

Atelier VPNG & associés du 23.09.16

ACTUALITE JURISPRUDENTIELLE DROIT DE L'EXPROPRIATION (PHASE JUDICIAIRE ET ADMINISTRATIVES)

M<sup>e</sup> Guénaël BEQUAIN de CONINCK (avocat associé)

PLAN

I. – QPC

CC, QPC, 02.02.16, n°2015-518

QPC REJETEES

Cass., 3<sup>ème</sup> civ., 08.04.15, n°15-40002

Cass., 3<sup>ème</sup> civ., 25.06.15, n°15-40013

Cass., 3<sup>ème</sup> civ., 14.04.16, n°15-25369

II. – DATE DE REFERENCE

Questions diverses soulevées par les nouveaux textes en vigueur depuis 2015 (décryptage d'une réforme à droit *in-constant*)

III. – FIXATION DES INDEMNITES

CEDH, *PREITE c. Italie*, 17.11.15, n°28976/05 : notion de valeur marchande

Cass. 3<sup>ème</sup> civ., 24.03.15, n°13-27.717 ; n°13-27.718 ; n°13-27.719, non publiés au *Bulletin* : intention dolosive

Cass. 3<sup>ème</sup> civ., 21.01.16, n°14-23941, non publiés au *Bulletin* : terrain en situation privilégiée

Cass. 3<sup>ème</sup> civ., 16.06.16, n°15-18143, publié au *Bulletin* : l'indemnisation des sous-locataires

Questions diverses sur l'exécution des jugements suite à la réforme de 2015 (qu'est-ce qu'une *décision définitive* en droit de l'expropriation ?)

IV. – CONTENTIEUX PERIPHERIQUES

– VOIE DE FAIT : LA FOLLE DU LOGIS REDUITE A UNE PEAU DE CHAGRIN

Cass., 19.06.15, Ass. Plénière, n°13-19582, publié au *Bulletin*

– CONSEQUENCES INDEMNITAIRE DE L'EMPRISE IRREGULIERE : COMPETENCE ADMINISTRATIVE

TC, 09.03.15, n°3991

VI. – PHASE ADMINISTRATIVE

CE, 27.02.15, n°382502, publié au *Lebon*

CE, 03.02.16, n°387140, Inédit au recueil *Lebon*

CE, 11.05.16, n°384409, Inédit au recueil *Lebon*

CE, 11.12.15, n°372521, publié au *Lebon*

## I. – QPC

- **CC, QPC, 02.02.16, n°2015-518**

**NORMES CONTROLEES** : articles L. 323-3 à L. 323-9 du *Code de l'énergie*

**DECISION DE RENVOI** : CE, 02.02.15, n°386319, Inédit au recueil *Lebon*

2. Considérant que les requérants contestent la conformité aux droits et libertés garantis par la Constitution de l'ensemble des dispositions des articles L.323-3 à L.323-11 du code de l'énergie à l'appui de leur requête tendant à l'annulation, pour excès de pouvoir, de l'arrêté interministériel du 6 octobre 2014 déclarant d'utilité publique, en vue de l'institution de servitudes, les travaux de construction d'une ligne électrique aérienne à 250 000 volts, entre les postes de l'Argentière-La Bessée et de Serre-Ponçon dans le département des Hautes-Alpes ;

3. Considérant que l'arrêté litigieux a été pris sur le fondement de l'article L.323-3 du code de l'énergie ; que les articles L.323-4 à L.323-9 du même code, qui constituent avec l'article L.323-3 la section 2, relative à **la traversée des propriétés privées par les ouvrages de transport et de distribution**, du chapitre III du titre II du livre III de ce code, et qui précisent les effets sur le droit de propriété d'une telle déclaration et **le régime d'indemnisation correspondant**, puis renvoient au pouvoir réglementaire le soin de préciser les conditions et modalités d'application de cette section, doivent être regardés comme étant également applicables au litige, au sens et pour l'application de l'article 61-1 de la Constitution ; que leurs dispositions n'ont pas déjà été déclarées conformes à la Constitution ; que le moyen tiré de ce que ces dispositions portent atteinte aux droits et libertés garantis par la Constitution et, notamment, de ce qu'elles pourraient avoir pour effet de priver de sa substance le droit de propriété garanti par l'article 17 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen de 1789, soulève une question présentant un caractère sérieux ; qu'ainsi, il y a lieu de renvoyer la question prioritaire de constitutionnalité invoquée à l'encontre de ces articles ;

4. Considérant, en revanche, que les dispositions de l'article L.323-10 du même code, qui définissent la procédure et le **régime des servitudes dites "de proximité" dans le périmètre des ouvrages supportant des lignes aériennes d'une tension supérieure à 130 000 volts**, et celles de l'article L.323-11, qui sont relatives, d'une part, à l'exécution des travaux après l'approbation par une autorité de l'Etat du tracé de détail de la ligne et, d'autre part, au contrôle de la construction et de l'exploitation des ouvrages ne sont, eu égard à l'objet de l'arrêté dont la légalité est contestée, pas applicables au litige ; qu'ainsi, sans qu'il soit besoin de renvoyer au Conseil constitutionnel la question prioritaire de constitutionnalité invoquée, le moyen tiré de ce que ces dispositions portent atteinte aux droits et libertés garantis par la Constitution doit être écarté.

### **CE QU'IL FAUT RETENIR DE LA DECISION :**

14. Considérant, d'une part, que les servitudes instituées par les dispositions contestées n'entraînent pas une **privation** de propriété au sens de l'article 17 de la Déclaration de 1789 mais une **limitation** apportée à l'exercice du droit de propriété ; qu'il en serait toutefois autrement si la sujétion ainsi imposée devait aboutir, compte tenu de l'**ampleur** de ses conséquences sur une **jouissance normale de la propriété grevée de servitude**, à **vider le droit de propriété de son contenu** ; que, sous cette **réserve**, les dispositions contestées ne méconnaissent pas les dispositions de l'article 17 de la Déclaration de 1789 ;

### **COMMENTAIRES**

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 02/11/15 par le CE d'une QPC posée par l'association *Avenir Haute Durance et plusieurs autres requérants*, relative à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit du 3° de l'article L.323-4 du code de l'énergie.

En vertu de ces dispositions, la DUP relative à l'établissement et à l'entretien des ouvrages de la concession de transport ou de distribution d'électricité confère au concessionnaire le droit « *d'établir à demeure des canalisations souterraines, ou des supports pour conducteurs aériens, sur des terrains privés non bâtis, qui ne sont pas fermés de murs ou autres clôtures équivalentes* ».

L'association requérante faisait notamment valoir que ces dispositions portent atteinte au droit de propriété protégé par les articles 2 et 17 de la DDHC 1789.

Le Conseil constitutionnel a écarté cette argumentation en assortissant sa décision d'une **réserve**.

Il a jugé, tout d'abord, que les servitudes instituées par les dispositions contestées **n'entraînent pas une privation de propriété au sens de l'article 17 de la DDHC 1789** mais une **limitation** apportée à l'exercice du droit de propriété. Le Conseil a néanmoins relevé qu'il en serait toutefois autrement si la sujétion ainsi imposée devait aboutir, compte tenu de l'ampleur de ses conséquences sur une jouissance normale de la propriété grevée de servitude, à **vider le droit de propriété de son contenu**. Sous cette **réserve**, les dispositions contestées ne méconnaissent pas les dispositions de l'article 17 de la Déclaration de 1789.

