



## **L'analyse de l'expropriation pour cause d'utilité publique**

Dans le cadre de journées d'études sur  
Le droit de préemption et l'expropriation pour cause d'utilité publique  
08 et 09 novembre 2015

Intervention de Monsieur Jean- François MARY\*

Conseiller au Conseil d'Etat de France

## I - LES PRINCIPES

Saisi d'une question prioritaire de constitutionnalité sur la conformité de cet article à l'article 17 de la Déclaration des droits de l'homme et des citoyens, le Conseil d'État avait considéré qu'elle ne présentait pas un caractère sérieux et qu'il n'était pas donc nécessaire de la renvoyer au Conseil constitutionnel car «le législateur n'a autorisé l'expropriation [ ... ] que pour la réalisation d'opérations dont l'utilité publique est préalablement et formellement constatée; que cette condition correspond à l'exigence de nécessité publique légalement constatée, prévue par l'article 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789» et l'article L 1 du code de l'expropriation que je cite:

« L'expropriation, en tout ou partie, d'immeubles ou de droits réels immobiliers ne peut être prononcée qu'à la condition qu'elle réponde à une utilité publique préalablement et formellement constatée à la suite d'une enquête et qu'il ait été procédé, contradictoirement, à la détermination des parcelles à exproprier ainsi qu'à la recherche des propriétaires, des titulaires de droits réels ..

Elle donne lieu à une juste et préalable indemnité ».

L'article L. 1 énonce la formule «utilité publique préalablement et formellement constatée». Il ajoute que l'expropriation «donne lieu à une juste et préalable indemnité.

En un mot, sa rédaction est calquée sur celle de l'article 17 de la Déclaration de 1789 consacré au respect du droit de propriété pour mettre en évidence le respect des exigences constitutionnelles.

Sont également mentionnées, dès l'article L. 1. Les principales étapes de la procédure d'expropriation telles qu'elles seront détaillées par la suite: la déclaration d'utilité publique, et auparavant l'enquête publique); l'identification des personnes et la détermination des parcelles concernées et enfin l'indemnisation.

## **II - LES BIENS**

L'article L. 1 précise également les biens susceptibles d'être expropriés, ce qui conduit, *a contrario*, à s'interroger sur ceux qui ne peuvent pas l'être étant entendu que, Si l'opération envisagée n'implique l'expropriation d'aucun bien, elle ne peut être déclarée d'utilité publique sur le fondement de cet article.

### **A. BIENS SUSCEPTIBLES D'ÊTRE EXPROPRIÉS**

Peuvent être expropriés, en tout ou partie, les immeubles ou les droits réels immobiliers, la formule «en tout ou partie» s'appliquant aux uns et aux autres et non plus seulement, comme dans l'ancien code, aux seuls immeubles.

#### **I. IMMEUBLES**

Il faut distinguer selon que l'immeuble appartient à une personne privée ou à une personne publique.

##### **a. Immeuble appartenant à une personne privée**

Si l'immeuble appartient à une personne privée, il peut être exproprié sans restriction, du moins s'il s'agit d'un immeuble par nature. Pour les immeubles par destination (article 524 du code civil ), la question se pose avant tout de savoir si l'expropriation de l'immeuble par nature auquel il est lié entraîne *ipso facto* sa propre expropriation.

La réponse n'est catégoriquement affirmative qu'en ce qui concerne les « objets à perpétuelle demeure » au sens de l'article 525 du code civil: ils suivent toujours le sort de l'immeuble par nature dont ils sont parties intégrantes.

En tout état de cause, selon les termes mêmes de l'article L. 1, l'expropriation peut concerner l'immeuble en tout ou partie.

Si elle concerne l'immeuble en entier, l'expropriation du sol entraîne celle du dessus et du dessous puisque, selon l'article 552 du code civil, la propriété du sol emporte la propriété du dessus. Il va de soi toutefois que l'expropriation du dessus ne saurait concerner l'espace aérien.

