

## Leçon n°4

# Les acquisitions publiques

Le CGPPP consacre une partie entière aux acquisitions publiques (Première partie, articles L.1111-1 à L.1221-1) et distingue les modes d'acquisitions et les procédures d'acquisition.

- De tous les modes d'acquisitions organisés par le CG3P au profit de la puissance publique, l'expropriation pour cause d'utilité publique est le plus remarquable. Le CG3P n'y consacre cependant qu'un article (L.1112-2) lequel se borne à renvoyer à un autre code : le code de l'expropriation.

Le code de l'expropriation encadre étroitement l'exercice de l'expropriation

- En application de l'article 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 qui en fixe les grands principes
- **Article 17 : "La propriété étant un droit inviolable et sacré. Nul ne peut en être privé, si ce n'est lorsque la nécessité publique légalement constatée l'exige évidemment, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité".**

Ainsi l'expropriation pour cause d'utilité publique est-elle d'abord une procédure juridique minutieusement organisée par la loi et qui se révèle exceptionnellement contraignant à l'égard de l'administration afin de garantir du mieux possible le bien-fondé de l'opération et les droits des propriétaires expropriés.

Cette procédure juridique est duale au sens où il fait intervenir successivement et l'administration sous le contrôle du juge administratif et le juge judiciaire de l'expropriation.

## Chapitre 1.

### L'expropriation parmi les autres modes d'acquisition publique

L'expropriation se distingue des autres modes d'acquisition :

- d'abord en ce qu'elle est un mode d'acquisition forcée ;
- ensuite en ce qu'elle est un mode onéreux d'acquisition.

#### Section 1. L'expropriation, mode d'acquisition forcée

L'expropriation c'est d'abord une technique qui permet à l'administration d'acquérir des propriétés immobilières malgré l'opposition de leurs propriétaires.

- L'Administration ne recourt à l'expropriation que lorsqu'elle y est obligée, dès lors que la réalisation d'un projet d'utilité publique se heurte à la résistance des particuliers qui refusent de céder leurs biens.
  - En ce sens, c'est une technique indispensable qui permet à l'administration de passer outre les intérêts privés particuliers pour réaliser des opérations immobilières d'intérêt général pour le plus grand profit de la société toute entière.

Dans la mesure du possible, eu égard à la lourdeur juridique de la procédure d'expropriation et à son coût politique, l'administration s'efforcera de recourir à des procédés plus classiques c'est-à-dire à l'amiable

- L'article L.1111-1 CGPPP précisent que les acquisitions amiables s'opèrent selon les règles du code civil.
- L'administration peut également procéder à des échanges de biens ( art. L.1111-2 à 4) voire bénéficier pour ce qui concerne l'Etat de datons en paiement dans les conditions prévues par le CG impôts.

La notion de contrainte permet rapprocher l'expropriation d'autres procédés contraignants avec lesquels elle n'est pas sans lien car entraînant un transfert de propriété.

- L'alignement (article L.112-1 et L. 112-2 code de la voirie routière)
  - *Qui permet des rectifications mineures de tracés*
  - Et qui à ce titre n'entre pas dans le champ de l'article 17 DDHC (QPC 2 déc. 2011)
- La cession gratuite de terrain prévu par le Code de l'urbanisme (art. L.332-6-1)
  - En vertu duquel le bénéficiaire d'un permis de construire peut être contraint de céder du terrain (CE 11 février 2004 Schiocchet)
- Le transfert d'office dans le domaine public des voies ouvertes à la circulation dans les lotissements privés (Code de l'urbanisme, art. L.318-3 )

D'autres procédés contraignants s'en rapprochent également mais sans transfert forcé

1. **Le droit de préemption.** Cette technique n'est pas inconnue en droit privé, mais c'est surtout en droit public qu'elle s'applique, en cas de vente, elle consiste à donner un droit de priorité à la Puissance publique sur l'acquéreur pressenti sachant que le vendeur pourra renoncer à la vente.
  - Elle peut concerner des biens mobiliers, ainsi que le prévoit le Code du Patrimoine par exemple l'achat de tableaux de maître par les musées nationaux. Mais son domaine d'élection est celui des opérations d'urbanisme.

A noter : la procédure est susceptible de faire intervenir le juge de **l'expropriation en cas de désaccord sur le prix.**

2. **La réquisition** est la procédure par laquelle l'autorité publique impose à une personne privée dans un intérêt général et moyennant indemnité de lui laisser l'usage pendant un certain temps de ces biens mobiliers comme immobiliers
  - C'est le cas notamment des réquisitions de logement prévues par l'article L 641-1 du code de la construction et du logement pour la mise en œuvre du droit au logement.
  - Voire même la réquisition d'entreprises telle que prévu par le Code de la Défense reprenant ici les dispositions de la loi du 11 juillet 1938 sur l'organisation générale de la Nation pour le temps de guerre.

Enfin, le législateur a toujours la possibilité d'adopter une loi de nationalisation (cf 1982)

- Dans le respect des exigences fixées par la jurisprudence du Conseil constitutionnel (Voir CC 20 janvier 1982 Nationalisations

## Section.2 L'expropriation, mode d'acquisition onéreux

L'expropriation est un mode d'acquisition onéreux.

- L'article 17 de la DDHC précise ainsi que l'expropriation n'est permise que « sous la condition d'une juste et préalable indemnité »
- La détermination de cette indemnité est confiée au juge de l'expropriation.

### **D'autres formes d'acquisition gratuites sont possibles**

- Le CGPPP prévoit ainsi que les collectivités publiques peuvent accepter des dons et legs.
- L'Etat peut également prétendre dans les conditions prévues au Code civil aux successions **des personnes qui décèdent sans héritiers** ou aux successions qui sont abandonnées.
- Retournent encore dans le patrimoine de l'Etat **les biens sans maître**, les biens culturels maritimes ou encore les bateaux abandonnés sur le domaine public fluvial

Enfin la jurisprudence judiciaire a consacré l'usucapion comme d'acquisition possible

## Chapitre 2

### La procédure administrative d'expropriation.

La procédure d'expropriation se déroule en deux phases : administrative puis judiciaire:

- La phase administrative est laissée à l'initiative de l'administration et placée sous le contrôle du juge administratif.

#### Section 1 Les acteurs de la procédure d'expropriation.

La procédure d'expropriation fait intervenir de multiples intervenants :

- l'Etat, seul titulaire du pouvoir d'exproprier, la collectivité expropriante qui parfois peut demander l'ouverture au profit d'un tiers.
- Cette multiplicité est évidemment source de complexité de la procédure. Elle permet aussi la manifestation de multiples points de vue permettant d'apprécier l'intérêt général au travers des intérêts défendus par chacun des acteurs.

##### *§.1 L'Etat, seul titulaire du pouvoir d'exproprier.*

L'Etat dispose d'un monopole en matière d'expropriation.

Aucune autre autorité ne peut décider d'engager une procédure aboutissant pour les particuliers à la privation de leur droit de propriété.

- Ce monopole est un moyen de garantir les propriétaires privées contre l'arbitraire des autorités locales qui doivent obtenir l'assentiment du représentant de l'Etat pour engager une procédure d'expropriation.

Ce monopole issue de la loi de 1810 et conservé par la législation contemporaine ne repose sur aucun fondement constitutionnel.

La doctrine en donne deux explications

- Le principe de souveraineté de l'Etat.
  - Mais il s'agit d'une explication plus politique que juridique et n'a reçu aucune protection constitutionnelle. Ainsi en Polynésie, la loi a pu confier ce pouvoir aux autorités exécutives sans encourir la sanction du CC (CC 12 juillet 1996, LO portant Statut d'autonomie de la Polynésie).
- Une autre explication retient la thèse du domaine éminent de l'Etat. Selon cette thèse qui date du Moyen Age voudrait que l'Etat soit le propriétaire initial de tout le territoire national en fonction de l'adage « pas de terre sans seigneur ».
  - En ce sens, la propriété correspondrait en une superposition de droits : un domaine utile laissé à la disposition des particuliers qui bénéficient du droit de propriété que l'Etat leur confère sur les biens ; un domaine éminent qui autoriserait l'Etat à recouvrer sa propriété initiale en cas de besoin. En ce sens, comme cela se pratique dans d'autres systèmes juridiques, chaque propriété privée serait une sorte de concession de l'Etat.
  - Cette thèse ne résiste pas ni à l'analyse historique (la Révolution et le code civil ont rompu avec ces conceptions) ni à l'analyse juridique et à la jurisprudence du CC qui a

consacré l'existence du droit de propriété sur la base de l'article 17 DDHC au profit de tous les particuliers et dont il fait découler la protection de la propriété publique.

Au XIXe siècle, l'importance attachée au droit de propriété a justifié qu'au-delà du monopole de l'Etat les expropriations soient souvent décidées par le législateur lui-même.

- Le Code de l'expropriation n'a pas repris cette configuration et le pouvoir d'exproprier a été confiée aux autorités exécutives auxquelles il revient d'engager la procédure visant à déclarer l'utilité publique du projet envisagé. La DUP est en général prise par arrêté préfectoral voire par décret en CE

Mais la matière relève de l'article 34 et c'est à la loi qu'il revient de fixer la procédure d'expropriation.

Si les autorités exécutives ont le pouvoir de décider d'exproprier, elles ont en contrepartie la liberté de refuser les demandes qui leur sont adressées

- Soit que le projet envisagé serait illégal
- Soit qu'il ne répondrait pas à un intérêt suffisant

Le refus de l'Etat peut faire l'objet d'un recours.

Le juge administratif n'exerce à cet égard qu'un contrôle de l'erreur manifeste s'agissant des motifs de refus : CE 7 mars 1979 Cne de Vestric et Candiac, 05624

- Les motifs sont multiples
  - Soit l'administration demanderesse dispose des terrains nécessaires à la réalisation du projet
  - Ou encore parce qu'elle n'aurait pas les moyens financiers nécessaires
  - Soit qu'il appartient d'étudier d'autres solutions alternatives : CE 20 mars 2000 Cne de Gap et Département de l'Isère.

Ce refus peut intervenir à tous les stades de la procédure

- Refus d'ouverture de l'enquête publique
- Retrait de l'arrêté d'ouverture de l'enquête publique
- Refus après l'enquête publique (même favorable) de signer la DUP : CE 20 mars 1991 Cne du Port, 98963

Il peut également retirer la DUP : CE 5 juillet 2010 Cne d'Angerville, 309355

- Ce qui revient à bloquer la procédure, car seul le préfet peut saisir le juge de l'expropriation (Cass. Civ. 3, 13 mars 1985).