Le Conseil constitutionnel a relevé, ensuite, les **garanties** qui proportionnent l'atteinte portée au droit de propriété par les dispositions contestées à ***l'objectif poursuivi de réalisation des infrastructures de transport et de distribution de l'électricité***. En particulier, en vertu de l'article L.323-6 du Code de l'énergie, ***la servitude ne fait pas obstacle au droit du propriétaire de se clore ou de bâtir***. Par ailleurs, l'exercice de ce droit suppose qu'il conserve la possibilité ***d'opérer toute modification de sa propriété*** conforme à son utilisation normale.

Enfin, lorsque l'établissement de cette servitude ***entraîne un préjudice direct, matériel et certain***, il ouvre droit, en vertu de ***l'article L.323-7*** du même code, à une **indemnité** au profit des propriétaires, des titulaires de droits réels ou de leurs ayants droit. Le Conseil constitutionnel a, en conséquence, écarté le grief fondé sur l'article 2 de la DDHC 1789.

Sous cette réserve, le Conseil constitutionnel a déclaré conformes à la Constitution les dispositions du 3° de l'article L. 323-4 du code de l'énergie.

- **QPC REJETEES**

- **Cass., 3<sup>ème</sup> civ., 08.04.15, n°15-40002**

Attendu que la question transmise est ainsi rédigée :

« L'article L. 12-5, alinéa 1er, du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique est-il conforme au principe d'égalité et au droit de propriété garantis par les articles 1er, 2, et 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 ? » ;

Attendu que la disposition contestée est applicable au litige ;

Qu'elle n'a pas déjà été déclarée conforme à la Constitution dans les motifs et le dispositif d'une décision du Conseil constitutionnel ;

Que la question ne portant pas sur l'interprétation d'une disposition constitutionnelle dont le Conseil constitutionnel n'aurait pas encore eu l'occasion de faire application n'est pas nouvelle ;

Et attendu que la question posée ne présente pas un caractère sérieux en ce que, d'une part, le juge de l'expropriation se borne, pour prononcer le transfert de propriété, à vérifier que le dossier que lui a transmis l'autorité expropriante est constitué conformément aux prescriptions du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, et, en ce que, d'autre part, la possibilité de former un pourvoi en cassation limité aux cas d'incompétence, excès de pouvoir et vice de forme est en rapport avec l'office ainsi confié au juge de l'expropriation, de sorte que ces dispositions ne portent atteinte ni au principe d'égalité, ni au droit de propriété ;

D'où il suit qu'il n'y a pas lieu de la renvoyer au Conseil constitutionnel ;

- **Cass., 3<sup>ème</sup> civ., 25.06.15, n°15-40013**

Attendu que la question transmise est ainsi rédigée :

« Les dispositions de l'article L.13-4 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique qui permettent à l'expropriant de saisir le juge à tout moment à partir de l'ouverture de l'enquête publique, ensemble les dispositions de l'article L.13-14 du même code qui prévoient une période de présomption de fraude commençant à courir à compter de l'ouverture de l'enquête publique et pendant laquelle les améliorations de toute nature sont insusceptibles de donner lieu à indemnité, portent-elles une atteinte injustifiée au droit de propriété des expropriés de telle sorte qu'elles doivent être considérées comme contraires à la Constitution ? »

Attendu que les dispositions contestées sont applicables au litige au sens de l'article 23-2 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 et n'ont pas déjà été déclarées conformes à la Constitution dans les motifs et le dispositif d'une décision du Conseil constitutionnel ;

Mais attendu, d'une part, que la question, ne portant pas sur l'interprétation d'une disposition constitutionnelle dont le Conseil constitutionnel n'aurait pas encore eu l'occasion de faire application, n'est pas nouvelle ;

Et attendu, d'autre part, que la question posée ne présente pas un caractère sérieux en ce que la présomption de fraude résultant de l'article L.13-14, n'est pas irréfragable, a un domaine d'application encadré par la jurisprudence et est proportionnée au but d'intérêt général poursuivi tendant à prévenir la spéculation foncière qui pourrait résulter de l'annonce d'un projet d'expropriation ; que la possibilité pour l'expropriant de saisir le juge d'une demande de fixation des indemnités dues dès l'ouverture de l'enquête préalable à la déclaration d'utilité publique est proportionnée à l'exigence de célérité qui s'attache à toute opération d'expropriation pour cause d'utilité publique ;

D'où il suit qu'il n'y a pas lieu de la renvoyer au Conseil constitutionnel ;

- **Cass., 3<sup>ème</sup> civ., 14.04.16, n°15-25369**

Deux QPC posée par la CA 30.06.15

**NORMES CONTROLEES :**

- L'article L.13-15 (devenu L.322-2 et L.322-4), applicable à la cause, est-il entaché d'incompétence négative, au regard de l'article 34 de la Constitution et des articles 4, 5, 6, 16 et 17 de la DDHC 1789, en ce qu'en ne donnant **aucune définition à la notion d'intention dolosive** et en laissant ainsi une trop large marge d'appréciation à l'autorité judiciaire, le législateur n'a pas apporté les garanties nécessaires à la protection du droit de propriété ?
- L'article L.13-15, II, 2° et 4° (devenu L.322-6), applicable à la cause, est-il conforme au principe d'égalité devant les charges publiques garanti par les articles 6 et 13 de la DDHC 1789 en ce qu'il distingue les **terrains réservés**, que le juge doit évaluer sans tenir compte de cette affectation, et les terrains soumis à d'autres contraintes d'urbanisme, que le juge doit, au contraire, évaluer en considération de l'existence de ces servitudes ?

**CE QU'IL FAUT RETENIR**

**Première QPC.**

Cette disposition constitue une application du principe de non-indemnisation des servitudes d'urbanisme tel qu'il est défini par l'article L.160-5 (devenu L.105-1) du *Code de l'urbanisme* :

*N'ouvrent droit à aucune indemnité les servitudes instituées par application du présent code en matière de voirie, d'hygiène et d'esthétique ou pour d'autres objets et concernant, notamment, l'utilisation du sol, la hauteur des constructions, la proportion des surfaces bâties et non bâties dans chaque propriété, l'interdiction de construire dans certaines zones et en bordure de certaines voies, la répartition des immeubles entre diverses zones.*

*Toutefois, une indemnité est due s'il résulte de ces servitudes une atteinte à des droits acquis ou une modification à l'état antérieur des lieux déterminant un dommage direct, matériel et certain. Cette indemnité, à défaut d'accord amiable, est fixée*

par le **tribunal administratif**, qui tient compte de la plus-value donnée aux immeubles par la réalisation du plan local d'urbanisme approuvé ou du document en tenant lieu.

**Existence de recours juridictionnels** permettant à l'exproprié de faire valoir ses droits en ce qui concerne l'institution des restrictions affectant l'utilisation des terrains et l'expropriation proprement dite.

**D'une part**, en effet, l'exproprié a la possibilité de saisir le juge administratif d'un recours pour excès contre la décision instituant une servitude ou des restrictions administratives.

**D'autre part**, loin d'être un obstacle pour l'expropriant, la possibilité reconnue au juge judiciaire d'écarter ces servitudes et restrictions administratives en cas d'intention dolosive de l'expropriant constitue une garantie supplémentaire qui lui est reconnue.