Quant aux expropriations qui ne concernent que l'immeuble en partie, la jurisprudence en offre plusieurs exemples. Ainsi, l'administration peut exproprier le seul tréfonds (Petit, L'expropriation du tréfonds parisien et non la surface afin de construire un tunnel ou un anneau de collision à électrons et positrons).

Elle peut également exproprier des lots déterminés d'un immeuble en copropriété.

Bien évidemment, le fait que l'immeuble soit donné à bail, y compris à l'expropriant, n'est pas un obstacle à ce qu'il soit exproprié.

### **b. Immeuble appartenant à une personne publique**

Si l'immeuble appartient à une personne publique, il peut être exproprié au profit d'une autre personne juridique s'il appartient à son domaine privé.

Le fait qu'il fasse l'objet d'une déclaration d'utilité publique présente alors l'avantage de permettre de passer outre aux règles contraignantes qui régissent l'aliénation des biens du domaine privé, par exemple celle posée par l'article L. 3211-5 du CGPPP selon laquelle, sauf les dérogations qu'il énumère, «les bois et forêts de l'État ne peuvent être aliénés qu'en vertu d'une loi».

## **2. DROITS RÉELS IMMOBILIERS**

L'article L. 1 dispose également que les droits réels immobiliers peuvent être expropriés. Cela concerne notamment le droit d'usufruit et les droits d'usage et d'habitation (art. 578 s. C. civ.), le droit d'emphytéose (art. L. 451-1 s. C. rur.), le droit du titulaire d'une concession de mine (art. L. 132-8 C. min.) et les servitudes prévues par le code civil (article 637 et s. du code civil).

En revanche, on estimait traditionnellement qu'il n'était pas possible d'exproprier simplement une servitude. Par exemple, l'article 682 du code civil prévoit une servitude de passage au profit du propriétaire d'un fonds enclavé. Si une telle servitude grevait un bien appartenant au domaine privé d'une personne publique (fonds servant), il n'était pas possible d'en poursuivre l'expropriation.

Dorénavant, il est possible d'exproprier une servitude grevant un fonds servant sans pour autant exproprier le fonds dominant. Cette expropriation la fera tout simplement disparaître alors que, lorsque c'est un immeuble qui est exproprié, cet immeuble ne disparaît pas, sa propriété étant simplement transférée à une autre personne.

Si l'article L. 1 permet ainsi d'exproprier les servitudes, il ne permet pas l'opération inverse: l'expropriation ne peut servir à constituer une servitude sauf si la loi en dispose autrement et dans les conditions prévues par la loi en question.

## **B. BIENS INSUSCEPTIBLES D'ÊTRE EXPROPRIÉS**

Si les immeubles peuvent en principe être expropriés, il n'en va pas ainsi lorsqu'ils font partie du domaine public. Par ailleurs, tant les autorisations d'occupation du domaine public que les meubles ne peuvent, non plus, faire l'objet d'une expropriation.

### **1. Immeuble appartenant au domaine public**

#### **a. Principe:**

En principe il n'est pas possible d'exproprier des immeubles faisant partie du domaine public, ne serait-ce que parce qu'il y aurait là une atteinte au principe de l'inaliénabilité du domaine public

#### **b. Portée:**

Toutefois, la portée pratique de cette règle est relativement limitée. En effet, si un bien faisant partie du domaine public est inclus dans le périmètre d'une DUP, le juge ne verra pas forcément là une illégalité dès lors que la réalisation de l'opération déclarée d'utilité publique n'implique pas nécessairement son expropriation, c'est-à-dire son changement de propriétaire, mais, simplement, son changement d'affectation, le propriétaire restant inchangé.

Il n'y a en effet pas alors atteinte au principe d'inaliénabilité du domaine public.

## 2. Autorisation d'occupation du domaine public

Les autorisations d'occupation privative du domaine public, ne relevant évidemment pas de la catégorie des droits réels immobiliers, ne peuvent faire l'objet d'une expropriation (V. note 17).

## 3. Meubles

Les biens meubles ne peuvent, en principe, être expropriés. Leur cession forcée s'effectue alors par d'autres techniques que l'expropriation, par exemple la réquisition ou la nationalisation.