Les textes confirment le pouvoir des préfets en la matière en ce qu'ils n'imposent aucun délai pour ouvrir l'enquête publique.

Dans ces conditions, le risque est celui de délais de procédure excessifs (sur plusieurs années) empêchant les propriétaires concernés de jouir pleinement de leur propriété menacée d'expropriation (perte de valeurs des terrains ou immeubles, difficultés à les céder ou à les louer, renoncement aux travaux nécessaires), l

En conséquence, ils peuvent former une action en responsabilité contre l'Etat.

- Sur le fondement de la faute : CE 1975 SCI Vallée de la Chevreuse
- Ou pour rupture d'égalité devant les charges publiques : CE 20 oct. 1982 Commune de Toulouse, 18364

## *§.2 Les autres acteurs de la procédure d'expropriation*

Il convient de distinguer ici la collectivité expropriante du bénéficiaire de l'expropriation.

La collectivité expropriante est l'autorité qui va être à l'initiative du projet et demander au préfet d'ouvrir une procédure d'expropriation. Cette qualité est largement reconnue par la jurisprudence sans qu'un texte spécial ne soit nécessaire.

- Soit l'Etat (la demande émane alors d'un ministre)
- soit une collectivité territoriale,
- soit un établissement public dans les limites du principe de spécialité (CE 17 mars 1972 Ministre de la santé publique c/ Levesque
- soit un organisme de droit privé en charge d'une mission de service public (CE 17 janvier 1973 Ancelle)

Le bénéficiaire sera le plus souvent la collectivité expropriante.

Mais les textes et la jurisprudence ont progressivement admis que les biens expropriés soient rétrocédés à un tiers bénéficiaire sous réserve que son activité présente un caractère d'utilité publique ;

- L'Etat peut exproprier au profit d'une entreprise privée intervenant dans le secteur de la défense nationale
- La ville de Paris au profit de syndicats professionnels afin de construire une bourse du travail
- Une commune en faveur de la Poste (Etablissement public) afin de permettre l'installation d'un bureau de postes sur son territoire dont elle restera propriétaire (CE 1 avril 1977 Dame Grignar.

## **Section 2. Le formalisme de la procédure d'expropriation.**

Il appartient d'abord à l'autorité expropriante de constituer le dossier d'expropriation.

Cette étape permet de lancer la procédure qui vise trois objectifs

1. Faire participer le public
2. Déclarer le projet d'utilité publique
3. Identifier les immeubles à exproprier

### *§.1 Faire participer le public*

La participation du public repose d'abord sur l'enquête publique dont le principal défaut est généralement d'intervenir à un moment où l'administration a pris sa décision. Pour pallier ces difficultés, l'enquête publique peut être précédé d'un débat public

#### **A. L'ENQUETE PUBLIQUE**

Elle était initialement conçue pour permettre aux propriétaires de faire valoir leurs objections. L'évolution des mentalités a conduit à élargir le cercle des personnes

L'enquête d'utilité publique a ainsi une double fonction : d'abord, informer le public ensuite et par voie de conséquence permettre aux personnes intéressés de faire connaître leurs observations afin d'éclairer l'administration sur la faisabilité et l'utilité du projet.

Renouant avec la logique de la loi de 1983, la loi "Grenelle II" n° 2010-788 du 12 juillet 2010 conduit désormais à distinguer nettement deux types d'enquêtes préalables.

### 1) Les deux types d'enquêtes publiques.

Il existe deux d'enquêtes

- L'enquête préalable de droit commun régie par les dispositions du Code de l'expropriation
- L'enquête spécifique régie par le Code de l'environnement
  - L'enquête spécifique intéressent les projets susceptibles d'affecter l'environnement (construction d'autoroutes, de voies ferrées, d'aérodromes, d'oléoducs, d'installations nucléaires)
    - A noter : tous les projets susceptibles d'affecter l'environnement sont soumis à l'enquête y compris ceux qui n'exigent pas une expropriation

La procédure spécifique se veut une procédure plus contraignante : elle est destinée à organiser un meilleur examen des projets dès lors qu'est en jeu la protection de l'environnement.

Plusieurs différences peuvent être mises en avant

1. Alors qu'en principe, c'est au préfet qu'il revient de nommer le commissaire enquêteur (ou selon l'importance du projet les membres de la commission d'enquête, cette prérogative est confié par le code de l'environnement au Président du Tribunal administratif
2. Le délai de l'enquête est porté à un mois renouvelable alors qu'il n'est que de 15 jours dans le cadre du code de l'expropriation
3. Dans le cadre de la procédure d'enquête spécifique, les enquêteurs ont un rôle plus actif :
  - Loin de se contenter de recueillir les observations écrites des propriétaires intéressés, ils peuvent organiser des réunions publiques en présence du maître de l'ouvrage.
  - Réciproquement, le rapport et les conclusions du commissaire enquêteurs sont tenues à la disposition du public alors que la solution de droit commun oblige chaque intéressé à en demander communication au préfet.
4. L'enquête publique environnementale donne lieu à la réalisation d'une étude d'impact qui doit être menée (directive européenne 2011/92 du 13 décembre 2011) par une autorité (dite autorité environnementale) distincte du porteur de projet concerné
  - Ce qui soulève une difficulté sérieuse en cas d'expropriation dès lors que la DUP est adoptée par le préfet à l'issue d'une évaluation environnementale confiée à la DREAL qui est un service placé sous l'autorité du préfet (CE 6 décembre 2017 Association France Nature Environnement)
    - A cet effet, il a été créé par décret des « missions régionales d'autorité environnementale », constituées comme des émanations locales du Conseil général de l'environnement et du développement durable qui dispose d'une réelle autonomie par rapport au préfet

5. Enfin, l'avis des commissaires enquêteurs dans le cadre de la loi de 1983 a une autorité particulière.

- Les demandes de référé suspension contre une déclaration d'utilité publique prise après avis défavorable bénéficie d'un régime plus favorable : le juge est tenu de prononcer le sursis dès lors que la demande est fondée sur un moyen sérieux c'est à dire de nature à justifier l'annulation.

La loi Grenelle et son décret d'application datant de 2011 à chercher à apporter d'autres améliorations

- En particulier, elle permet au président du tribunal administratif, saisi par l'autorité norganisatrice de l'enquête ou de sa propre initiative, de demander des compléments au commissaire enquêteur dès lors que ses conclusions sont insuffisamment motivées;

## 2) L'articulation des deux types d'enquête publique

L'article L. 123-2 du Code de l'environnement prévoit que le recours à une enquête relevant du Code de l'environnement, alors que c'était le Code de l'expropriation qui était applicable, n'est plus sanctionné.

- Cette solution s'explique aisément eu égard aux garanties supérieures présentées par l'enquête prévue par le code de l'environnement
- La solution inverse n'est évidemment pas retenue

## 3) Les expropriations dispensées d'enquêtes préalables

Certaines opérations sont dispensées d'enquêtes préalables :

- les opérations intéressant la défense nationale (après consultation d'une commission constituée auprès du Premier Ministre)
- ou encore l'expropriation d'immeubles déclarés insalubres ou frappés d'une interdiction d'habiter (parce qu'alors l'utilité publique ne fait aucun doute).

## 4) La multiplicité des actes administratifs composant l'enquête publique

Au plan procédural, la procédure d'enquête publique est composée de multiples étapes qui sont autant d'actes préparatoires à la DUP

- L'ouverture de l'enquête (délibération du CM, décision du préfet, publicité de la décision d'ouverture voire information des états étrangers pour les projets frontaliers)
- Désignation des commissaires enquêteurs
- Déroulement de l'enquête
- Fixation de la durée de l'enquête
- Prorogation de l'enquête
- Enquête complémentaire
- Consignation des observations du public
- Réception du public / réunion publique
- Clôture de l'enquête
- Rédaction du rapport de la com d'enq
- Communication

- Transmission au préfet
- A cela s'ajoute la consultation pour avis de très nombreux organismes

## B. LE DEBAT PUBLIC

Le principe du Débat public est issu de la loi Barnier relative au renforcement de la protection de l'environnement.

- Il vise à associer le public le plus tôt possible dès les études préliminaires très amont des choix définis par l'administration. La loi crée à ce titre une institution nouvelle destinée à garantir le droit à l'information et à la participation du public
  - Avec la loi relative à la démocratie de proximité de 2002, la CNDP devient une autorité administrative indépendante.

• La CNDP se compose ainsi de 22 membres aux profils différents (parlementaires, élus locaux, membres du Conseil d'État, de la Cour de cassation, de la Cour des comptes, associations, patronat, syndicats...) qui assurent son indépendance, notamment vis-à-vis des administrations et des maîtres d'ouvrages.

Les catégories d'opérations pour lesquelles sont interventions est requise sont fixées par décret en Conseil d'État,

- dès lors qu'ils présentent de forts enjeux socio-économiques
- ou ont des impacts significatifs sur l'environnement ou l'aménagement du territoire »5,

En fait, seuls les projets importants (en termes de coûts ou d'importance matérielle des travaux) tels que des infrastructures de transport (routes express, autoroutes, lignes de chemin de fer, ports et aéroports), des lignes de transport d'électricité à haute tension, des aménagements hydrauliques, des installations industrielles, notamment centrales nucléaires, usines de traitement de déchets sont soumis à débat.

Le débat public porte à la fois

- sur l'opportunité, les objectifs et les caractéristiques principales du projet ;
- sur les modalités d'information et de participation du public après le débat ;

Le déroulé du débat, placé sous le contrôle de l'autorité indépendante qui vérifie la transparence des informations données, est le suivant

- C'est au maître d'ouvrage d'en prendre l'initiative et d'organiser les réunions.
- Le débat se déroule pendant quatre mois. Cette durée peut être allongée de deux mois en cas d'expertise complémentaire demandée au début du débat.
- À l'issue du débat, la commission particulière du débat public (CPDP) en rédige le compte rendu, et le Président de la CNDP en rédige le bilan. En aucun cas, elle n'a pas à se prononcer « sur le fond des projets qui lui sont soumis ».
- Le maître d'ouvrage prend une décision motivée, indiquant le principe et les conditions de la poursuite du projet.