### **Seconde QPC :**

Article L.151-41 CU (ordonnance 23.09.15 + **loi 08.08.16**)

*Le règlement peut délimiter des terrains sur lesquels sont institués :*

*1° Des emplacements réservés aux voies et ouvrages publics dont il précise la localisation et les caractéristiques ;*

*2° Des emplacements réservés aux installations d'intérêt général à créer ou à modifier ;*

*3° Des emplacements réservés aux espaces verts à créer ou à modifier ou aux espaces nécessaires aux continuités écologiques ;*

*4° Dans les zones urbaines et à urbaniser, des emplacements réservés en vue de la réalisation, dans le respect des objectifs de mixité sociale, de programmes de logements qu'il définit ;*

*5° Dans les **zones urbaines et à urbaniser**, des servitudes interdisant, sous réserve d'une justification particulière, pour une durée au plus de cinq ans dans l'attente de l'approbation par la commune d'un projet d'aménagement global, les constructions ou installations d'une superficie supérieure à un seuil défini par le règlement. Ces servitudes ne peuvent avoir pour effet d'interdire les travaux ayant pour objet l'adaptation, le changement de destination, la réfection ou l'extension limitée des constructions existantes.*

*En outre, dans les zones urbaines et à urbaniser, le règlement peut instituer des servitudes consistant à indiquer la localisation prévue et les caractéristiques des voies et ouvrages publics, ainsi que les installations d'intérêt général et les espaces verts à créer ou à modifier, en délimitant les terrains qui peuvent être concernés par ces équipements.*

Le principe d'égalité ne fait pas obstacle à ce que des règles différentes soient appliquées à des situations différentes.

S'agissant des terrains réservés, leur inconstructibilité temporaire est destinée à les préserver pour la réalisation future des projets de la collectivité, ce qui n'est pas le cas, en principe, pour les autres servitudes et restrictions administratives pouvant grever des terrains à bâtir.

On pourrait être tenté de penser que la règle particulière édictée par l'*article L.13-15, II, 4° (devenu L.322-6) du Code de l'expropriation* s'explique par le fait que l'expropriation est poursuivie pour le même but que celui qui a justifié l'instauration d'emplacements réservés. Or ce n'est pas le cas, la Cour de cassation considérant que même si l'expropriation est poursuivie dans un but différent, la réserve devient sans objet (**Cass. 3<sup>ème</sup> civ., 05.06.91, n° 96-70.358**).

## II. – DATE DE REFERENCE

- **Questions diverses soulevées par les nouveaux textes en vigueur depuis 2015 (décryptage d'une réforme à droit *in-constant*)**

## III. – FIXATION DES INDEMNITES

- **CEDH, *PREITE c. Italie*, 17.11.15, n°28976/05 : notion de valeur marchande**

### EXTRAITS

#### *A. Dommage*

62. *S'agissant du préjudice matériel, le requérant réclame en premier lieu une somme correspondant à la différence entre la valeur marchande du terrain au moment de l'expropriation et l'indemnité obtenue au plan national, plus indexation et intérêts.*

...

63. *Observant ensuite que l'administration publique a exploité le potentiel constructible de son terrain, en y érigeant notamment des espaces commerciaux qui ont selon lui rapporté à la ville 1 500 000 euros (EUR), le requérant sollicite en outre le versement de 500 000 EUR.*

...

65. *Le Gouvernement s'oppose aux prétentions du requérant et soutient que celui-ci n'a pas droit à une somme supérieure à celle proposée dans la déclaration unilatérale, à savoir 38 000 EUR, au motif que le terrain litigieux est classé comme agricole par le plan d'urbanisme. En outre, le coût de construction des immeubles bâtis par la ville ne saurait pas être dédommagé. En tout état de cause, il faudra déduire la somme déjà perçue par le requérant au niveau national.*

...

...

68. ... *la Cour estime que l'indemnité d'expropriation adéquate en l'espèce aurait dû correspondre à la valeur marchande du bien au moment de la privation de celui-ci.*

...

71. *La Cour accorde par conséquent une somme correspondant à la différence entre la valeur du terrain à l'époque de l'expropriation, soit 20,50 EUR par mètre carré, et l'indemnité obtenue au niveau national, soit 1,81 EUR par mètre carré, plus indexation et intérêts susceptibles de compenser, au moins en partie, le long laps de temps s'étant écoulé depuis la dépossession du terrain. Aux yeux de la Cour, ces intérêts doivent correspondre à l'intérêt légal simple appliqué sur le capital progressivement réévalué.*

72. *Compte tenu de ces éléments, et statuant en équité, la Cour estime raisonnable d'accorder au requérant la somme de 420 000 EUR, plus tout montant pouvant être dû à titre d'impôt sur cette somme, pour préjudice matériel.*

73. *Quant au préjudice moral, statuant en équité, la Cour accorde 10 000 EUR, plus tout montant pouvant être dû à titre d'impôt sur cette somme.*

### CE QU'IL FAUT RETENIR

La Cour estime que l'indemnité d'expropriation adéquate en l'espèce aurait dû correspondre à la **valeur marchande du bien** au moment de la privation de celui-ci.

La Cour relève que les juridictions nationales n'ont pas pris en compte la valeur marchande du terrain. Leur calcul ne s'est en effet pas basé sur la situation du terrain et ses caractéristiques réelles, de sorte qu'il y a eu indemnisation comme si le terrain litigieux avait été exploité en agriculture.

Ce système, qui ne tient aucun compte de la **diversité des situations**, en méconnaissant les différences résultant notamment de la **configuration des lieux**, et qui ne permet dès lors pas de calculer une indemnité d'expropriation en rapport avec la valeur marchande d'un terrain, a d'ailleurs amené la **Cour constitutionnelle à conclure à l'incompatibilité des dispositions pertinentes avec la Constitution**.

Il résulte de la situation ci-dessus que l'indemnité d'expropriation versée au requérant est largement inférieure à la valeur marchande du terrain en question. Le montant définitif de l'indemnisation a été fixé à 1,81 EUR par mètre carré, alors que la valeur marchande du terrain estimée à la date de l'occupation était respectivement de 33 EUR environ ou de 26 EUR environ par mètre carré, et ce selon les expertises d'office ordonnées dans la procédure intentée par le requérant. Par ailleurs, le terrain dont le voisin du requérant était propriétaire et qui a été exproprié à la même époque, pour le même projet public, a été évalué à 20,50 EUR par mètre carré au moment de l'expropriation.

Eu égard à l'ensemble des considérations qui précèdent, 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.** 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** (Scordino c. Italie (no 1), précité, §§ 99-103). Partant, il y a eu violation de l'article 1 du Protocole n°1.