Toutefois, la loi en dispose parfois autrement.

Il en va ainsi pour les inventions intéressant la défense nationale, qu'elles soient brevetées ou non. Ces meubles incorporels peuvent en effet être expropriés par décret pris sur le rapport du ministre chargé de la propriété intellectuelle et du ministre chargé de la défense. En cas de recours contre ce décret, l'arrêt est rendu par le Conseil d'État en séance non publique. Il ne doit contenir aucune analyse de l'invention de nature à en entraîner la divulgation.

Par ailleurs, la loi du 11 août 1936 sur la nationalisation des usines de guerre a permis d'exproprier les meubles et approvisionnements nécessaires à ces établissements (CE 10 mars 1939. *Sté des Ers E. Brandt: Lebon 155*). Enfin, la loi du 1<sup>er</sup> décembre 1989 relative aux biens culturels maritimes habilite le ministre de la Culture à déclarer d'utilité publique l'acquisition par l'État des biens culturels maritimes situés dans le domaine public, qu'il s'agisse de meubles ou d'immeubles (V. maintenant l'art. L. 532-11 C. patr.).

### III- LES ACTEURS

Seul l'État est titulaire du pouvoir d'exproprier en ce sens que tous les actes majeurs de la procédure d'expropriation relèvent de la compétence d'autorités de l'État, qu'il s'agisse des actes de la phase qualifiée d'administrative parce qu'il s'agit d'actes administratifs (déclaration d'utilité publique et arrêté de cessibilité par exemple) ou qu'il s'agisse des actes de la phase qualifiée de judiciaire parce qu'il s'agit de décisions de justice (ordonnance portant transfert de propriété et jugement de fixation des indemnités par exemple). En effet, et contrairement à ce qui avait été envisagé un temps en 1981, le droit de l'expropriation n'a jamais été décentralisé. La seule exception concerne la Nouvelle-Calédonie et la Polynésie française où la déclaration d'utilité publique et l'arrêté de cessibilité peuvent relever d'autres autorités que celles de l'État (organe désigné par l'assemblée délibérante de la collectivité territoriale de Nouvelle-Calédonie concernée ou conseil des ministres de la Polynésie française).

En revanche, les initiateurs d'une expropriation, c'est-à-dire ceux qui demandent à l'État de déclencher une procédure d'expropriation et qui sont souvent qualifiés d'expropriants, peuvent être aussi bien des personnes publiques (collectivités territoriales ou établissements publics) que des personnes privées. Il en va de même des bénéficiaires de l'expropriation c'est-à-dire de ceux qui, au final, disposeront du bien exproprié.

### IV -L'ENQUETE PUBLIQUE

Article L110-1 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique:

« L'enquête publique préalable à la déclaration d'utilité publique est régie par le présent titre. Toutefois, lorsque la déclaration d'utilité publique porte sur une opération susceptible d'affecter l'environnement relevant de l'article L. 123-2 du code de l'environnement, l'enquête qui lui est préalable est régie par les dispositions du chapitre 111 du titre 11 du livre 1er de ce code ».

Il y a deux sortes d'enquête :

Il y a lieu à enquête traditionnelle sauf lorsqu'est en cause une opération susceptible d'affecter l'environnement relevant de l'article L. 123-2 du code de l'environnement, c'est-à-dire, avant tout et si l'on se

rapporte à son **I -1°**, lorsque l'on a affaire à des «projets de travaux, d'ouvrages ou d'aménagements [ ... ] devant comporter une étude d'impact en application de l'article L. 122-1». Cet article L. 122-1 se bornant à renvoyer à des «critères» et à des «seuils» définis par voie réglementaire, c'est en définitive le tableau annexé à l'article R. 122-2 du code de l'environnement qui dresse la liste des opérations soumises à étude d'impact (et, par voie de conséquence, à enquête environnementale).

Deux précisions supplémentaires doivent être apportées.