La mise en œuvre du débat public s'est heurtée à d'importantes difficultés

- En raison d'abord de l'acculturation des administrations évoluant dans un modèle de gouvernance non habitué à la consultation directe du public.
  - En ce sens, l'épisode du contournement autoroutier de Bordeaux en 1995

- Plusieurs facteurs l'expliquent
  - La légitimation des experts
  - La pression des lobbies,
  - Le discrédit des riverains par référence au syndrome de « Nimby » (Not in my backyard)

Le bilan est décevant en raison de l'acculturation du public qui donne lieu à des débats chargés d'émotion dont ils ne résultent que peu de propositions constructives, ou qui par manque d'expertises ne sont que des chambres passives d'enregistrement.

Cependant depuis 2002, plus de 130 projets ont fait l'objet d'une concertation ou d'un débat organisés par la CNDP. Nombreux sont les projets qui ont été modifiés, près d'une dizaine ont même été abandonnés.

- Par exemple, en 2007, pour les projets de grand contournement autoroutier de Toulouse ou pour le terminal méthanier du Verdon-sur-Mer.
- Certains projets ont aussi été significativement remaniés. Ainsi le projet du Grand Paris Express.
- Enfin Il est un domaine où le débat public et la concertation se sont imposés : les projets ferroviaires. Ils en sont désormais partie intégrante, leur utilité est reconnue et intégrée au processus décisionnel.

## *§. 2. Déclarer l'utilité publique.*

Les conclusions de l'enquête publique ne sont pas en elles-mêmes déterminantes.

- L'autorité administrative compétente pour déclarer l'utilité publique garde un entier pouvoir de décision que l'avis soit favorable ou défavorable

C'est en principe au préfet que revient cette décision.

Mais un décret en Conseil d'Etat (donc la compétence du Premier Ministre et après consultation de la section des travaux publics) est toutefois exigé.

- Quand les conclusions de l'enquête sont défavorables.
- Quand les travaux réalisés sont de par leur importance et leur nature d'intérêt national (autoroutes, lignes TGV, aéroport).

En pratique, la déclaration d'utilité publique est le plus souvent pris même si l'avis est défavorable.

L'autorité compétente dispose alors d'un délai d'un an après la clôture de l'enquête pour prendre la DUP.

- A l'expiration de ce délai, l'enquête est frappée de caducité et ne peut plus servir de base à une DUP.
- Une nouvelle enquête est alors nécessaire pour poursuivre l'expropriation.,

En cas d'avis négatif, le projet peut être interrompu. Mais le préfet peut aussi rouvrir une nouvelle enquête mais sur un projet différent à moins que l'enquête initiale ait été arrêtée en raison de ses irrégularités

La déclaration d'utilité publique a un triple objet :

1. déclarer que le projet est d'utilité publique.

2. mais aussi autoriser l'administration à procéder aux acquisitions immobilières nécessaires à la réalisation de ce projet.
3. fixer un délai Afin de satisfaire les exigences de la sécurité juridique, le Code de l'expropriation fait obligation à l'administration de préciser dans la DUP le délai avant l'expiration duquel l'expropriation autorisée doit être réalisée .

L'ennui est que cette obligation n'est en pratique aucunement sanctionnée.

- L'omission de l'indication du délai n'est pas considérée comme un vice substantiel.
- Le délai indiqué peut toujours faire l'objet d'une prorogation.
- Enfin en cas de dépassement du délai, l'élaboration d'une nouvelle DUP (sans nouvelle enquête préalable) permet de contourner la caducité de la DUP originelle.

Toutefois, les propriétaires concernés ne sont pas sans droit :

- Ils peuvent notamment raccourcir le délai d'expropriation et mettre fin à l'expectative dans laquelle ils sont placés en exigeant à partir de la fin de l'année suivant la publication de la DUP exigeant que l'administration procède à l'acquisition des biens concernés dans un délai de 2 ans prorogeable 1 an à la demande de l'administration.
- A défaut, ils pourront saisir d'eux-mêmes le juge de l'expropriation.

La nature juridique des déclarations d'utilité publique est des plus originales :

La jurisprudence administrative considère que la DUP n'est ni un acte individuel (faute d'avoir un caractère nominatif), ni un acte réglementaire (faute d'édicter des dispositions normatives) CE 1975 Epoux Merlin.

La DUP est ce que l'on appelle **une décision d'espèce** en ce sens qu'elle applique à une espèce particulière un cadre juridique préétabli.

Il en résulte d'importantes conséquences.

- N'étant pas un acte individuel,

La DUP est une décision non créatrice de droits, il ne peut résulter d'une DUP des droits acquis ni au profit des futurs expropriés ni au profit des collectivités expropriantes; dès lors l'autorité administrative peut procéder à son retrait à toute époque et pour tout motif de droit comme d'opportunité.

- N'étant pas un acte réglementaire,

Il n'est pas possible en principe de soulever après l'expiration du délai contentieux, des exceptions tirées de l'illégalité de la DUP

### *§.3. Identifier les propriétés visées : L'arrêté de cessibilité.*

L'arrêté de cessibilité clôt la phase administrative.

- L'arrêté de cessibilité est un acte individuel par lequel l'autorité administrative désigne nommément et individuellement les propriétaires concernés par l'expropriation.
  - A cet effet, il est précédé d'une enquête parcellaire qui détermine avec précision les immeubles concernés et leurs propriétaires.

Deux solutions doivent retenir l'attention :

- L'arrêté de cessibilité peut être contenu dans la DUP dès lors que les enquêtes préalable et parcellaires ont été menées de front.
- L'arrêté de cessibilité peut déclarer cessibles des parcelles non comprises dans la DUP dès lors qu'elles apparaissent comme destinées à la réalisation de travaux accessoires étant la conséquence directe de l'opération à l'origine de l'expropriation :
  - ainsi à propos de la construction de voie de contournement nécessaire au rétablissement de la circulation qu'interrompt la réalisation d'une autoroute;
  - ainsi encore de la construction d'un échangeur non prévu par la DUP et admis par le juge comme conséquence directe de la réalisation d'une autoroute (LPA 12 oct. 1994, p. 6, note J. Morand-Deville).

### Section 3.

#### Le contrôle par le juge administratif de la procédure d'expropriation

Le contentieux administratif de l'expropriation publique est des plus originaux

- D'abord parce que le découpage de la phase administrative en multiples décisions a conduit le juge à recourir à la théorie des opérations complexes pour s'assurer du contrôle de l'ensemble de la procédure administrative.
- Ensuite, par ce que la nécessité d'apprécier concrètement la cause d'utilité publique a conduit le juge à développer une nouvelle technique de contrôle contentieux : la théorie du bilan cout-avantage qui porte le contrôle des motifs à son intensité maximale.

##### *§.1. Les actes soumis au contrôle du juge : la théorie des opérations complexes.*

Dire que le juge administratif contrôle l'ensemble des décisions prises au cours de la phase administrative d'expropriation ne signifie pas que le recours pour excès de pouvoir soit ouvert contre chacune de ses décisions.

- Ainsi est irrecevable le recours formé contre les arrêtés préfectoraux ouvrant les enquêtes préalables et parcellaires ou encore contre les actes de nomination du commissaire enquêteur. Ces actes sont considérés comme des actes préparatoires.

Pour autant l'illégalité de ces décisions peut retentir sur la DUP ou l'arrêté de cessibilité par le jeu de la théorie des opérations complexes.

- Ainsi la DUP (ou l'arrêté de cessibilité) pourra être annulée non pour ses vices propres mais également pour les vices qui ont affecté l'ouverture de l'enquête préalable

Le juge administratif considère en effet que les différentes décisions prises au cours de la phase administrative d'expropriation sont inséparables les unes aux autres.

Ces différentes décisions forment un TOUT : une « opération complexe ».

- On considère que la DUP procède des décisions qui l'ont précédé,
- lesquelles n'ont d'autres raisons d'être que de permettre l'édition de la DUP. Chaque décision apparaissant alors comme un élément d'une seule et même opération.

La théorie des opérations complexes présente également un autre intérêt pour les requérants désireux de contester une opération d'expropriation.

- Alors que le délai de recours contre la DUP serait expiré, les requérants à l'occasion du recours contre l'arrêté de cessibilité peuvent invoquer l'illégalité de la DUP.

Cela dit c'est la DUP qui constitue la décision de référence du processus administratif d'expropriation publique. Les autres décisions la préparant ou au contraire en étant l'exécution.

La DUP pourra être annulé pour ses vices propres

Les Vices propres de la DUP peuvent tenir

1) à l'incompétence de son signataire

2) à un vice de procédure tenant soit au déroulement de l'enquête préalable ou de l'étude d'impact

Le contrôle de la procédure de la DUP a subi l'influence de la jurisprudence Danthony.

- En conséquence, les vices de procédure de l'enquête publique n'entachent pas forcément d'illégalité la déclaration d'utilité publique, conformément à la solution retenue par le Conseil d'État dans son arrêt d'Assemblée Danthony du 23 décembre 2011
  - Par exemple, CE 3 juin 2013 Commune de Noisy-le-Grand à propos des vices affectant l'ouverture de l'enquête.
    - En l'espèce, l'irrégularité était constituée par le fait que l'un des journaux dans lequel la publication était assurée ne bénéficiait pas d'une diffusion dans tout le département,
    - alors même que le journal en cause figurait sur la liste des journaux autorisés, par arrêté préfectoral, à publier les annonces légales dans le département
    - Le Conseil d'État a jugé que ce vice n'avait pas pu avoir pour effet de nuire à l'information de l'ensemble des personnes intéressées par l'opération ni de nature à exercer une influence sur les résultats de l'enquête.

Transposant une jurisprudence développée dans le contentieux de l'urbanisme, le CE a également admis la régularisation en cours d'instance des vices de procédure affectant la DUP ( CE, 21 juillet 2022, Commune de Grabels, n°437634)

- A ce titre, le CE avait accepté de surseoir à statuer, jugeant que par une décision avant-dire-droit du 9 juillet 2021, la DUP prise sur la base d'un avis irrégulier de l'autorité environnementale était susceptible de régularisation, donnant un délai au préfet pour y procéder
- Et de préciser dans l'arrêt du 21 juillet 2022 le régime des recours contestant en cours d'instance les mesures de régularisation
  - Jugeant que seuls des moyens dirigés contre la mesure de régularisation notifiée, le cas échéant, au juge peuvent être invoqués devant ce dernier. A ce titre, les parties peuvent, à l'appui de la contestation de la mesure de régularisation, invoquer des vices qui lui sont propres et soutenir qu'elle n'a pas pour effet de régulariser le vice que le juge a constaté dans sa décision avant dire droit.
    - En l'espèce, le Conseil d'Etat avait à se prononcer sur la régularité des mesures auxquelles avait procédé le préfet de l'Hérault pour régulariser son arrêté du 9 mars 2015, par lequel il avait déclaré d'utilité publique le projet de la Liaison Intercantonale d'Évitement

Nord (LIEN), destiné à désengorger le trafic routier à proximité de l'agglomération de Montpellier.