#### **A RAPPROCHER**

- **CEDH le 02.07.2002, Motais de Narbonne**
- **Cass., 3<sup>ème</sup> civ., 19.11.08, Payet c/ Tampon, n°07-15705, publié au Bulletin :**  
*Attendu que pour débouter les expropriés de cette demande, l'arrêt retient qu'il n'existait au profit des propriétaires expropriés aucun droit acquis à la rétrocession du seul fait de l'expiration du délai de cinq ans de l'ordonnance d'expropriation et de la constatation de ce qu'à l'issue de cette période aucun aménagement conforme à l'affectation prévue n'avait été réalisé sur la parcelle en cause, que la seule existence d'une nouvelle déclaration d'utilité publique en cours de validité, portant sur une opération ainsi déclarée d'utilité publique quel que soit son objet ou son bénéficiaire et comprenant la parcelle en cause suffisait à interdire qu'il soit fait droit à la rétrocession sollicitée, et que dès lors la question du rapport raisonnable de proportionnalité entre le but recherché et les moyens mis en œuvre et de l'équilibre à ménager entre les exigences de l'intérêt général et les impératifs des droits fondamentaux était sans incidence ;  
Qu'en statuant ainsi, sans rechercher, comme il le lui était demandé, si les consorts X... n'avaient pas été indûment privés d'une plus-value engendrée par le bien exproprié, et n'avaient pas, en conséquence, subi une charge excessive du fait de l'expropriation, la cour d'appel n'a pas donné de base légale à sa décision.*
- **Cass., 3<sup>ème</sup> civ., 12.02.14, n°13-14.180, non publié au Bulletin**  
*Attendu, selon l'arrêt attaqué (Aix-en-Provence, du 11 décembre 2012 ), que par ordonnance du 17 juin 1982, Mme X... a été expropriée de deux parcelles lui appartenant, au profit du Centre hospitalier intercommunal de Toulon en vue de l'extension de l'Hôpital Font- Pré ; que son indemnité d'expropriation a été fixée à la somme de 1 767 500 francs par un jugement du 4 novembre 1982 ; que l'extension n'ayant pas été réalisée, le Centre hospitalier intercommunal de Toulon - La Seyne-sur-Mer (CHITS) a, par courrier du 11 mai 1999, informé Mme Y..., ayant droit de Mme X..., de son intention d'aliéner les deux parcelles au profit de la commune de La Garde et de son droit de priorité pour l'acquisition de ces parcelles en application de l'article L. 12-6 du code de l'expropriation ; que par un courrier du 26 mai 1999, Mme Y... a fait connaître son intention d'exercer ce droit mais a contesté la valeur retenue par le service des domaines ; que par un arrêté du 24 octobre 2003, le préfet du Var a déclaré d'utilité publique l'acquisition des immeubles nécessaires aux travaux d'extension du cimetière de la commune de La Garde et par acte du 17 juillet 2007, le CHITS a vendu à celle-ci les parcelles au prix d'un million d'euros ; que par acte du 24 août 2009, Mme Y... a assigné le CHITS en paiement d'une somme de 390 203,93 euros représentant la plus-value dont elle a été privée ;  
Attendu que le CHITS fait grief à l'arrêt de faire droit à cette demande, alors, selon le moyen :*
- ...  
*Mais attendu qu'ayant relevé que le CHITS avait conservé dans son patrimoine les parcelles litigieuses pendant plus de vingt ans sans leur donner l'affectation prévue et sans justifier d'une raison légitime résultant de l'utilité publique et retenu que Mme Y... avait été indûment privée de la plus-value engendrée par ces biens et qu'il importait peu qu'aucune décision judiciaire reconnaissant son droit à rétrocession ne soit intervenue, la cour d'appel a exactement déduit, de ces seuls motifs, que cette privation constituait une charge excessive justifiant l'indemnisation dont elle a souverainement fixé le montant ;*

#### **UNE JURISPRUDENCE A NUANCER EN DROIT FRANÇAIS DE L'EXPROPRIATION**

- intention dolosive
- terrain en situation privilégié

- **Cass. 3<sup>ème</sup>, civ., 24.03.15, n°13-27.717 ; n°13-27.718 ; n°13-27.719, non publiés au Bulletin : intention dolosive**

## **EXTRAITS**

*Attendu qu'ayant retenu que la démarche de mise en valeur et d'aménagement du littoral sud de la commune de Saint-Leu avait été initiée dès 2006, que cette démarche avait, dès l'origine et tout au long, été conduite en étroite concertation et collaboration entre le TCO et la commune de Saint-Leu qui en fait partie, qu'en charge de la planification de l'aménagement du territoire de communes qu'il regroupe, le TCO ne pouvait méconnaître ni le SAR ni les règlements locaux d'urbanisme des territoires des communes concernées et les procédures de révision de ces règlements auxquelles, en raison de ses compétences propres, il était associé pour consultation conformément à l'article L. 123-8 du Code de l'urbanisme, que le TCO n'avait pu ignorer que le PLU de la commune de Saint-Leu, approuvé le 10 juin 2008 et spécifiquement le classement en zone non constructible des parcelles CU 651 et 655 concernées par le projet d'aménagement du littoral sud, n'était pas conforme au SAR et que l'absence de compatibilité entre le PLU et le SAR devait d'autant plus alerter le TCO qu'en raison de leur retentissement médiatique local, il avait nécessairement eu connaissance des décisions judiciaires relatives à l'aménagement de la route des Tamarins ayant, à la même époque, pour cette même raison et dans le même secteur géographique, retenu l'intention dolosive de l'autorité expropriante, que dans ces conditions et circonstances, le TCO devait s'interdire absolument de tirer lui-même profit en toute connaissance de cause du classement irrégulier des parcelles en offrant à la société de les acquérir d'abord amiablement puis par voie d'expropriation, au prix de terrains non constructibles, la cour d'appel a souverainement déduit, de ces seuls motifs, que la preuve d'un arrangement collusoire entre la commune de Saint-Leu, qui a procédé au classement irrégulier de parcelles qu'elle savait parfaitement concernées par le projet d'aménagement de son littoral sud, et le TCO, ainsi que l'intention dolosive de ce dernier, porteur et promoteur du projet d'aménagement et qui a délibérément cherché à s'approprier les terrains à vil prix, était rapportée.*

## **CE QU'IL FAUT RETENIR**

En l'espèce, le PLU d'une commune située sur la Réunion avait classé en zone non constructible des parcelles qui ont ultérieurement fait l'objet d'une procédure d'expropriation.

Dans la présente affaire, l'intention dolosive est révélée à la fois par la chronologie des procédures, mais également par des circonstances de fait qui, pour le juge, ne laissent guère de doutes sur les intentions de la collectivité expropriante.

Il est à noter, cependant, que cette affaire présente une particularité notable, puisque ce n'est pas l'EPCI expropriant qui est à l'origine de l'institution de la servitude litigieuse, mais une commune qui en fait partie.

En principe, le juge écarte l'intention dolosive lorsque les servitudes contestées ont été instituées par une autorité qui n'est pas l'expropriant.

**Il en va toutefois autrement, lorsque les circonstances de l'espèce démontrent que ces autorités « avaient un intérêt commun » avec l'expropriant mais également lorsque l'expropriant a été associé à l'élaboration du PLU qui a institué les servitudes contestées.**

En l'espèce, les juges relèvent justement que l'EPCI, qui est en charge de la planification et de l'aménagement du territoire des communes qu'il regroupe, ne pouvait méconnaître les règles d'urbanisme qui leur sont applicables, et cela d'autant plus que la procédure de révision du PLU a été menée en étroite concertation avec lui. Plus précisément, ce qui était en cause, c'est la non-conformité (même si à mon sens il eut été préférable de parler d'incompatibilité) de ce document d'urbanisme au schéma d'aménagement régional (SAR) de la Réunion qui classait les parcelles litigieuses en zone d'extension urbaine.

Les juges relèvent également l'existence de décisions judiciaires, commentées dans les médias locaux, qui ont retenu l'intention dolosive – non pas de l'EPCI – mais de la commune expropriante résultant de l'illégalité du PLU.

La Cour de cassation considère que dans ces conditions et circonstances, l'EPCI devait « s'interdire absolument de tirer lui-même profit en toute connaissance de cause du classement irrégulier des parcelles en offrant à la société de les acquérir d'abord amiablement puis par voie d'expropriation, au prix de terrains non constructibles ». Elle retient donc l'existence d'un arrangement collusoire entre la commune et l'EPCI, visant à acquérir des parcelles à « vil prix », ce qui lui permet de considérer comme établie l'intention dolosive de l'expropriant.

