

L'expropriation

rappel des principes généraux

Art 17 de la Déclaration de 1789 : « 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 » ;

Art 1 du protocole additionnel à la CEDH : « Protection de la propriété »

« Toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens.

Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et dans les conditions prévues par la loi et les principes généraux du droit international.

Les dispositions précédentes ne portent pas atteinte au droit que possèdent les Etats de mettre en vigueur les lois qu'ils jugent nécessaires pour réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général ou pour assurer le paiement des impôts ou d'autres contributions ou des amendes. »

Principe : c'est l'Etat qui exproprie à l'initiative d'un tiers et au bénéfice d'une personne publique ou privée (concessionnaires)/ personnes publiques

Exproprier pourquoi et comment ?

Principes généraux

- **objectif d'utilité publique**
- En droit commun : tout projet répondant à cet objectif général – et non défini par la loi, mais par la jurisprudence
- A savoir : tout projet précis délibéré par la collectivité relevant, par ex, des politiques locales de l'habitat, construction de logements, réhabilitation et offre de logements, lutte contre l'insalubrité, aménagements publics, services publics
- La DUP peut **être dite d'aménagement ou « simplifiée »** : projet général portant sur des terrains non totalement précisés – mais la jurisprudence exige qu'il y ait un projet
- **ou de travaux** sur un ou des terrains identifiés pour un projet précis; distinction qui a des conséquences sur le contenu du dossier de DUP et sur la procédure
- **Quoi ? :**
 - Des terrains ...des immeuble bâtis ou non bâti ou une partie de ...un tréfonds
 - Un lot de copropriété, un mitoyen, un vide ...
- Jurisprudence **de l'utilité publique – théorie du bilan** : *« une opération ne peut être déclarée d'utilité publique que si les atteintes à la propriété privée, le coût financier et éventuellement les inconvénients d'ordre social ou l'atteinte à d'autres intérêts publics qu'elle comporte ne sont pas excessifs eu égard à l'intérêt qu'elle présente »*

Du bon usage de la DUP pour les politique locales d'aménagement

- **Légitimité de l'expropriation** : *Constitution, CEDH*
 - dans les limites du droit de propriété,
 - de l'utilité publique : procédure contradictoire
 - d'une juste et préalable indemnité
- **Les différents cas d'expropriation, hors droit commun du code de l'expro**
 - Résorption de l'insalubrité (Loi Vivien)
 - Biens en état manifeste d'abandon (**L. 2243-1** et s du CGCT)
 - Copropriétés dont la carence a été prononcée par le TGI (art **L. 615-6** et s du CCH)
 - Les MH ou les sites classés ...

Points communs de ces procédures dérogatoires : l'utilité publique est contenue dans leur objet même; la procédure contradictoire est menée dans l'acte préalable à la DUP, lequel est le fondement nécessaire de celle-ci; l'enquête préalable est supprimée;

La DUP comme outil d'aménagement

(droit commun)

- Prendra le plus souvent la forme d'une DUP de travaux (I du R.11-3 du code de l'expro – *devenu le R. 112-4 nouveau*) :
 - dossier précisant, notamment, les caractéristiques principales des ouvrages
 - l'appréciation sommaire des dépenses /travaux
- Peut s'appliquer à une seule parcelle : *démolir et reconstruire, acquérir et reconvertir...* peut s'appliquer aux mitoyens, à des vides, dans un quartier ancien ...
- Lutter contre l'insalubrité (*au sens du code de l'urbanisme /L.300-1*) notamment en cas d'insalubrité sans arrêté du CSP ou si arrêté « *remédiable* » : *attention aux bases légales*
- Peut être un outil de négociation sur un projet :
 - le propriétaire peut proposer de faire
 - la collectivité n'est jamais tenue d'exproprier ...