- Dans sa décision du 9 juillet 2021 le Conseil d'Etat a jugé que l'arrêté de DUP avait été rendu sur le fondement d'un avis de l'autorité environnementale irrégulier, compte tenu de l'absence d'autonomie réelle de la DREAL à l'égard du préfet signataire de la DUP.
- Le préfet de l'Hérault a alors saisi la mission régionale d'autorité environnementale (MRAE), qui a rendu un avis le 28 septembre 2021, dans lequel elle recommande de « compléter l'analyse d'impact des incidences sur la qualité de l'air en élargissant le domaine d'étude (incorporer la RN 109 et la RD 65) et par la mise en valeur d'éventuelles améliorations de la qualité de l'air.
- Considérant que l'avis rendu ne différait pas substantiellement de celui émis antérieurement par la DREAL, le préfet a décidé de le soumettre à une « simple » consultation du public par voie électronique. Pour la commune de Grabels en revanche, cet avis aurait dû amener le préfet à compléter l'étude d'impact et à organiser une enquête publique complémentaire.

En l'espèce, le Conseil d'Etat, reconnaît au préfet une large marge d'appréciation dans la détermination des mesures de consultation adaptées pour régulariser le vice de procédure et juge si l'avis de la MRAE différait substantiellement du premier, les recommandations supplémentaires émises à cette occasion ne révélaient en revanche aucun vice dans l'étude d'impact qui aurait nécessité de procéder à une enquête publique complémentaire.

- Ainsi, la lacune mise en exergue dans l'avis de la MRAE n'avait pas pour effet de nuire à l'information complète de la population ou d'exercer une influence sur la décision de l'autorité administrative et pouvait donc être régularisée par la voie d'une simple consultation du public par voie électronique.

4) Soit à une différence substantielle entre le projet soumis à enquête et le contenu exacte de la DUP.

- Ainsi dans l'affaire du pont de l'île de Ré, les opposants au projet ont obtenu l'annulation de la DUP aux motifs que la DUP comportait la création d'une voie de raccordement au pont débouchant directement dans une agglomération alors que l'enquête préalable avait porté sur une simple voie de contournement. CE, 8 mars 1989 Département de la Charente-Maritime,, AJDA 1989, p. 487, obs. J-B. Auby.

## *§.2. Le contrôle de l'utilité publique de l'expropriation*

L'illégalité de la DUP peut résulter :

- soit de l'absence pure et simple d'utilité publique : parce que l'administration poursuit en réalité un autre but (1);
- soit plus simplement de l'insuffisance de l'utilité publique invoquée, parce que l'administration a commis une erreur d'appréciation (2).

Dans les deux cas, le contrôle du « juge administratif de l'expropriation » se distingue du contrôle juridictionnel classique.

## A. UN CONTROLE BIENVEILLANT DU BUT DE L'EXPROPRIATION.

L'administration doit agir dans un but d'intérêt général. A défaut, elle commet un détournement de pouvoir.

- Dans le contentieux administratif classique, l'administration commet un détournement de pouvoir dès lors que le contenu de sa décision est dicté par l'intérêt financier de l'administration ou encore par la préoccupation de satisfaire un intérêt privé.
- De telles censures se retrouvent aussi dans le contentieux de l'expropriation :
  - CE 20 oct. 1961 White : annulation d'une expropriation qui avait pour but non seulement de créer un square mais surtout de tirer des profits substantiels à l'occasion de la vente du restant des terrains expropriés;
  - CE 20 mars 1953 Bluteau annulation d'une expropriation par laquelle l'Etat entendait se dégager des obligations d'un bail de location d'immeubles particulièrement onéreux qu'il avait souscrit auprès du propriétaire;
  - CE 4 mars 1964 Vve Borderie, à propos d'une commune de l'agglomération bordelaise qui affirmait poursuivre une expropriation en vue de créer un centre de développement du sport équestre, propre à devenir un centre de préparation pour les jeux olympiques alors qu'en définitive il ne s'agissait de trouver un terrain à un cercle hippique privé.
  - CE, 6 janvier 1977 Boucher : expropriation d'un Château en vue d'y installer un musée mais surtout de faire obstacle à l'acquisition du château par une personne étrangère à la région.

Néanmoins en matière d'expropriation le Conseil d'Etat va admettre l'utilité publique d'opérations qui outre une préoccupation d'intérêt général prédominante, poursuivent parallèlement la satisfaction d'intérêts privés ou financiers.

- C'est d'abord l'arrêt CE 20 juillet 1971 Ville de Sochaux
  - où le juge administratif relève qu'il est conforme à l'intérêt général de satisfaire à la fois les besoins de la circulation publique et les exigences du développement d'un ensemble industriel qui joue un rôle important dans l'économie régionale à propos d'une expropriation décidée pour la construction d'une déviation routière entre Sochaux et Montbéliard qui devait profiter essentiellement aux Usines Peugeot jusqu'alors éloignées du réseau routier principal.
- On citera également
  - CE 21 nov. 1990 Labit, Rec., p. 333 à propos de la création d'un chemin propre désenclaver une ferme de montagne dans le cadre d'un programme de maintien des activités en zone de montagne.
  - Ou encore pour des expropriations destinées à "réaliser un objectif d'intérêt général au moindre coût". CE 7 déc. 1983 Comm. de Lauterbourg
    - Dans une affaire où l'expropriation était destinée à la création par une commune d'une base nautique et de loisirs à un emplacement choisi afin de faciliter l'exploitation d'une gravière par une entreprise privée

Si le moyen du détournement de pouvoir semble donc très difficile à établir dans le contentieux de l'expropriation, l'établissement d'une erreur de qualification juridique des faits est a priori plus ouverte.

## B. UN CONTROLE EN APPARENCE ETENDU DES MOTIFS DE L'EXPROPRIATION : LA THEORIE DU BILAN

A priori, l'extension la plus remarquable du contrôle des motifs dans le contentieux de l'excès de pouvoir concerne le contentieux des expropriations

- Plus exactement le contrôle de la déclaration d'utilité publique qui amène le juge comme l'explique Morisot dans ses conclusions sur l'arrêt CE 20 octobre 1982 SCI Sainte Marie de l'Assomption à se situer aux confins de l'appréciation d'opportunité, à transformer ce qui était autrefois affaire d'opportunité en une question de légalité.

En ce sens, la théorie du bilan paraît relever du contrôle maximum (1), ce qui est contesté en doctrine au vu du faible nombre d'annulations prononcées (2). L'introduction du principe de précaution en marge de la théorie du bilan en a permis un élargissement significatif du contrôle opéré par le juge (3)

### 1) Un contrôle maximum

La notion d'utilité publique n'a jamais été définie par loi. Le contrôle du bilan amène le juge à se substituer au législateur pour proposer une méthode d'identification concrète au cas par cas.

Jusqu'en 1971 le Conseil d'Etat se bornait à une appréciation abstraite de l'objectif poursuivi

- Ce qui revenait à se poser deux questions
  - Est-ce que le projet a un objet a priori d'intérêt général ?
  - Est-ce que l'administration peut réaliser le projet par ses propres moyens sans recourir à l'expropriation ?

Ce mode de raisonnement laissait à l'abri de tout contrôle des grands projets d'aménagement (autoroutes, lignes ferroviaires, création d'un aéroport... dont l'intérêt général était en quelque sorte présumée

D'une manière générale; dans la plupart des cas, le CE validait l'appréciation de l'administration

- sauf pour les opérations qui n'étaient pas a priori d'utilité publique
  - comme par exemple de la création d'un terrain de boules communal
  - ou encore d'un lotissement dans une commune rurale qui possédait par ailleurs des logements vides).

Ce contrôle de la nécessité de l'expropriation est complété par un contrôle plus poussé

Depuis l'arrêt Ville Nouvelle-Est du 28 mai 1971 rendu suivant les conclusions du commissaire du gouvernement Guy Braibant, le juge apprécie de manière beaucoup plus concrète l'utilité publique du projet :

L'utilité publique sera déterminée cas par cas.

- La création d'une autoroute ou l'agrandissement du cimetière ne seront plus nécessairement d'utilité publique : cela va dépendre des circonstances de l'espèce et plus exactement de la question de savoir si les avantages de l'opération l'emportent sur ses inconvénients.

La nouvelle doctrine du Conseil d'Etat est ainsi exposée dans le considérant de principe de l'arrêt Ville Nouvelle-Est :

**"Une opération ne peut légalement être déclarée d'utilité publique que si les atteintes à la propriété privée, le coût financier et éventuellement les inconvénients d'ordre social ou les atteintes à**

**d'autres intérêts publics qu'elle comporte ne sont pas excessifs eu égard à l'intérêt général qu'elle présente".**

Le juge se livre à une sorte de bilan coût-avantage du projet justifiant l'expropriation.

- La théorie du bilan l'amène à apprécier si les inconvénients du projet ne vont pas excéder les avantages espérés. Le juge exerce ainsi une sorte de contrôle de proportionnalité entre les moyens utilisés et les fins poursuivies : il s'agit d'éviter des décisions déraisonnables et mal préparées.

La théorie du bilan ne conduit pas cependant le Conseil d'Etat à se faire juge de l'opportunité de l'expropriation

- D'abord le CE ne substitue jamais son choix à celui à l'administration.
- Ainsi le juge administratif refusera de contrôler le choix des divers emplacements susceptibles d'être retenus pour la réalisation de l'opération déclarée d'utilité publique.
  - Le juge vérifie par exemple si le tracé d'autoroute retenu par le gouvernement ne présente pas plus d'inconvénients que d'avantages mais il ne se prononce pas sur les autres tracés possibles et notamment pas sur la question de savoir si un autre tracé aurait un meilleur bilan.
  - La doctrine distingue à ce titre le contrôle intrinsèque de l'opération (auquel se livre le juge) et le contrôle extrinsèque (auquel il se refuse)
- D'autre part, ce n'est qu'au-delà d'un certain seuil, que le juge estimera que le bilan du projet est négatif.
  - Le CE n'utilise cette technique de contrôle qu'avec prudence compte tenu de la multiplicité des intérêts en présence et de la difficulté qu'il y a à arbitrer entre eux (ce qui est précisément le rôle de l'administration active).
    - Ainsi le CE n'hésite pas en cassation à casser les mauvaises applications du bilan (les bilan peu rigoureux)
    - En ce sens CE, 11 juill. 2016, n° 389936 , Observatoire indépendant du cadre de vie :
      - à propos de la création d'une ZAC, le bilan effectué par les juges du fond est invalidé dans la mesure où au titre du coût financier de l'opération le TA avait intégré non seulement les coût d'acquisition et d'aménagement des terrains mais également les coûts de constructions des équipements publics prévus par le projet (extension d'un centre culturel et création de bâtiments municipaux)

## 2) L'effectivité contestée du contrôle du bilan

Certains auteurs ont dès lors contesté que la théorie du bilan relève du contrôle maximum.