## **COMMENTAIRES**

Aux termes des dispositions de l'article L.322-2 al.3 du *Code de l'expropriation* :

*Il est tenu compte des servitudes et des restrictions administratives affectant de façon permanente l'utilisation ou l'exploitation des biens à la date correspondante pour chacun des cas prévus au deuxième alinéa, sauf si leur institution révèle, de la part de l'expropriant, une intention dolosive.*

Cette obligation de prendre en compte l'intention dolosive est non seulement une exigence légale, au regard de l'article L.322-2 al.3 du *Code de l'expropriation*, mais également une exigence constitutionnelle : DC n° 85-189 du 17.07.85 le Conseil constitutionnel a en effet jugé qu'il appartient au juge de l'expropriation « d'écarter les servitudes et restrictions administratives affectant l'utilisation des biens si leur institution révèle de la part de l'expropriant une intention dolosive » (*Rec. Cons. const. 1985, p. 49*).



Et au cas d'intention dolosive, le juge de l'expropriation procède à l'évaluation du terrain sans tenir compte des restrictions administratives – considérées comme abusive – affectant le bien exproprié (jurisprudences constantes).

Toutefois, la démonstration de l'intention dolosive pose un problème de preuve, ce qui rapproche cette notion de celle de détournement de pouvoir utilisée par le juge administratif.

Dans la plupart des affaires, les juges font usage de deux critères alternatifs.

**D'une part**, le critère de la **chronologie des procédures**, notamment dans le cas où la servitude est instaurée peu de temps avant la manifestation par la collectivité de son intention d'acquérir la parcelle concernée. Celle-ci n se présume pas.

*Cass. 3<sup>ème</sup> civ., 17.07.91, n°89-70.384 : JurisData n° 1991-001735* : un déclassement des parcelles expropriées en zone agricole, alors que la zone présente un caractère d'habitat continu et disposant des réseaux suffisants, intervenu postérieurement à un projet routier et peu de temps avant la mise en œuvre de la procédure d'expropriation, suffit à apporter la preuve de l'intention dolosive du département, autorité expropriante et associé à l'élaboration du POS.

*Cass. 3<sup>ème</sup> civ., 26.02.97, Dpt Lot-et-Garonne c/ de Blay de Gaix* : la précipitation et le contexte des modifications apportées au POS, qui avaient pour effet de classer en zone inconstructible les parcelles appartenant au requérant, démontrent que les communes concernées, qui avaient un intérêt commun avec le département à la réalisation de l'opération projetée, avaient agi dans le but exclusif de permettre une expropriation au moindre coût.

**D'autre part**, celui de l'absence de justification de l'instauration d'une servitude eu égard aux circonstances de fait.

**L'incompatibilité du zonage du bien exproprié au regard d'un document d'urbanisme avec lequel il serait censé être en compatibilité, pourrait être utilisé à cette occasion.**

Le juge de l'expropriation peut vérifier si l'absence de mise en compatibilité du PLU par rapport au SCOT révèle une intention dolosive et ce, lors de l'évaluation de terrains en ZAD. **CA Montpellier, 15.05.15, n°14/00058** :

*[La parcelle] se trouve incluse dans le périmètre de la ZAD « Nord Boirargues » couvrant 70 hectares, au nord du [...] et au sud de l'autoroute A 9, sur le territoire de la commune de Lattes, qui vise, selon les termes de l'arrêté préfectoral de création de la ZAD, à créer des réserves foncières destinées à mettre en œuvre un projet urbain « Eco-cité » et une politique locale de l'habitat, à organiser l'extension ou l'accueil des activités économiques, à réaliser des équipements collectifs et à se prémunir contre le risque d'une évolution non maîtrisée du prix des terrains ; la création d'une telle ZAD ne tend ainsi qu'à permettre à la collectivité publique, dans la perspective future de l'aménagement cohérent du secteur considéré, de bénéficier d'un droit de préemption pour constituer des réserves foncières à l'abri de la spéculation foncière ; dès lors que l'usage effectif de la parcelle et ses possibilités de construction doivent être appréciés à la date de référence et qu'il ne peut, pour cette raison, être tenu compte d'aménagements simplement projetés, son inclusion dans la ZAD « Nord Boirargues » ne saurait donc être regardée en soi comme un facteur de plus-value.*

*Le SCOT de l'agglomération de Montpellier prévoit de réserver, sur le site de « La Méjanelle ' Pont Trinquat », les emprises nécessaires à l'implantation future d'une nouvelle gare TGV dans le cadre de la réalisation coordonnée du doublement de l'A 9 et de la ligne ferrée à grande vitesse (LGV), le site devant également contribuer à terme et en relation avec les développements projetés sur l'axe majeur entre la ville et la mer à la structuration d'une centralité urbaine d'échelle métropolitaine ; la parcelle en litige, si elle est située en limite d'une zone d'intensité A sur le document graphique du SCOT, demeure néanmoins incluse dans le territoire agricole, sachant que les limites dessinées sur ce document graphique sont mentionnées comme étant à conforter.*

*L'aménagement du [...], autour de la future gare TGV, dont la communauté d'agglomération de Montpellier est maître d'ouvrage, doit d'ailleurs être réalisé sous forme de ZAC, dont la première était prévue pour la fin de l'année 2013 ; à cet égard, la mise en chantier d'un programme de deux immeubles collectifs, dont fait état la SCI Le Mas Rouge, dans le [...], sur des terrains situés non loin de la parcelle CT n° 107c, mais classés en zone AU du PLU de Lattes, est postérieure à la date de référence, les permis de construire ayant été, en effet, délivrés, le 19 octobre 2012.*

*La partie expropriée de la parcelle CT n° 107c doit donc être évaluée en tenant compte de son usage effectif, qui est celui d'un terrain classé en zone A (agricole) du PLU, mais bénéficiant d'une situation privilégiée en raison de sa localisation, dans la première couronne de l'agglomération montpelliéraine, en limite du quartier urbanisé de Boirargues, de la proximité immédiate d'un bâti existant, de la présence non contestée de l'ensemble des réseaux et de la desserte de la parcelle par deux voies carrossables ; l'évaluation doit également prendre en compte la consistance de l'emprise à la date du jugement, qui est celle d'une terre en friche, à l'angle du [...] et du [...].*

**Ainsi, l'incompatibilité PLU/SCOT révélatrice d'une intention dolosive pourrait être sanctionnée. CA Montpellier, 15.04.14, n°13/00051,013/00067, jurisdata 2014-031344** :

*A la date de référence, la partie expropriée de la parcelle BP n° 58 est classée en zone A correspondant à la zone agricole de la commune de Lattes, qui correspond aux coupures d'urbanisation définies dans le SCOT de l'agglomération de Montpellier et est*

réservée aux exploitations agricoles et aux bâtiments qui leur sont nécessaires ; elle se caractérise par une **constructibilité limitée** à la réalisation de constructions et installations techniques nécessaires aux services publics ou d'intérêt collectif et de constructions, installations et équipements nécessaires à l'exploitation agricole à condition d'être situés en continuité d'un bâtiment d'exploitation existant ou en continuité de Lattes-centre, Maurin, Boirargues.

X soutient que le classement de la parcelle en zone agricole A du PLU de Lattes est incompatible avec le SCOT de l'agglomération de Montpellier approuvé le 17 février 2006, qui l'inclut dans une zone d'extension urbaine d'intensité A, ainsi qu'avec le plan d'aménagement et de développement durable du PLU, dont l'orientation n° 16 classe le secteur situé à l'extrémité nord de la commune en espace à dominante économique ; elle affirme que cette incompatibilité résulte d'une réticence dolosive des services de l'Etat, qui auraient dû imposer la mise en compatibilité du PLU de Lattes avec les orientations du SCOT lors de l'élaboration du document d'urbanisme ou du contrôle de légalité ; elle en déduit que la parcelle aurait dû être classée en zone AU à vocation essentiellement économique et que l'évaluation du terrain doit être faite sur cette base.

