixation des indemnités d'expropriation.

### Comment prendre possession du bien ?

La prise de possession suppose la réunion de plusieurs conditions. Pour les propriétaires, l'ordonnance d'expropriation doit avoir été notifiée, le paiement de l'indemnité d'expropriation doit avoir été reçu et un mois doit s'être écoulé entre la réception du paiement et la prise de possession. Pour les occupants, toutes ces conditions s'appliquent à l'exception de celle tenant à la notification de l'ordonnance d'expropriation.

La notification de l'ordonnance et le paiement des indemnités sont réalisés par l'expropriant ou tout autre prestataire de son choix. Le paiement suppose, en effet, d'échanger avec les expropriés sur les modalités de règlement (chèques, RIB...), les pièces utiles à la mise en paiement et surtout l'existence d'éventuels obstacles à paiement (refus de délivrer un RIB, hypothèque sur le bien...).

En cas d'obstacles à paiement, le montant des indemnités est consigné auprès de la Caisse des dépôts et consignations (CDC). Là encore, l'expropriant peut se faire aider par le prestataire de son choix pour discuter le motif juridique de consignation et échanger avec la CDC.

En cas de maintien sur les lieux, l'expropriant peut saisir le juge de l'expropriation statuant suivant la procédure accélérée au fond. L'ordonnance rendue par le juge pourra alors autoriser l'expropriant à forcer la libération des lieux, au besoin, à l'aide d'un serrurier ou du concours de la force publique. ●