Cette thèse s'appuie sur la considération que le juge administratif

1. ne censure que les bilans manifestement déséquilibrés, que les annulations concernent le contentieux local et pratiquement jamais les opérations de grande envergure (TGV, autoroutes, centrales nucléaires, ouvrages militaires)
2. et que depuis 1971 il y a eu plus beaucoup plus de jugements de rejet que de décisions d'annulation.
3. La critique consiste à dire que le Conseil d'Etat lié à l'appareil d'Etat partage la culture de l'Etat aménageur désireux d'équiper le pays en autoroutes, aéroports, lignes à grande vitesse.

L'arrêt du 3 mars 1997 Commune de Saint-Germain en Laye illustre la prééminence du point de vue des aménageurs dans la jurisprudence du Conseil d'Etat

- Le souci de désengorger le réseau autoroutier de la région parisienne y prévaut sur toute autre considération y compris celles pouvant intéresser la protection du patrimoine architectural.
  - En l'espèce, le Conseil d'Etat va autoriser la création d'un tronçon de l'autoroute A 14, à proximité du site classé monument historique de la Terrasse de Saint-Germain en Laye, jugeant que les inconvénients de l'opération n'excèdent pas l'avantage que l'on pourra en retirer en terme d'amélioration du trafic routier sur l'ouest parisien (AJDA 1993, chron. p.340, CJEG 1993, p. 360, conclusions Sanson, RFDA 1994, p. 310 note J. Morand-Deville).

Cette situation peut trouver d'autres explications.

En particulier dans la fonction préventive qu'exerce la théorie du bilan lors de la conception des projets

- L'administration anticipe les exigences du juge lors de la conception du projet
- C'est encore plus vrai pour les opérations d'envergure nationale. Elles sont le fruit d'arbitrages techniques et politiques auxquels est toujours associée la section des travaux publics du Conseil d'Etat, ce qui lui permet d'exercer lors de l'élaboration du projet un contrôle du bilan à titre préventif.

Une autre explication tend à considérer que le juge de l'expropriation est noyé sous le nombre de rapports et d'expertise (enquête publique, étude d'impact, étude de faisabilité, étude socio-économique) que la loi oblige de fournir à l'occasion de chaque projet d'aménagement

- Le CE n'aurait pas l'expertise technique pour contredire les éléments produits par l'administration.

A l'encontre, on notera que dans un certain nombre d'affaires, le juge a annulé des projets d'envergure nationale (autoroute, ligne de chemin de fer)

Mais ces exemples ne sont pas toujours probants

- Ainsi dans l'affaire de l'autoroute transchablaisienne, le Conseil d'Etat a annulé en 1997 pour la première fois un projet d'aménagement d'envergure nationale, c'est parce que l'espèce s'y prêtait sans contestation possible au point de ne traduire aucune inflexion de la jurisprudence du bilan.
  - Le juge s'y serait livré à une sorte de « pseudo-bilan » (Frédéric Rouvillois, note RFDA 1997, p. 739) dans la mesure où la création d'une autoroute dans la vallée du Chablais ne répondait à aucune préoccupation d'utilité publique :
  - l'itinéraire Thonon-Annemasse était en effet déjà desservi par deux axes routiers à deux fois de deux voies non saturés et aucun prolongement autoroutier n'était prévu au-delà de la frontière avec la Suisse (Voir conclusions Denis Linton, RFDA 1997 ;
- Un autre exemple est l'annulation de la DUP portant sur la création de la ligne LGV Poitiers Limoges (CE 15 avril 2016 FNAUT)
  - Le Conseil d'Etat met en œuvre la théorie du bilan
  - Mais en fait ne retient qu'un seul argument : le fait que le décret portant déclaration d'utilité publique prévoit l'expropriation immédiate pour des travaux dont le début est envisagé entre 2030 et 2050.
  - Le CE stigmatise en conséquence l'atteinte très importante au droit de propriété qui en résulte

Pour certains auteurs, la théorie du bilan ne serait ainsi qu'une forme améliorée de contrôle restreint.

- Et dans ce cadre aussi le juge pourrait ne sanctionner que les erreurs manifestes
- Cette lecture trouve certains échos dans la jurisprudence administrative
- Ainsi dans l'affaire de l'Observatoire du cadre de vie, la Cour administrative d'appel a jugé que le Préfet n'avait pas commis « d'erreur manifeste d'appréciation en estimant que l'opération présentait un intérêt public justifiant les atteintes portées à l'environnement et à la propriété privée ».
  - Ce qui renvoie au contrôle minimum
  - Mais saisi en cassation, le Conseil d'Etat a cassé en 2016 l'arrêt de la Cour administrative d'appel au motif qu'elle avait commis une erreur de droit en jugeant que le préfet n'avait pas commis d'erreur manifeste d'appréciation alors que cette question relève du contrôle maximum du juge administratif.

### 3) L'élargissement du contrôle du juge en dehors du bilan

La théorie du bilan a fait l'objet d'une évolution importante en 2013 avec la prise en compte par le juge du principe de précaution (Association coordination Stop THT)

- à propos de l'installation sur près de 163 km à raison d'un pylone de 50 m tous les 500 m d'une ligne aérienne à haute tension nécessaire à l'alimentation d'une centrale nucléaire (Flamanville 3°)
  - puis du principe de prévention (2018 Cne de Villiers Labacle) issus du Code de l'environnement.

La violation du principe de précaution appelle une appréciation des faits qui joue de manière autonome. Elle fait font l'objet d'un contrôle distinct du bilan

- Le juge cherche à savoir si en l'état des connaissances scientifiques, l'émission d'ondes électromagnétiques est dangereuse pour la santé
- A ce titre, il exige de l'administration qu'elle vérifie par des mesures adaptées s'il existe, malgré l'incertitude scientifique, des risques pour la santé humaine
- Ce qui veut dire qu'un certain nombre d'éléments de faits sont sortis du bilan.
  - Il y a un contrôle hors bilan,
  - le bilan perd de sa centralité

En quelque sorte le débat contentieux se déplace : l'essentiel se passe en dehors du bilan

La question est dès lors de savoir si le juge doit aller en dehors du bilan encore plus loin ?

- Le CE se refuse en effet toujours un contrôle comparatif des solutions alternatives que l'administration auraient pu choisir et qu'elle a écarté au moment des études préalables alors qu'elles présentaient un meilleur bilan (en ce sens CE 9 juillet 2018 Commune de Vilers le Bâcle)
- C'est ce que la doctrine nomme le contrôle extrinsèque par opposition au contrôle intrinsèque qui ne porte que sur l'option retenue par l'administration.

Cette solution a été écarté dans les années 1970

- Pour une raison de principe : éviter que le juge se comporte comme un administrateur et exerce un contrôle de l'opportunité du projet retenu
- Pour des raisons techniques : le juge ne dispose pas des informations nécessaires, des éléments de fait pour se prononcer

Ces mêmes raisons laissent penser qu'un revirement de jurisprudence est possible

- En raison de la procéduralisation du droit de l'expropriation,

- les études préalables techniques (le droit de l'expropriation les a multipliées : étude d'impact, étude socio-économique, enquête publique) présente la question des solutions alternatives, des différents tracés.
- Le débat public sur les grands projets s'organise autour de ces questions de sorte que le juge dispose aujourd'hui des éléments pour forger sa décision.

Au demeurant, l'office du juge n'est pas complètement étranger à ce type d'interrogations :

- il lui appartient déjà avant d'effectuer le contrôle du bilan de vérifier qu'il n'existe pas de solutions alternatives ... à l'expropriation.
- Il s'agirait ainsi de déplacer le regard du juge et de l'amener à contrôler les projets alternatifs dans le cadre de l'expropriation.

Mais nous n'en sommes pas encore là...

Ainsi le contrôle du juge administratif ne paraît pas toujours en mesure de renverser la présomption d'utilité publique dont bénéficie les projets d'aménagement décidés par l'Administration.

Les particuliers pourraient du moins espérer que l'intervention du juge judiciaire leur procure des garanties suffisantes.

Mais il n'en est rien (...)

## Chapitre 2

### L'intervention du juge judiciaire dans la procédure d'expropriation.

L'intervention du juge judiciaire dans l'opération d'expropriation contribue à lui donner un caractère procédural accusé.

- Ce juge judiciaire c'est le juge de l'expropriation
- c'est à dire un magistrat du TGI spécialement désigné par le Premier président de la Cour d'appel pour une durée de trois ans renouvelable et auprès duquel est institué comme devant les juridictions administratives un commissaire du gouvernement ( le directeur des services fiscaux) chargé de défendre l'intérêt des finances publiques.

L'intervention du juge judiciaire est historiquement consubstantielle de la procédure d'expropriation.

- C'est à l'initiative de Napoléon que l'expropriation est prononcée par un acte judiciaire. Il s'agissait d'atténuer l'impopularité de la mesure en en confiant le contrôle à des juges considérés comme plus proches des justiciables;
- Depuis la loi de 1810, chaque fois que l'exercice du droit de propriété immobilière s'est trouvé mis en cause, la solution a été presque mécaniquement d'en confier le contentieux aux tribunaux judiciaires.
- Elle a contribué à forger un PFRLR consacré par le CC selon lequel l'autorité judiciaire est gardienne de la propriété privée.

L'intervention du juge de l'expropriation est requise dans deux situations : pour décider de l'expropriation et pour statuer sur les demandes de rétrocession. Dans tous les cas l'articulation avec le juge administratif pose problème :

#### Section 1. L'office nécessaire du juge de l'expropriation

L'intervention du juge judiciaire a un double objet : transférer la propriété et accorder des indemnités.