**C'est cependant à juste titre que le premier juge a considéré que le changement de destination des terrains envisagé dans le secteur concerné procède de la réalisation des infrastructures autoroutières et ferroviaires prévues à titre prospectif dans le SCOT et que l'absence de mise en compatibilité du PLU de Lattes, en mars 2009, n'est en rien révélatrice d'une intention dolosive des services de l'Etat.** Il résulte certes des articles L. 123-1 et L. 123-1-5 du code de l'urbanisme que le plan local d'urbanisme doit être compatible avec le SCOT et que le règlement doit être en cohérence avec le PPAD ; pour autant, le maintien, comme en l'espèce, dans une zone agricole du PLU de terrains impactés par le projet de doublement de l'A9 **n'est pas en soi manifestement incompatible avec les orientations du SCOT ou du PPAD**, sachant que les perspectives d'extension de l'urbanisation prévues découlent précisément de la réalisation de l'autoroute A 9b et de la ligne TGV, au sud de Montpellier et au nord de Lattes, qu'une révision du PLU consacrant l'ouverture à l'urbanisation n'est alors envisageable qu'une fois réalisées les infrastructures projetées et que le secteur d'extension urbaine de niveau d'intensité A, prévu dans le SCOT, couvre un territoire 'le secteur La Castelle et Fromiga', situé de part et d'autre de l'actuelle autoroute A9, beaucoup plus vaste que la zone de projet ; par ailleurs, les parcelles en litige, incluses dans un secteur essentiellement agricole compris entre le tracé actuel de l'autoroute A 9 et le fleuve Le Lez, ont toujours été classées en zone agricole dans les documents d'urbanisme conformément à leur usage effectif, l'urbanisation s'étant développée au nord de l'autoroute, qui en constitue la limite ; enfin, lorsque le PLU de Lattes a été approuvé en mars 2009, le Ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire venait de décider de suspendre provisoirement les procédures d'**expropriation** et de fouilles archéologiques sur le tracé du projet de doublement de l'A9, ce dont les propriétaires concernés avaient été informés par courriers du 10 mars 2009.

**Il s'ensuit qu'il ne peut être reproché aux services de l'Etat, soit à l'occasion du contrôle de légalité du PLU, soit lors de leur consultation dans le cadre de l'élaboration du document d'urbanisme, de n'avoir pas exigé la mise en compatibilité de celui-ci aux orientations du SCOT et du PPAD au point de caractériser une intention dolosive de leur part, dans le but de léser les propriétaires, comme Mme Marti, susceptibles alors d'être expropriés.**

**La classification en zone NC prévue par un PLU incompatible avec les dispositions du schéma d'aménagement régional (SAR), qui classe les parcelles en zone d'extension urbaine, révèle une intention dolosive de l'expropriant. L'Etat, dont l'obligation est de faire respecter par la commune cette mise en compatibilité des documents d'urbanisme, a failli à sa mission de contrôleur de la légalité avec pour conséquence une très forte sous-évaluation des terrains expropriés : Cass. 3<sup>ème</sup> civ., 11.01.12, n° 09-15.145 : *JurisData* n° 2012-000402 :**

*Mais attendu qu'ayant relevé que les parcelles expropriées se situaient en zone d'extension urbaine, en application du schéma d'aménagement régional (SAR) approuvé le 6 novembre 1996, que, selon la hiérarchie des normes telle que résultant de l'article L. 111-1-1 du code de l'urbanisme, ce schéma qui a valeur de directive territoriale d'aménagement est supérieur au plan d'occupation des sols (POS) ou au plan local d'urbanisme, qu'il en résultait que ce plan devait être révisé pour être rendu compatible avec le SAR et retenu, d'une part, que la procédure de révision initiée par la commune et à laquelle l'autorité expropriante était associée n'avait pas abouti à une mise en compatibilité du secteur concerné avec le SAR, d'autre part, que l'Etat, dont l'obligation de faire respecter par la commune cette mise en compatibilité des documents d'urbanisme résulte de l'article L. 123-14 du code de l'urbanisme, avait failli à sa mission de contrôleur de la légalité avec pour conséquence une très forte sous-évaluation des terrains expropriés, la cour d'appel, qui n'était pas tenue de procéder à des recherches qui ne lui étaient pas demandées et n'a pas apprécié la légalité ou l'opportunité des actes administratifs au vu desquels il lui était demandé de statuer, en a souverainement déduit l'intention dolosive de l'autorité expropriante et a, par ces seuls motifs, légalement justifié sa décision ;*

- **Cass. 3<sup>ème</sup> civ., 21.01.16, n°14-23941, non publiés au Bulletin : terrain en situation privilégiée**

## EXTRAITS

*Attendu qu'ayant retenu qu'un terrain situé en zone constructible était susceptible, alors même qu'il ne pouvait être qualifié de terrain à bâtir, de se voir reconnaître une situation privilégiée et ayant reconnu aux parcelles expropriées une situation privilégiée leur conférant une valeur supérieure à celle de terrains à seule vocation agricole, éloignés de toute zone habitée, sans voie d'accès et sans aucun réseau de viabilité à proximité immédiate, la cour d'appel a souverainement retenu les termes de comparaison qui lui sont apparus les mieux appropriés et appliqué un abattement pour tenir compte des caractéristiques propres des biens expropriés ;*

## COMMENTAIRES

L'appréciation ressort du pouvoir souverain des juges du fond.

Dans cette espèce, le moyen ne contestait pas tant le principe, qui lui servait de support, que l'importance de la décote dont la Cour d'appel avait fait application.

La Cour rejette, aux motifs que « la cour d'appel a souverainement retenu les termes de comparaison qui lui sont apparus les mieux appropriés et appliqué un abattement pour tenir compte des caractéristiques propres des biens expropriés », le grief pris de ce « que les parcelles expropriées qui ne peuvent être qualifiées de terrains à bâtir doivent être évaluées selon leur usage effectif à la date de référence, en tenant compte de leur classement ainsi que du caractère éventuellement privilégié de leur situation ; qu'en fixant l'indemnité de dépossession à 10 % du prix moyen d'éléments de référence situés en zone constructible du plan d'occupation des sols, appliquant ainsi une décote de 90 % sur ce prix au prétexte que l'insuffisance de réseaux ne permettait pas de qualifier les parcelles expropriées de terrains à bâtir, cependant qu'elle constatait leur situation privilégiée ainsi que le caractère approprié des termes de comparaison retenus compte tenu de l'usage effectif desdites parcelles à la date de référence, la cour d'appel a violé l'article L 13-15 du code de l'expropriation, ensemble l'article L 13-13 du même code ».

## A RAPPROCHER

- **Cass., 3<sup>ème</sup> civ., 07.01.16, n°14-25597 :**

*Attendu qu'ayant retenu que les caractéristiques du terrain évalué, qui ne pouvait recevoir la qualification de terrain à bâtir, lui conféraient une situation privilégiée et relevé qu'elle manquait de termes de comparaison émanant du marché libre mais que, par un arrêt du 20 mars 2012, produit par l'expropriée et devenu définitif, elle avait évalué une emprise, prélevée sur la parcelle de laquelle est issu le terrain évalué, en pratiquant un abattement de 60 % sur le prix minimal d'un terrain à bâtir, la cour d'appel, qui a choisi la méthode d'évaluation qui lui est apparue la plus appropriée, a, abstraction faite de motifs surabondants, souverainement évalué le bien exproprié conformément à son usage effectif à la date de référence ;*

## IL RESTE QU'IL EST DE REGLE QUE « LES PARCELLES AUXQUELLES UNE SITUATION PRIVILEGIEE A ETE RECONNUE DEMEURENT DES PARCELLES AGRICOLES QUI DOIVENT ETRE EVALUEES EN FONCTION DE LEUR USAGE EFFECTIF » ET NON, EN PARTICULIER, COMME TERRAIN A BATIR.