Principes de base (code de l'expropriation)

- **Phase administrative**
 - Un projet (notice explicative, plan de situation, plans du projet de travaux périmètre d'aménagement, appréciation sommaire des dépenses d'acquisition)
 - Une DUP prononcée par le préfet (Etat) après enquête publique
 - Une enquête parcellaire déterminant les parcelles à exproprier et les différents droits
 - Un arrêté de cessibilité qui déclare cessibles les propriétés identifiées
 - Une proposition d'offre des indemnités d'expropriation (Domaines)
 - **Phase judiciaire : le transfert de propriété**
 - Amiable ou par ordonnance du juge (TGI) de l'expropriation, qui prononce le transfert de propriété au profit du bénéficiaire de l'expropriation
 - Éteint tous droits réels ou personnels sur les biens
 - Fixation du montant des indemnités, en l'absence d'accord des parties;
 - Transport sur les lieux si nécessaire : fixation du montant de l'indemnité selon l'état des biens à la date du transfert de propriété
- La prise de possession des lieux s'effectue après paiement ou consignation des indemnités (QCP) et ordonnance de transfert de propriété

Phase administrative

- **Enquête préalable**
 - Dossier fourni au préfet à l'appui de l'enquête préalable
 - réalisation de travaux ou d'ouvrages : dossier R112-4 du code
 - Reserve foncière : plus léger : R112-5
 - Ouverture de l'enquête par arrêté préfectoral précisant lieu et durée – publicité de cet arrêté;
 - Désignation du commissaire enquêteur par le TA – registre pour recueillir les observations
 - Durée de l'enquête : 15 jours minimum
 - Rapport du commissaire enquêteur avec son avis. L'avis défavorable du commissaire enquêteur ne lie pas le préfet
- **Arrêté du préfet déclarant l'opération d'utilité publique; publié**
- **Enquête parcellaire** : dossier envoyé au préfet :
 - Un plan parcellaire régulier des terrains et bâtiments ;
 - La liste des propriétaires et ayants droit
 - Arrêté d'ouverture de l'enquête parcellaire par arrêté préfectoral
 - Notification individuelle du dépôt du dossier à la mairie faite par l'expropriant, par LRAR aux propriétaires et ayants droit concernés
- **Arrêté du préfet déclarant les immeubles cessibles**
- **Jonction possible de l'enquête préalable à la DUP et de l'enquête parcellaire** : si l'identification précise des immeubles à exproprier, des propriétaires et titulaires de droits réels a été faite et que l'état parcellaire précis est produit (art R131-14 du nouveau code de l'expropriation)

Suite de la DUP et effets de droit

- Effets de droit sur les propriétés
 - *Droit de délaissement pour les propriétaires*
 - *Limitation des usages : doivent être compatibles avec le projet (locations ...)*
 - *Droit des sols : ADS si compatibles avec le projet*
 - *Liberté des cessions : la DUP suit l'immeuble*
- Effets de droit sur les occupants : qui sont les occupants ?
 - Les occupants de locaux à usage d'habitation tels que définis au L521-1 du CCH
 - Les preneurs de baux professionnels, commerciaux ou ruraux
 - Droit au relogement des occupants à la charge de l'expropriant (collectivité, personne publique ou concessionnaire);
 - Droit des professionnels (art L314-5 et suivants du CU)

Evaluation des biens en expropriation de droit commun

- A la valeur d'usage telle qu'évaluée par le service des Domaines ... (*principes posés par l'art 13-15, devenu L322-2 à L322-7*)
- Selon les principes de date de l'état des lieux au regard des dispositions d'urbanisme
- Deux exceptions :
 - La valeur de l'indemnité pour expropriation d'un fonds de commerce, due pour un « hôtel meublé » est calculée en déduisant le montant des travaux prescrits à faire et non réalisés; (*L322-7 du nouveau code de l'expro*)
 - Les immeubles frappés d'un arrêté d'insalubrité ou de péril avec travaux peuvent être expropriés en droit commun, pour une opération d'intérêt public : l'indemnité sera évaluée en déduisant le montant estimé des travaux à faire sans que la valeur de la construction soit nulle ... (loi ALUR – V de l'art L13-15 du code de l'expro, devenu le L 322-7 du nouveau code de l'expro)
- Et fixée par le juge de l'expropriation