##### *§.1. Le transfert de propriété.*

Saisi par le préfet qui lui transmet le dossier, le juge civil prononce l'ordonnance d'expropriation (susceptible uniquement d'un recours en cassation) qui réalise le transfert de propriété.

A cette occasion, la compétence du juge civil est des plus réduites puisque son intervention se borne à vérifier :

- o d'une part si les formalités imposées ont été accomplies et notamment si le dossier produit par l'administration est complet c'est à dire retraçant l'ensemble de la procédure administrative.
- o d'autre part, si la DUP ou l'arrêté de cessibilité ne sont pas caducs.

L'ordonnance d'expropriation a un double objet.

- Elle a pour effet d'une part de transférer la propriété de l'immeuble à la collectivité expropriante
- et d'autre part de purger l'immeuble des droits réels ou personnels dont il pouvait être grevé.

Pour autant, elle n'emporte pas le droit pour la collectivité publique de prendre possession du bien ni n'amène le juge de l'expropriation à exercer un contrôle du fond

## A. L'ENVOI EN POSSESSION

L'envoi en possession ne peut être réalisé qu'après que l'indemnité ait été versé par l'expropriant.

- On retrouve là l'une des exigences de l'article 17 DDHC qui veut que l'indemnité soit non seulement juste mais également préalable.
- Le Cons. const., 6 avr. 2012, n° 2012-226 QPC, en a confirmé le principe
  1. La prise de possession d'un bien exproprié ne peut avoir lieu qu'après le versement de l'indemnité d'expropriation.
    - a. Le CC était saisi de l'envoi en possession lorsque les parties interjettent appel à propos du montant des dommages et intérêts qui leur sont alloués.
  2. Le CC rappelle que le principe de l'indemnisation préalable ne peut être écarté que pour des motifs impérieux
  3. juge inconstitutionnelle l'envoi en possession immédiat s d'appel

Il existe cependant des moyens d'échapper à cette exigence

La procédure d'urgence

- L'expropriant, qui entend prendre possession d'urgence des biens à exproprier, doit faire prononcer cette urgence par l'acte déclarant l'utilité publique.
  - o A défaut d'accord amiable toujours possible, le juge de l'expropriation a, alors, un mois pour se rendre sur les lieux et fixer l'audience publique. Le juge peut soit fixer immédiatement l'indemnisation soit fixer une indemnité provisionnelle, qui est à valoir sur l'indemnité définitive qui sera fixer dans le délai d'un mois permettant un complément d'information. La fixation de l'indemnité provisionnelle, versée par l'expropriant ou consignée, permet à ce dernier, sur autorisation du juge, de prendre possession du bien.

La procédure d'extrême urgence

- Cette procédure concerne les travaux qui intéressent
  - o les autoroutes, routes express, les sections nouvelles de routes nationales et d'oléoducs,
  - o ainsi que les sections nouvelles des voies de chemins de fer depuis l'art. 9 de la loi n°89-550 du 8 août 1989 déclaré conforme à la Constitution par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 25 juillet 1989 (TGV Nord, affaire du non-passage par Amiens)
  - o ainsi que la construction ou l'extention des établissements pénitentiaires depuis l'article 4 de la loi Perben du 9 septembre 2002 (Loi n° 2002-1138).
- Il s'agit d'une prise de possession accélérée, dès la phase administrative, de terrains non bâtis dans un but d'intérêt général considérés comme étant particulièrement impérieux.
  - o La prise de possession par l'expropriant est autorisée par décret en Conseil d'Etat, et ne peut être réalisée qu'après paiement ou consignation d'une indemnité provisionnelle fixée par l'administration.
  - o Cette procédure peut également conduire à une occupation temporaire des propriétés privées bâties, qui fera l'objet d'une indemnisation.

Le CC a admis la constitutionnalité de ces procédures spéciales au motif qu'une indemnité provisionnelle était versée aux propriétaires dès lors que la procédure vise un domaine particulier et peut se justifier par des motifs impérieux d'intérêt général (CC 6 avril 2012, QPC 2012-226)

## B LA LIMITATION DE L'OFFICE DU JUGE A DES VERIFICATIONS FORMELLES

Le juge judiciaire ne peut soulever des questions touchant au fond du droit.

- par exemple, vérifier si l'arrêté de cessibilité concerne les propriétaires des immeubles expropriés.
- Et il est a fortiori incompétent pour se prononcer sur la légalité de la DUP ou de l'arrêté de cessibilité.

LE RISQUE EST CELUI D'UN CONFLIT DE CHOSES JUGÉES par le juge administratif et le juge judiciaire.

- Ce risque existe chaque fois que le juge administratif annule une DUP ou un arrêté de cessibilité alors que le juge civil a rendu une ordonnance d'expropriation devenue définitive.
  - Ce risque était d'autant plus fréquent que le recours devant le juge administratif n'est pas suspensif et que la justice administrative se presse lentement . . .
- Le législateur est intervenu avec l'article 4 de la loi du 2 février 1995 sur la protection de l'environnement pour remédier à ces dénis de justice.

Désormais :

1. L'annulation de la DUP ou de l'arrêté de cessibilité prive l'ordonnance d'expropriation de base légale.
2. Tout exproprié est en droit de faire constater en justice ce défaut de base légale.

Il en résulte dorénavant :

- **Que les propriétaires expropriés à tort ont droit à une indemnité complémentaire pour les préjudices moraux et matériels auxquels ils ont été exposés.**
  - Ainsi d'ailleurs que l'avait déjà reconnu le Tribunal des conflits 26 juin 1989 Mme Plouin
    - Dans une pénible affaire où les requérants avaient été déboutés tant par le JA (sur le fondement de la théorie de l'emprise irrégulière) que par le JJ ordinaire; avant d'être renvoyés en définitive par le TC devant le juge civil de l'expropriation.
- **Que les propriétaires expropriés à tort ont également droit à la restitution de leurs biens.**
  - Ce que ne permettait pas jusqu'à la loi de 1995, la jurisprudence de la Cour de cassation qui opposait à toute demande de restitution l'autorité de la chose jugée.

Au delà des solutions posées par le législateur, il existe des moyens de prévenir ces conflits toujours fâcheux :

1. Les requérants ont toujours la possibilité de former devant le juge administratif à l'occasion du REP contre la DUP ou l'arrêté de cessibilité un référé suspension.
2. Les requérants ont également la possibilité d'informer la Cour de cassation à l'occasion d'un pourvoi contre l'ordonnance d'expropriation qu'une instance est pendante devant le JA.
  - Ce qui généralement et bien qu'elle n'y soit pas obligée conduit la Cour de cassation à retarder son arrêt jusqu'à la décision du JA.
  - Toutefois le pourvoi en cassation n'a pas d'effet suspensif dès lors la collectivité expropriante peut toujours exiger d'entrer en possession du bien exproprié.

- Pour parer cette exigence, l'article R. 13-38 code de l'expropriation permet au propriétaire de saisir en référé le juge de l'expropriation d'une demande de suspension de l'envoi en possession.

Comme on le voit l'articulation des phases administrative et judiciaire ne va pas sans mal.

### *§ .2. La détermination de l'indemnité due.*

Les indemnités dues aux propriétaires sont déterminées par le juge lui-même.

- D'autres systèmes étaient envisageables :
  - jury de propriétaires institué par la loi du 7 juillet 1833
  - commissions arbitrales qui ont fonctionné sous la présidence d'un magistrat de 1935 à 1958.

La réforme de 1958 revient donc au système de la loi de 1810 jugé plus favorable aux intérêts financiers de l'Etat

L'intervention du juge civil de l'expropriation n'est pas automatique.

- Il faut qu'il soit saisi soit par la collectivité expropriante qui peut le faire à tout moment dès l'ouverture de l'enquête préalable afin d'être renseigné au plus tôt du coût de l'expropriation;
- soit encore par les propriétaires dès le prononcé de l'ordonnance d'expropriation.

C'est dire que l'évaluation de l'indemnité peut résulter d'un accord amiable entre les parties intéressées.

Au demeurant l'évaluation des indemnités d'expropriation par le juge n'est pas libre.

- L'article L. 13-13 du Code de l'expropriation prévoit que "les indemnités allouées doivent couvrir l'intégralité du préjudice direct, matériel, et certain causé par l'expropriation".
  - Les articles L. 332 -2 et suivants du Code de l'expropriation imposent un certain nombre de règles d'évaluation de nature à tenir en échec les hausses spéculatives.
  - Le bien doit être estimé au jour du jugement à sa valeur vénale (c'est au prix du bien s'il était vendu)
  - L'indemnité est déterminée au regard des usages effectifs du bien et non au regard d'usages futurs potentiels
  - Le prix du bien est donc gelé à une date où l'expropriation n'était pas connue.

La rigueur de ces règles qui font que L'indemnité n'est pas la plus juste mais bien calculée au plus juste.

Ces restrictions ont conduit les propriétaires à soulever plusieurs QPC fondées sur l'exigence du caractère juste de l'indemnisation.

- Le CC a ainsi été saisi de trois dispositions légales sur ce fondement, dans tous les cas, il a repoussé la QPC. Ce qui montre qu'il se range sur ces questions à l'argumentaire du gouvernement.
  - Le rejet du préjudice moral lié à la perte d'un bien de famille (L.13-13) (QPC 21 janvier 2011)
  - Les modalités de calcul en cas de mutation récente (L.13-15)
    - Le juge est dans ce cas tenu par l'estimation faite par l'administration au vu de cette vente (QPC 6 avril 2012)
  - La fixation de l'indemnité (et donc l'envoi en possession) en dépit de contestation sérieuse ( fondée sur le droit au relogement des locataires, sur une demande d'emprise totale, sur une question de droit relevant d'un autre juge (par ex. détermination de la surface habitable) / QPC 20 avril 2012.

Des dispositions de loi, il résulte que le juge de l'expropriation ne peut pas tenir compte des changements de valeurs liés à l'annonce du projet.