- **Cass., 3<sup>ème</sup> civ. 29.10.15, n°14-25585**, qui casse l'arrêt de ce chef :  
*Vu l'article L. 13-3 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, applicable en la cause ;  
Attendu, selon ce texte, que les indemnités allouées doivent couvrir l'intégralité du préjudice direct, matériel et certain, causé par l'expropriation ;  
Attendu que, pour fixer à une certaine somme l'indemnité d'éviction revenant à Mme X..., l'arrêt retient qu'il convient de confirmer le jugement qui lui a alloué une telle indemnisation sur les seules parcelles purement agricoles en écartant les parcelles AH 107, AH 108, AH 109, AH 110, AB 4 et AO 39 en raison de leur caractère privilégié ;  
Qu'en statuant ainsi, alors que les parcelles auxquelles une situation privilégiée a été reconnue demeurent des parcelles agricoles qui doivent être évaluées en fonction de leur usage effectif, la cour d'appel a violé le texte susvisé ;*
- **Cass., 3<sup>ème</sup> civ., 3<sup>ème</sup> civ., 10.05.11, n°10-15.651**, qui reproche à la Cour d'appel de « se fonde(r) sur des éléments de référence constitués de terrains à bâtir ou des terrains à lotir, ainsi que sur des éléments de plus-value émanant d'une future urbanisation... alors qu'elle avait relevé que les parcelles expropriées ne pouvaient constituer des terrains à bâtir en raison de l'inexistence ou de l'insuffisance des réseaux et dessertes ».
- **Cass., 3<sup>ème</sup> civ., 11.01.12, n°09-15143 :**  
*Vu l'article L. 13-15-I du code de l'expropriation ; Attendu que les biens sont estimés à la date de la décision de première instance, que toutefois et sous réserve de l'application des dispositions du présent article, sera (seul) pris en considération l'usage effectif des immeubles et droits réels immobiliers un an avant l'ouverture de l'enquête prévue à l'article L. 11-1 ; Attendu que pour fixer l'indemnité due à M. X... à la suite de l'expropriation des parcelles cadastrées CU 32, CU537 et CU539 situées sur le territoire de la commune de Saint-Leu, l'arrêt du 22 septembre 2008, n° 792/08, entérinant le rapport de l'expert judiciaire qui avait qualifié ces parcelles de terrains privilégiés, retient le prix moyen de quatre éléments de référence situé en zone constructible du plan d'occupation des sols de la commune et applique une décote correspondant pour partie à un abattement pour insuffisance de réseaux ; Qu'en statuant ainsi, alors que, pour estimer des parcelles qui ne sont pas qualifiées de terrains à bâtir, seul doit être pris en considération leur usage effectif à la date de référence, la cour d'appel a violé le texte susvisé*

- **Cass. 3<sup>ème</sup>, civ., 16.06.16, n°15-18143, publié au *Bulletin* : l'indemnisation des sous-locataires**

#### **EXTRAITS**

*Vu l'article L.12-2, devenu L.222-2, du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique ;*

*Attendu, selon l'arrêt attaqué (Aix-en-Provence, 5 mars 2015), que le transfert de propriété d'un bien appartenant à M. X..., nécessaire à la réalisation d'un projet déclaré d'utilité publique, est intervenu par voie de cession amiable, au profit de la société Marseille Aménagement, aux droits de laquelle vient la commune de Marseille ; que la société Marseille Aménagement a saisi le juge de l'expropriation en fixation de l'indemnité d'éviction revenant au locataire de ce bien, la société Amanda ; que la société Texel, est intervenue volontairement, en sa qualité de sous-locataire, afin de solliciter une indemnité d'éviction ;*

*Attendu que, pour rejeter la demande de la société Texel, l'arrêt retient que les dispositions des articles L. 13-2 et R. 13-15 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique **ne sont pas applicables**, que le propriétaire qui a consenti une cession amiable **n'est pas tenu de dénoncer ses locataires**, et que l'expropriant n'a pas à leur notifier la cession, qu'il n'est pas établi que la société Marseille Aménagement avait connaissance, lors de la cession amiable, de l'existence d'un contrat de sous-location consenti par la société Amanda à la société Texel, et que la cession a éteint tous les droits de la société Texel, qui ne peut se prévaloir de l'inobservation de ces formalités ;*

*Qu'en statuant ainsi, alors que l'extinction des droits réels et personnels existant sur le bien cédé ouvre droit à indemnisation des titulaires de ces droits, la cour d'appel, qui a fait produire des effets à une déchéance prévue par des dispositions qu'elle avait déclarées inapplicables, a violé le texte susvisé ;*

- **Questions diverses sur l'exécution des jugements suite à la réforme de 2015 (qu'est-ce qu'une *décision définitive* en droit de l'expropriation ?)**

#### IV. – CONTENTIEUX PERIPHERIQUES

##### – VOIE DE FAIT : LA FOLLE DU LOGIS REDUITE A UNE PEAU DE CHAGRIN

- **Cass., 19.06.15, Ass. Plénière, n°13-19582, publié au Bulletin**

#### EXTRAITS

*Statuant sur le pourvoi formé par le syndicat intercommunal pour l'aménagement hydraulique (SIAH) des vallées du Croult et du Petit Rosne, dont le siège est rue de l'Eau et des Enfants, 95500 Bonneuil-en-France, contre l'arrêt rendu le 21 mars 2013 par la cour d'appel de Versailles (1re chambre, 1re section), dans le litige l'opposant à la Société anonyme du domaine immobilier de la Muette (SADIM), dont le siège est 99 boulevard Haussmann, 75008 Paris, défenderesse à la cassation ;*

*La SADIM s'est pourvue en cassation contre l'arrêt de la cour d'appel de Versailles (19e chambre) en date du 14 mars 2008 ;*

*Cet arrêt a été cassé le 5 mars 2010 par la troisième chambre civile de la Cour de cassation ;*

*La cause et les parties ont été renvoyées devant la cour d'appel de Versailles, autrement composée, qui, saisie de la même affaire, a statué par arrêt du 21 mars 2013 ;*

*Un pourvoi ayant été formé contre cet arrêt, la troisième chambre civile a, par arrêt du 17 décembre 2014, décidé le renvoi de l'affaire devant l'assemblée plénière ;*

*Le demandeur invoque, devant l'assemblée plénière, les moyens de cassation annexés au présent arrêt ;*

*Ces moyens ont été formulés dans un mémoire déposé au greffe de la Cour de cassation par la SCP Tiffreau, Corlay et Marlange, avocat du SIAH des vallées du Croult et du Petit Rosne ;*

*Un mémoire en défense et un mémoire complémentaire ont été déposés au greffe de la Cour de cassation par la SCP Piwnica et Molinié, avocat de la SADIM ;*

*...*

*Attendu, selon l'arrêt attaqué (Versailles, 21 mars 2013), rendu sur renvoi après cassation (3e Civ. 5 mai 2010, pourvoi n° 09-66.131), que le syndicat intercommunal pour l'aménagement hydraulique des vallées du Croult et du Petit Rosne (SIAH), dans le cadre d'un programme de construction de bassins de retenue des eaux pluviales sur le cours des rivières gérées par lui, a régulièrement acquis par voie d'expropriation, une partie d'un terrain appartenant à la Société du domaine immobilier de la Muette (SADIM) ; qu'il a ensuite construit, sur une autre partie de ce terrain, non concernée par la procédure d'expropriation, un canal de dérivation des eaux de la rivière Petit Rosne ; que l'arrêt, constatant l'existence d'une voie de fait, a ordonné sous astreinte sa démolition, la remise en état des lieux et a condamné le SIAH à des dommages-intérêts ;*