En premier lieu, ne donnent pas lieu à l'enquête environnementale un certain nombre d'aménagements, d'ouvrages ou de travaux intéressant la défense nationale (art. L. 123-2-III *bis-4°* C. envir.). Les opérations secrètes intéressant la défense nationale ne donnent d'ailleurs même pas lieu à l'enquête traditionnelle sauf s'il en est décidé autrement (V. art. L. 122-4 et R. 122-8 C. expr).

#### • **DIFFÉRENCES PRINCIPALES ENTRE LES DEUX ENQUÊTES**

Lorsque, en 1983, apparaît, à côté de l'enquête traditionnelle, la catégorie nouvelle des enquêtes environnementales, il y a, entre les deux types d'enquête, deux différences majeures. D'une part, alors que, dans l'enquête traditionnelle, le commissaire enquêteur (ou les membres de la commission d'enquête) était désigné par le préfet, il l'était par le président du tribunal administratif lorsque l'on avait affaire à une enquête environnementale, ce qui était censé renforcer son indépendance par rapport à l'administration et, partant, son impartialité. D'autre part, les pouvoirs du commissaire enquêteur d'une enquête environnementale étaient plus étendus que ceux du commissaire enquêteur d'une enquête traditionnelle.

Mais, par la suite, ces deux différences remarquables ont été remises en cause, et un net mouvement de rapprochement des deux types d'enquête (déjà initié sur un point de détail par la L. n° 93-1352 du 30 déco 1993 qui disposait que les commissaires enquêteurs des enquêtes traditionnelles étaient rémunérés de la même manière que les commissaires enquêteurs des enquêtes environnementales: V. l'ali. L. 11-9 de l'ancien C. expr.). Il convient toutefois de noter que cet alignement n'a été qu'imparfaitement mis en œuvre par le pouvoir réglementaire.



Nouvelle péripétie, la loi Grenelle II n° 2010-788 du 12 juillet 2010 donne un coup de frein à ce mouvement d'uniformisation en faisant disparaître de l'article L. 11-1 de l'ancien code et, partant, de sa partie législative, le principe de l'alignement des modalités de désignation et des pouvoirs du commissaire enquêteur adopté par la loi de 2002 (et inégalement mis en œuvre par le pouvoir réglementaire). Cela revenait à donner carte blanche au pouvoir réglementaire. Qu'allait-il faire? S'agissant de la désignation du commissaire enquêteur, il a maintenu la désignation par le président du tribunal administratif.

La désignation par le préfet est critiquable car, en cas d'expropriation, est en cause le droit de propriété qui mérite tout autant d'être protégé que l'environnement. S'agissant des pouvoirs du commissaire enquêteur, les différences sont maintenues.

En ce qui concerne la composition du dossier mis à l'enquête environnementale, elle est plus étoffée que lorsque l'on a affaire à une enquête traditionnelle. En effet, en application de l'article L. 123-12 du code de l'environnement précisé par son article R. 123-8, le dossier doit alors comprendre, outre les pièces qui doivent figurer dans le dossier d'une enquête traditionnelle (V. les art. R. 112-4 s. C. expr.), un certain nombre de pièces supplémentaires dont le nombre varie selon la nature de l'opération en cause: dans tous les cas, une étude d'impact conforme aux exigences de l'article L. 122-3 du code de l'environnement (puisque'il y a lieu à enquête environnementale chaque fois qu'elle concerne un projet soumis à étude d'impact); le bilan du débat public qui a été organisé en application des articles L. 121-1 et suivants du code de l'environnement ou de toute autre concertation qui a été organisée; si est en cause un grand projet d'infrastructure de transport, l'évaluation socio-économique qui a été effectuée à son sujet en application des articles L. 1511-2 et suivants du code des transports.....

En ce qui concerne le déroulement de l'enquête environnementale, il est censé offrir plus de garanties au public.

L'arrêté ouvrant l'enquête contient plus de précisions que lorsque est organisée une enquête traditionnelle (comparer les art. R. 123-9-5° C. envir. et R. 112-17 *in fine* C. expr.).