Cette impossibilité pose le problème des expropriations pour revendre (opérations réalisées dans le cadre d'une ZAC où l'administration revend à des tiers des terrains aménagés à des prix très supérieurs aux indemnités perçues par les propriétaires expropriés

- Cette pratique a été dénoncée par Daniel Labetoulle (D. Labetoulle, RFDA 2020, p. 291, L'expropriation pour revendre : les liaisons dangereuses des zones d'aménagement concerté)
- C'est cette impossibilité qui fait l'objet d'une QPC demandant l'abrogation des dispositions de lois imposant au juge de ne pas tenir des « augmentations de valeurs provoquées par l'annonce des travaux dont la DUP est demandée »(QPC n°2021-915/916 11 juin 2021 Abdul S)
  - Le CC a écarté la critique relevant que
    - L'expropriation est toujours justifiée par un motif d'utilité publique
    - Que la loi poursuit un intérêt général : protéger les finances publiques
    - Que le juge de l'expropriation peut toujours tenir compte de l'évolution du marché.
- En conséquence,
  - Le juge de l'expropriation n'est pas tenu de procéder à un contrôle relatif à l'atteinte disproportionnée au droit au respect des biens, résultant de la plus-value bénéficiant à l'expropriant lors de la revente des parcelles expropriées pour la réalisation de l'opération d'utilité publique (Cass, civ, 3, 2 mars 2022)
  - Le Conseil d'État a jugé, dans le même sens, que les recettes attendues de la vente future des terrains et de l'opération d'expropriation « n'ont pas non plus à être incluses dans le dossier de l'enquête (CE 22 mars 2022, n° 448610, Association Église Evangélique de Crossroads).

La compatibilité de cette jurisprudence avec la CEDH sur le fondement du droit au respect des biens pose question :

CEDH 17 novembre 2015 Preite contre Italie

- à propos de l'expropriation de terres agricoles indemnisées sur la base d'un calcul abstrait (rendement moyen des terres agricoles de la Région) très éloigné de la valeur marchande du bien estimé par un expert : de 1 à 33
  - La Cour estime que l'indemnisation accordée au requérant n'était pas adéquate, vu son faible montant et l'absence de raisons d'utilité publique pouvant légitimer une indemnisation tellement inférieure à la valeur marchande du bien (expropriation non justifié par des réformes sociales ou économique d'ampleur)
  - Il s'ensuit que l'intéressé a dû supporter une charge disproportionnée et excessive qui ne peut être justifiée par un intérêt général légitime poursuivi par les autorités.
- Dans cet arrêt, la Cour EDH rappelle toutefois qu'elle n'a pas à reprendre les modalités de calcul utilisées par la législateur, que la réparation n'a pas forcément à être intégrale, que les autorités nationales dispose d'un large pouvoir d'appréciation, qu'il lui appartient de ne condamner que les indemnisations manifestement disproportionnées par rapport à la valeur du bien.

## *Section 2. L'exercice éventuel d'une action en rétrocession devant le juge de l'expropriation*

Le droit de rétrocession permet à la personne expropriée de récupérer la propriété du bien dont elle a été dépossédée (article L. 12-6 et R. 12-6 du Code de l'expropriation).

- Les juridictions administratives sont incompétentes pour connaître des litiges relatifs aux demandes de rétrocession formées par les anciens propriétaires de biens

expropriés CE, 28 oct. 1994, Pouilhes et Cass. 3e civ., 20 juin 2007, n° 06-12.569, Cne Saint Denis-de-la-Réunion :

Dans le cadre de ce contentieux

- Le juge judiciaire apprécie si la rétrocession est devenue impossible et, dans l'affirmative, condamne, le cas échéant, la collectivité au profit de laquelle a été prononcée la DUP au paiement d'une indemnité compensatrice
  - (T. confl., 19 mars 1979, Vve Tribier : Rec. CE 1979, p. 565).
- Et il vérifie si les biens expropriés ont effectivement reçu une affectation conforme à celle définie dans l'acte déclaratif d'utilité publique (T. confl. 23 févr. 2004, Cne Auribeau-sur-Siagne c/ Cts Lagarrigue : AJDI 2004, p. 566, obs. R. Hostiou ; RD imm. 2004, p. 266, obs. C. Morel).

La juridiction administrative reste compétente pour se prononcer sur la légalité des actes administratifs en cause.

- il lui appartient ainsi, saisi par les parties sur renvoi ( question préjudicielle) du juge judiciaire, d'interpréter la DUP (qui n'est pas un acte réglementaire ...et qui échappe donc à la compétence du JJ telle que délimitée par le Tribunal des conflits, 17 octobre 2011, SCEA du Chéneau ) en vue de permettre à celui-ci de déterminer si les terrains expropriés ont reçu une destination conforme,
- Par contre, elle ne saurait se prononcer elle-même sur le litige principale à savoir si les terrains dont la rétrocession est demandée ont reçu une destination conforme

### *§.1. Les conditions de la rétrocession*

La rétrocession est de droit quand le bien exproprié n'a pas reçu la destination prévue par la DUP. Mais les obstacles sont nombreux

#### **A. LE BIEN EXPROPRIÉ N'A PAS REÇU LA DESTINATION PREVUE PAR LA DUP**

Le droit de rétrocession est reconnu aux expropriés quand les biens expropriés n'ont pas reçu la destination prévue dans un délai de 5 ans

- Par exemple, des parcelles expropriées en vue de la construction d'un hôpital et qui n'ont jamais été bâties ni aménagées et ont été laissées en friche avant de faire l'objet d'une cession à la ville, justifient une demande en rétrocession (Cass. 3e civ., 17 mars 2004, Ch. intercommunal bassin Thau c/ Gaffinel : AJDI 2004, p. 568, note R. Hostiou).
  - Le délai de cinq ans prévu par l'article L. 12-6 du Code de l'expropriation est apprécié à la date de la demande de rétrocession (Cass. 3e civ., 15 janv. 1997 : Bull. civ. 1997, III, n° 14 ; JCP G 1997, II,

L'expropriation dans le but de constituer des réserves foncières pose à cet égard des difficultés particulières

- En effet, l'expropriant n'est pas tenu d'affecter les biens à une opération d'aménagement dans le délai de cinq ans (Cass. 3e civ., 31 janv. 1996, Catouaria Touneji c/ Sté équipement dpt Réunion)
  - Selon la Cour de cassation, cette règle ne viole pas l'article 1er du premier protocole additionnel à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (Cass. 3e civ., 30 sept. 1998 : JCP G 1999, II, 10056, note A. Bernard).
  - Toutefois La Cour européenne des droits de l'homme considère qu'il y a une violation de l'article 1er du Protocole 1 lorsque la collectivité locale a procédé à la constitution,

par voie d'expropriation, de réserves foncières en vue de la réalisation d'un habitat social, et qu'il **apparaît plus de quinze ans** après, que cet objectif n'a pas été rempli.

- Elle estime que les expropriés ont été indûment privés de la plus-value acquise par ces terrains (CEDH, 2 juill. 2002, Motais de Narbonne c/ France : AJDA 2002, p. 1226, note R. Hostiou).

## B. LES OBSTACLES A LA RETROCESSION

L'administration dispose de plusieurs moyens pour faire obstacle à la retrocession

### 1) Adoption d'une nouvelle déclaration d'utilité publique

Dès lors qu'une nouvelle déclaration d'utilité publique a été requise (C. expr., art. L. 12-6), les demandes de retrocession ne sont plus recevables (Cass. 3e civ., 11 mars 1998, Cne Château Arnoux c/ Demontis)

En effet, l'administration est en droit de substituer à une précédente déclaration d'utilité publique, une nouvelle déclaration d'utilité publique modifiant l'objet de l'expropriation, alors même qu'elle a déjà acquis la totalité des terrains concernés.

- L'adoption de cette nouvelle DUP fait obstacle au droit de retrocession de l'ancien propriétaire, sauf si cet acte est entaché d'un détournement de procédure (CE, 8 nov. 2000, Norais : Juris-Data n° 2000-143160 : AJDI 2001, p. 335, note R. Hostiou).
- Le juge judiciaire est incompétent pour sanctionner le détournement de procédure que constituerait l'intervention de plusieurs déclarations d'utilité publique successives en vue d'interdire à l'exproprié l'exercice du droit de retrocession (Cass. 3e civ., 10 avr. 1996, Cne Gillancourt c/ Julien Merger : Bull. civ. 1996, III, n° 101 ; AJPI 1996, p. 900, obs. C.M. ; JCP G 1996, IV, 1331 ; RD imm. 1996, p. 352, chron. C. Morel ; D. 1997, somm. p. 152, obs. P. Carrias).

Les propriétaires expropriés retrouvent leur droit à retrocession dans l'hypothèse où la DUP a eu pour seul objet d'empêcher l'exercice de ce droit, ce qui constitue un détournement de pouvoir (CE, 12 mai 2004, Dpt Alpes-Maritimes; AJDI 2004, p. 894, note R. Hostiou).

### 2) Cession du bien à un tiers

L'exproprié qui exerce le droit de retrocession ne dispose d'aucun droit de suite contre le sous-acquéreur de l'immeuble exproprié.

Cependant l'article R. 12-6 du Code de l'expropriation prévoit que l'expropriant qui décide de vendre un immeuble obtenu l'expropriation doit au préalable informer de sa décision les anciens propriétaires ainsi que leurs ayants droit à titre universel.

- À cette occasion, il doit les inviter à opter entre l'exercice immédiat de leur droit de retrocession et la renonciation à ce droit.
- La violation de la procédure de purge du droit de retrocession risque de rendre impossible la retrocession lorsque le terrain exproprié est cédé ultérieurement à un tiers. En conséquence, elle ouvre la possibilité, pour l'ancien propriétaire, d'obtenir des dommages-intérêts (Cass. 3e civ., 17 juill. 1997, Ville Hyères c/ Laure)

### 3) Construction d'un ouvrage public sur les terrains expropriés.

C'est la conséquence du principe d'intangibilité des ouvrages publics (Voir Leçon n°X)

Cependant, suivant les évolutions récentes de la jurisprudence administrative (CE, 29 janv. 2003, Synd. dptal électricité et gaz Alpes-Maritimes et Cne Clans ) la Cour de cassation s'est ralliée au principe de tangibilité relative :

- Elle considère en effet que "si les juridictions de l'ordre judiciaire ne peuvent, en principe, prescrire aucune mesure de nature à porter atteinte, sous quelque forme que ce soit, à l'intégrité ou au fonctionnement d'un ouvrage public,
- Il en va autrement dans l'hypothèse où la réalisation de l'ouvrage procède d'un acte qui est manifestement insusceptible de se rattacher à un pouvoir dont dispose l'autorité administrative (voie de fait / voir TC 2013 Bergoend) et qu'aucune procédure de régularisation n'a été engagée
- Dans ce cas, le JJ peut prescrire la démolition

(Cass. 3e civ., 30 avr. 2003, Cts Mourareau : D. 2003, p. 1932, note S. Petit).