L'expropriation dite en « Loi Vivien »

dérogatoire en ce qui concerne la seule
phase administrative

la phase judiciaire est celle de droit
commun

L'expropriation en loi VIVIEN (10 juillet 1970) modifiée en 2005 et 2006

- Objet : accélérer l'expropriation d'habitats insalubres et bidonvilles pour « assainir » - donc un objet spécifique et strictement défini
- En cas d'opération complexe d'aménagement : exproprier en droit commun
- Dérogatoire au droit commun en ce qui concerne la phase administrative
- Déclarée conforme à la Constitution par une décision du CC du 17/09/2010
- Pour tous biens relevant de l'art 13 de la loi Vivien (*devenu le L511-1 du nouveau code de l'expro*)

Le seul objet de l'expropriation est la suppression de l'insalubrité/péril sans autre projet à présenter

Phase administrative de la loi Vivien

Le préfet, sans enquête préalable déclare par arrêté (art 14, *devenu de L511-2 du code de l'expro*) :

- l'opération d'utilité publique (DUP) ;
 - cessibles les biens concernés, sans enquête parcellaire
 - fixe le montant des indemnités provisionnelles dues aux propriétaires
 - fixe la date de prise de possession des biens après paiement ou consignation des indemnités
 - rappelle que l'expropriant est tenu à une obligation de relogement, y compris des propriétaires.

Les arrêtés préfectoraux sont fondés sur la seule base juridique des arrêtés d'insalubrité ou de péril (art 14 – devenu le L511- 2)

Il en résulte que lorsque la DUP est attaquée au contentieux, peuvent l'être aussi les arrêtés d'insalubrité ou de péril, par exception d'illégalité.

Les biens visés : art 13- L511-1 du code de l'expropriation

- Les immeubles insalubres irrémédiables (L1331-25 et L1331-26 et suivants du CSP)
- Les immeubles d'habitation sous arrêté de péril, à démolir ou en IDH
- Les immeubles, nus ou bâtis, salubres, dont l'expropriation est indispensable à la démolition des immeubles insalubres/péril ou à la résorption de l'habitat Insalubre/péril
- *Sont exclus : les locaux impropres de l'art L1331-22 du CSP – tous les locaux commerciaux, professionnels, sauf hôtels meublés;*
- *Sont exclus les immeubles insalubres remédiables ou sous prescription de péril ...(en droit commun)*

Les indemnités d'expropriation – art 18

L511-6 - L511-7 et L 511-8 nouveaux du code de l'expro

- Mode dérogatoire d'évaluation des biens expropriés (*Domaines*)
- A la valeur du terrain nu, dont sont défalqués le cout de la démolition et l'indemnité due pour défaut de relogement des occupants par le propriétaire (bailleur) (dite à la « récupération foncière ») - Ce mode d'évaluation s'impose au juge (Cass Civ 3 /Stritchard – 31/05/2000)
- Pour les propriétaires occupants : à la valeur d'usage du bâtiment (2 ans au moins avant notification de l'arrêté)
- Pour les hôtels meublés : pas d'indemnisation du fonds de commerce
- Pour les immeubles salubres inclus dans l'expropriation, à leur valeur normale telle qu'estimée par les Domaines

Situations particulières

- Opération d'aménagement quelconque où sont situés des immeubles insalubres / en péril: expropriation en droit commun
- Immeubles squattés, dont l'expulsion, prononcée par le juge, n'a pas été exécutée pour des raisons d'ordre public, devenus insalubres irrémédiables : l'expropriation en loi Vivien constitue un détournement de procédure – sauf mauvaise foi du propriétaire
- Configuration des lieux où il est nécessaire d'exproprier des immeubles salubres ou insalubres/péril remédiables, ou encore des immeubles commerciaux, pour la cohérence du projet : expropriation en droit commun, ou scission de l'expropriation entre ce qui peut relever de la loi Vivien et ce qui devra être fait en droit commun...
 - Dans ce cas l'évaluation à la « récupération foncière » peut être faite dans la mesure où les immeubles insalubres irrémédiables pouvaient être expropriés en loi Vivien (Cass Civ 3 du 7/09/ 2011)