L'information du public sur l'ouverture de l'enquête est améliorée (comparer les art. R. 123-11 C. envir. et R. 112-14 et R. 112-15 C. expr.).

La durée de l'enquête est allongée.

Les pouvoirs du commissaire enquêteur sont renforcés: en cas d'enquête environnementale, il dispose de pouvoirs inconnus dans le cadre d'une enquête traditionnelle puisqu'il peut demander au maître de l'ouvrage de communiquer au public tous les documents qu'il estime utiles à la bonne information de ce dernier, visiter les lieux concernés, à l'exception des lieux d'habitation, après en avoir informé au préalable les propriétaires

et les occupants, entendre toutes les personnes concernées par le projet et convoquer celles dont il juge l'audition utile et, enfin, organiser sous sa présidence toute réunion d'information et d'échange avec le public en présence du maître de l'ouvrage (art. L. 123-13 C. envir., développé respectivement par les arts. R. 123-14, 123-15, 123-16 et 123-17).

On relèvera également qu'il y a sensiblement de nombreuses dispositions législatives consacrées à l'enquête environnementale qu'à l'enquête traditionnelle.

L'explication de cette situation résulte pour partie de l'article 7 de la Charte de l'environnement du 1<sup>er</sup> mars 2005, selon lequel «toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités administratives et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement».

Le Conseil d'État en a en effet déduit que, l'information du public en matière d'environnement et sa participation aux décisions publiques prises dans ce domaine étant dorénavant du domaine de la loi, «une disposition réglementaire ne peut intervenir dans le champ d'application de l'article 7 de la Charte de l'environnement que pour l'application de dispositions législatives» (CE 3 oct. 2008, *Cne d'Annecy*, req. n° 297931).

## **V- LE TRANSFERT DE PROPRIETE**

La propriété des biens frappés d'expropriation peut être transférée à l'expropriant soit autoritairement par la voie d'une ordonnance d'expropriation rendue par le juge de l'expropriation, soit à l'amiable. Dans cette dernière hypothèse, on parle alors de cession amiable.

D'une part, c'est normalement un contrat de droit privé et plus précisément une vente, qu'elle soit d'ailleurs passée sous la forme d'un

acte notarié ou d'un acte administratif comme l'autorise l'article L. 251-1. Il en résulte que ses stipulations s'imposent, conformément à l'article 1134 du code civil, à ceux qui en ont convenu et que la juridiction compétente pour résoudre les difficultés qui peuvent en résulter est normalement la juridiction judiciaire de droit commun.

## **VI- LA PRISE DE POSSESSION**

Deux conditions:

Il faut que l'ordonnance d'expropriation, qui, comme le précise l'article L. 221-1, «envoie l'expropriant en possession», ait été rendue et qu'elle ait été notifiée par l'expropriant à l'encontre de chacun des intéressés puisque l'article R. 221-8 subordonne logiquement l'exécution de l'ordonnance à sa notification.

Il faut qu'un délai d'un mois se soit écoulé depuis, soit que l'indemnité d'expropriation (préalablement déterminée par le juge ou résultant d'un accord amiable) ait été payée ou, en cas d'obstacle au paiement ou de refus de le recevoir, consignée, soit qu'un local de remplacement ait été offert (puisque l'indemnisation, dans certains cas, peut avoir lieu en nature comme le permet le deuxième alinéa de l'article L. 322-12) et que cette offre ait été acceptée par son destinataire ou validée par le juge.