## *§.2. La sanction du droit à rétrocession*

L'intervention du juge se traduit soit par une injonction de rétrocéder le bien ou par l'allocation de DI

### A. LA MESURE DE RETROCESSION

La rétrocession ne se traduit pas par l'annulation de l'expropriation, mais par une véritable cession de l'immeuble exproprié à son ancien propriétaire.

Elle n'a pas pour effet la restitution de l'indemnité d'expropriation, mais le paiement du prix de l'immeuble racheté (Cass. 3e civ., 30 oct. 1972 )

- À défaut d'un accord amiable entre les parties, le juge de l'expropriation devra fixer le prix de rétrocession,
  - le nouveau transfert de propriété ne sera opéré que si l'exproprié accepte de régler ce prix dans le délai prévu par la loi:
- Par contre, l'article L. 12-6, alinéa 3, du Code de l'expropriation ne **prévoit aucune indemnité en faveur de l'ancien propriétaire en dédommagement des frais et du trouble** qui lui ont été causés par la collectivité expropriante (Cass. 3e civ., 23 avr. 1997, SCI l'Arche c/ Cne Angoulême : Juris-Data n° 1997-001795).

### B. L'ALLOCATION DE DOMMAGES-INTERETS

L'indemnité à laquelle a droit l'ancien propriétaire exproprié se détermine en tenant compte de l'impossibilité de procéder à la rétrocession

- Ce qui exclut ici encore les préjudices liés à l'expropriation elle-même, tels que le trouble de jouissance caractérisé par les difficultés d'exercer une activité après l'expropriation ou l'obligation de se loger, ou les préjudices commercial et moral consécutifs à l'expropriation (CA Reims, ch. civ., 6 déc. 2004, Ville Vitry-le-François)

L'obligation de payer des dommages-intérêts présente un caractère subsidiaire

L'action ne peut donc être intentée que dans l'hypothèse où il est impossible d'exercer le droit de rétrocession

- En ce sens : Cass. 3e civ., 12 mars 1997, OPAC c/ Cts Sanoner-Allier qui souligne que **le droit de rétrocession n'est pas un droit alternatif** pouvant recevoir satisfaction soit en nature, soit par équivalent, l'obligation de payer des dommages-intérêts n'est que subsidiaire, prenant naissance quand, le droit à rétrocession étant reconnu, la rétrocession se révèle impossible.

## *Section 3 L'articulation problématiques des phases administratives et judiciaires*

L'intervention successive du JA et JJ peut conduire à des dénis de justice auxquels la jurisprudence et la loi se sont efforcés de remédier

Mais au-delà des rustines apportées, c'est le principe même de la dualité de juridictions dans le contentieux de l'expropriation qui n'est plus tenable

La Cour EDH a critiqué ainsi les délais et les défauts de la procédure

### *§.1. L'atteinte au droit à être jugé dans un délai raisonnable*

La Cour européenne des droits de l'homme l'a souligné dans une affaire récente : Cour Edh 21 février 1997 Guillemin c/ France où la France a été condamnée en raison de l'insuffisance des garanties du contentieux de l'expropriation.

- En l'espèce, c'est la durée de la procédure (14 ans entre l'action devant le TA et la reconnaissance de son droit à indemnité) qui a été jugée déraisonnable en violation de l'article 6 (§.1) Cedh.

La Cour EDH a relevé dans l'affaire Guillemin la violation des stipulations de l'article 6 §. 1 de la CEDH qui reconnaît à chacun le droit d'être jugé de manière équitable dans un délai raisonnable par un tribunal indépendant et impartial.

- La Cour dénonce d'abord le système du dualisme juridictionnel en ce qu'il constitue un facteur d'allongement de la procédure et les risques d'incohérence entre les différents jugements.
- Elle souligne ensuite le droit des expropriés à obtenir une indemnisation dans un délai raisonnable
- La Cour consacre enfin le principe selon lequel le transfert de propriété ne peut intervenir qu'à la suite d'une procédure régulière.

L'affaire Guillemin souligne en définitive l'archaïsme du droit français de l'expropriation.

### *§.2. L'archaïsme du droit de l'expropriation*

Il tient aux conceptions qui animent ce droit issues de la législation napoléonienne et donc l'autoritarisme ne convient plus aux exigences de la CEDH

#### **A. LES CAS DE DENIS DE JUSTICE ET LES PRATIQUES DE FAIT ACCOMPLI**

Le contentieux de l'expropriation répond mal aux exigences de la CEDH du fait des cas de déni de justice qu'il engendre.

Des améliorations ont cependant eu lieu. Elles ont permis de gommer les situations les plus inéquitables.:

- Ainsi l'article L. 12-5 du code de l'expropriation (loi Barnier) va dans le sens des exigences européennes en privant de base légale les ordonnances d'expropriation prises sur la base d'une DUP ou d'un arrêté de cessibilité nul
- La jurisprudence aussi a évolué
  - Notamment dans l'arrêt du 6 janvier 1994, Baudon de Mony c/ Edf, l'Assemblée plénière de la Cour de cassation a jugé sur le fondement de l'article 545 du code civil selon lequel Nul ne peut être contraint de céder sa propriété que l'implantation d'un barrage hydroélectrique sur une propriété privée n'avait pas pu avoir pour effet de transférer la propriété des terrains à EDF dans la mesure où un transfert de propriété non demandé par le propriétaire ne peut intervenir qu'à la suite d'une procédure régulière d'expropriation.

□ Ce faisant, la Cour a remis en cause sa théorie de l'expropriation de fait. Désormais, la construction d'un ouvrage public sur une propriété privée n'a donc plus pour effet d'entraîner le transfert automatique de la propriété dans le patrimoine de l'administration.

- Dans ce cas, la personne publique devra dès lors soit s'entendre avec le propriétaire (pour lui acheter ou louer le terrain) soit à défaut d'accord amiable engager une procédure d'expropriation publique.
- Le transfert de propriété n'est donc que retardé, du moins le jugement n'aboutit plus à consacrer par le droit ce qui n'est qu'un fait accompli au mépris du droit.

Il reste que ces avancées demeurent insuffisantes :

Mais en pratique, la garantie de l'article L.12-5 Code de l'expropriation n'est effective que dans la mesure où l'annulation de la DUP est définitive.

En effet, il suffit à l'administration de faire appel du jugement du TA pour se maintenir dans les lieux et de profiter de ce nouveau délai pour priver le propriétaire de toute possibilité de récupérer son bien.

□ Soit en procédant à son aliénation : l'ancien propriétaire n'a pas en effet de droit de suite à l'égard du tiers acquéreur.

□ Soit en construisant sur le bien, un ouvrage public.

- Or le principe de l'intangibilité des ouvrages publics vient ensuite empêcher le juge d'ordonner la restitution du bien (où l'on retrouve de l'expropriation indirecte).
  - Sauf voie de fait (TC 2013 Bergoend) et régularisation impossible

## B. LE DESEQUILIBRE DE LA PHASE JUDICIAIRE

D'autre part, telle qu'elle est actuellement organisée la phase indemnitaire de la procédure d'expropriation ne semble pas répondre aux exigences de la jurisprudence de la CourEDH et notamment du procès équitable principe de l'égalité des armes qui est une composante du droit au procès équitable.

En ce sens, Cour EDH 23 avril 2004 Yvon c/ France

- La phase indemnitaire est en effet dominée par l'intervention du représentant de l'administration domaniale qui joue le rôle du ministère public auprès du juge de l'expropriation.
  - Seule l'administration fiscale a accès au fichier immobilier permettant d'estimer par comparaison avec des biens équivalents la valeur des biens expropriés
  - Les parties n'ont pas la possibilité de faire nommer un contre expert.
  - En outre, la méthode d'évaluation des biens strictement définie par la loi paraît servir excessivement les intérêts de l'Etat.

La Cour EDH considérait que l'agent des services fiscaux, dont le rôle n'était pas neutre, exerçait une position dominante dans la mesure où il avait un accès privilégié à des informations pouvant être déterminantes pour l'issue du procès (plus spécialement celles du fichier immobilier tenu par la même administration), ce qui contrevenait au principe du procès équitable.

A la suite de cette affaire, un décret du 13 mai 2005 a cherché à favoriser l'équilibre entre les parties au regard de l'accès aux éléments de preuve

- Il a notamment supprimé l'interdiction faite au juge de l'expropriation d'avoir recours à une expertise pour l'évaluation des immeubles expropriés.

L'aiguillon européen devrait amener notre droit à prendre plus largement en compte les nécessités d'une juste garantie des droits individuels. Une refonte du droit de l'expropriation n'est non plus seulement souhaitable, elle est désormais indispensable. Il n'est même plus permis d'attendre.

Mais tout porte à croire qu'elle attendra.

En tout cas, elle ne viendra pas du juge constitutionnel

Le Conseil constitutionnel a été saisi à plusieurs reprises de la conformité à la Constitution de la procédure d'expropriation

Il a rejeté la plupart des recours

<b>Disposition déférée</b>	<b>Objet</b>	<b>Décision du CC</b>	<b>Sens de la décision</b>
L. 12-1 C. expr.	Absence de procédure contradictoire pour l'ordonnance d'expropriation	2012-247 QPC du 16 mai 2012	Validation
L.12-6 C. expr.	Mise en échec du droit de rétrocession par une nouvelle réquisition de DUP	2012-292 QPC du 15 février 2013	Validation
L. 13-8 C. expr.	Obligation pour le juge de l'expropriation de statuer sur le montant de l'indemnité indépendamment des contestations	2012-275 QPC du 28 septembre 2012	Validation
L. 13-13 C. expr.	Montant de l'indemnité	2010-87 QPC du 21 janvier 2011	Validation
L. 13-15 C. expr.	Définition des biens à bâtir dans la procédure d'expropriation	85-189 DC du 17 juillet 1985	Validation
L. 13-17 C. expr.	Fixation du montant de l'expropriation	2012-236 QPC du 20 avril 2012	Réserve
L. 15-1 et L. 15-2 C. expr.	Prise de possession des biens avec consignation en cas d'appel	2012-226 QPC du 6 avril 2012	Censure
L. 15-4 et L. 15-5 C. expr.	Prise de possession d'un bien exproprié selon la procédure d'urgence	2013-338/339 QPC du 13 septembre 2013	Validation
L. 15-9 C. expr.	Procédure d'extrême urgence	89-256 DC du 25 juillet 1989	Validation
Loi n° 70-612 DC du 10 juillet 1970 (art. 13, 14, 17 et 18)	Expropriation des immeubles insalubres	2010-26 QPC du 17 septembre 2010	Validation