## **Expropriation pour cause d'utilité publique**

### **Fichas de la jurisprudencia reciente**

#### **Notion d'utilité publique:**

ASSOCIATION COORDINATION INTERREGIONALE STOP THT et autres,  
12/04/2013, n° 342409;342569 ( ), A

COMMUNE DE LEVALLOIS-PERRET, n° 343070, 19/10/2012, B  
Mo GIRAUD, 09/11/2011, n° 351890, B

#### **Législation de l'urbanisme:**

Mo THALINEAU, 15/09/2010, n° 330734, B

#### **Règles générales de la procédure normale:**

COMMUNE D'ANGERVILLE, 05/07/2010, n° 309355, B

#### **Ouverture de l'enquête:**

MINISTRE DE L'INTERIEUR COMMUNAUTÉ URBAINE DE LYON, 27/02/2015, n°  
382502, B

COMMUNE DE NOISY-LE-GRAND, 03/06/2013, n° 345174, B

#### **Dossier d'enquête:**

MINISTRE DE L'INTERIEUR, DE L'OUTRE-MER ET DES COLLECTIVITES  
TERRITORIALES  
ET COMMUNE DE NOISY-LE-GRAND, 02/06/2010, n° 314848:314926, A

#### **Étude d'impact:**

SOCIÉTÉ OCREAL, 14/10/2011, n° 323257, B

#### **Appréciation sommaire des dépenses:**

COMMUNE DE LEVALLOIS-PERRET, 19/10/2012, n° 343069, B

#### **Enquête parcellaire:**

SOCIETE GIAT INDUSTRIES, 28/11/2014, n° 361105. B

Mo BONGUE et autres, 13/02/2013, n° 343164, B

#### **Acte déclaratif d'utilité publique:**

DEPARTEMENT DU GARD, 27/07/2015, n° 370454, B

ASSOCIATION COORDINATION INTERREGIONALE STOP THT et autres,  
12/04/2013, n° 342409, A

COMMUNE D'ANGERVILLE, 05/07/2010, n° 309355, B

#### **Autorité compétente:**

SOCIETE FONCIERE EUROPE LOGISTIQUE ET VILLE DE PARIS, 02/06/2010. N°  
328916, B

**Formes et procédure:**

MINISTRE DE L'INTERIEUR et autre, 12/03/2014, n° 364092, B

**Procédure consultative:**

SOCIETE FONCIERE EUROPE LOGISTIQUE ET VILLE DE PARIS, 02/06/2010, n° 328916, B

**Divers régimes spéciaux:**

Société URBANIS AMENAGEMENT, 20/03/2015, n° 371895, B

**Compétence juridictionnelle:**

SOCIETE IMMOBILIERE D'ECONOMIE MIXTE DE LA VILLE DE PARIS ET VILLE DE PARIS. 30/12/2013, n° 355556, A

**Moyens:**

SOCIETE IMMOBILIERE D'ECONOMIE MIXTE DE LA VILLE DE PARIS ET VILLE DE PARIS, 30/12/2013, n° 355556, A

**Arrêté de cessibilité :**

SOCIETE D'EQUIPEMENT DU DEPARTEMENT DE MAINE-ET-LOIRE SODEMEL et Ministre de l'intérieur. de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration 11/07/2011, n° 320735, A

**Acte déclaratif d'utilité publique:**

ASSOCIATION COORDINATION INTERREGIONALE STOP THT et autres, 12/04/2013, n° 342409, A

SOCIETE D'EQUIPEMENT DU DEPARTEMENT DE MAINE-ET-LOIRE SODEMEL et Ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration 11/07/2011. n° 320735, A

COLLECTIF CONTRE LES NUISANCES DU TGV DE CHASSENEUIL DU POITOU ET DE MIGNE-AUXANCES et autres, 28/03/2012, n° 330256, B

COMMUNE D'ANGERVILLE, 05/07/2010, n° 309355. B

ASSOCIATION ALCALY et autres, 16/04/2010, n° 320667, B

**Étendue du contrôle du juge:**

ASSOCIATION COORDINATION INTERREGIONALE STOP THT et autres, 12/04/2013, n° 342409;342569 c...), A

COMMUNE DE LEVALLOIS-PERRET, 19/10/2012, n° 343070, B

M. GIBAUD, 14/11/2011. n° 336748, B

**Contentieux de la responsabilité:**

Mme DE GOUTTES, 13/11/2009, n° 300036, B

**Législation de l'urbanisme:**

M. THAUNEAU, 15/09/2010, n° 330734. B

**Règles générales de la procédure normale:**

COMMUNE D'ANGERVILLE, 05/07/2010, 309355, B