*Sur le premier moyen :*

*Attendu que, se fondant sur la motivation d'une décision du Tribunal des conflits rendue le 17 juin 2013 dans une autre instance, le SIAH fait grief à l'arrêt, d'une part, **de ne pas constater que la construction du canal litigieux a abouti à l'extinction du droit de propriété de la SADIM et, d'autre part, de retenir que la construction de l'ouvrage public, effectuée sans titre sur une propriété privée, ne peut être rattachée à un pouvoir appartenant à l'autorité publique ;***

*Mais attendu que le moyen, qui reproche à la juridiction de renvoi d'avoir statué conformément à l'arrêt de cassation qui la saisissait, est irrecevable ;*

*Sur le second moyen, ci-après annexé :*

*Attendu qu'ayant relevé que le SIAH s'était borné à autoriser son président à lancer les enquêtes préalables à l'obtention d'une déclaration d'utilité publique, la cour d'appel, abstraction faite des motifs surabondants critiqués par la seconde branche du moyen, a pu retenir que ces seules diligences étaient insuffisantes à caractériser l'engagement d'une procédure de régularisation appropriée ;*

*D'où il suit que le moyen n'est pas fondé ;*

*PAR CES MOTIFS :*

*REJETTE le pourvoi ;*

#### COMMENTAIRES

Confirme, *a contrario* le revirement de jurisprudence opéré par le Tribunal des conflits en matière de voie de fait dans sa décision du 17.06.13.

En l'espèce, la construction, sur un terrain privé, d'un canal de dérivation des eaux pluviales, par un syndicat intercommunal, en l'absence de toute expropriation, ne relevait pas de la nouvelle définition de la voie de fait. Une telle construction, fut-elle illégale, n'était manifestement pas insusceptible de se rattacher à un pouvoir dont dispose l'Administration.

Ces faits, anciens, avaient donné lieu à un arrêt de cassation du 05.05.10 (n° 09-66.131 : JurisData n° 2010-005327) reprochant à une cour d'appel de n'avoir pas constaté l'existence d'une voie de fait.

La CA de renvoi s'était alignée sur cette jurisprudence en caractérisant la voie de fait.

La décision du TC étant intervenue entre temps, l'un des moyens du pourvoi prenait argument de ce revirement de jurisprudence pour demander à la Cour de cassation de changer d'avis.

Cependant, ce pourvoi se heurtait à une solution de principe, selon laquelle la Cour de cassation ne peut être appelée à revenir sur la doctrine affirmée dans son premier arrêt lorsque la juridiction de renvoi s'y est conformée.

Dès lors n'est pas recevable le moyen par lequel il est seulement reproché à la cour de renvoi d'avoir statué en conformité de l'arrêt de cassation qui l'a saisie.

L'arrêt du 19.06.15 est donc purement confirmatif d'une solution que l'Assemblée plénière ne veut manifestement pas abandonner.

### **EN REVANCHE**

**Il apporte une précision sur le second moyen : le simple fait que la personne publique ait autorisé son président à lancer les enquêtes préalables à l'obtention d'une DUP ne pouvait être considéré comme constituant l'engagement d'une procédure de « régularisation appropriée ».**

### **RAPPEL**

Si une régularisation n'est pas possible, le juge prend en considération :

- d'une part la balance des intérêts,
- d'autre part les conséquences de la démolition pour l'intérêt général et l'éventuel 'atteinte excessive à l'intérêt général ».

### **A RAPPROCHER**

- **Cass., 3<sup>ème</sup> civ., 19.12.12, n°11-21616, publié au *Bulletin, JurisData* n°2012-030500**

*Mais attendu qu'ayant relevé qu'il n'était pas contesté que la ligne électrique aérienne était ancienne et retenu que, quand bien même ERDF ne pouvait justifier d'un titre, l'inaction pendant de longues années des propriétaires successifs des parcelles, en pleine connaissance de l'ouvrage réalisé, caractérisait une acceptation tacite de cet ouvrage, la cour d'appel, indépendamment d'un motif erroné mais surabondant relatif à la justification de l'empiètement par les missions d'intérêt général confiées à ERDF, a pu en déduire, sans méconnaître la portée du droit de propriété de M. X., que la voie de fait n'était pas caractérisée ;*

**Ce qu'il faut retenir : doit être rejetée la demande de démolition d'un ouvrage construit sur le fonds d'autrui comme étant le produit d'une voie de fait, lorsque les propriétaires successifs de ce fonds, parmi lesquels l'auteur de la demande, sont réputés avoir accepté tacitement cet ouvrage dont ils avaient connaissance en restant inactifs pendant plusieurs années**

- **CE, 23.01.2013, n°365262, publié au *recueil Lebon, JurisData* n° 2013-000744**

*6. Considérant que, sous réserve que la condition d'urgence soit remplie, il appartient au juge administratif des référés, saisi sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, d'enjoindre à l'administration de faire cesser une atteinte grave et manifestement illégale au droit de propriété, lequel a le caractère d'une liberté fondamentale, quand bien même cette atteinte aurait le caractère d'une voie de fait ;*

**Ce qu'il faut retenir : sous réserve que la condition d'urgence soit remplie, il appartient au juge administratif des référés, saisi sur le fondement de l'article L 521-2 du code de justice administrative, d'enjoindre à l'administration de faire cesser une atteinte grave et manifestement illégale au droit de propriété, lequel a le caractère d'une liberté fondamentale, quand bien même cette atteinte aurait le caractère d'une voie de fait.**

- **TC, 17.06.2013, n° 3911, *Bergoend*, publié au *recueil Lebon***

*Considérant qu'il n'y a voie de fait de la part de l'Administration, justifiant, par exception au principe de séparation des autorités administratives et judiciaires, la compétence des juridictions de l'ordre judiciaire pour en ordonner la cessation ou la réparation, que dans la mesure où l'Administration soit a procédé à l'exécution forcée, dans des conditions irrégulières, d'une décision, même régulière, portant atteinte à la liberté individuelle ou aboutissant à l'extinction d'un droit de propriété, soit a pris une décision qui a les mêmes effets d'atteinte à la liberté individuelle ou d'extinction d'un droit de propriété et qui est manifestement insusceptible d'être rattachée à un pouvoir appartenant à l'autorité administrative ; que l'implantation, même sans titre, d'un ouvrage public sur le terrain d'une personne privée ne procède pas d'un acte manifestement insusceptible de se rattacher à un pouvoir dont dispose l'Administration.*

### **CE QU'IL FAUT RETENIR**

L'implantation, même sans titre, d'un ouvrage public sur le terrain d'une personne privée ne procède pas d'un acte manifestement insusceptible de se rattacher à un pouvoir dont dispose l'administration. Dès lors, une telle implantation, qui n'aboutit en outre pas à l'extinction d'un droit de propriété, ne saurait être qualifiée de voie de fait.

Les conclusions tendant à ce que soit ordonné le déplacement de l'ouvrage irrégulièrement implanté relèvent de la juridiction administrative.

- **Cass., 13.05.14, n°12-28248, publié au Bulletin**

*Attendu, selon l'arrêt attaqué, que reprochant à la commune d'Uzerche (la commune) d'avoir, à l'occasion de travaux de rénovation de la place publique en contrebas de laquelle est situé l'immeuble lui appartenant, modifié le cloutage au sol, de telle sorte que sa terrasse est désormais incluse dans le domaine public, et installé des éclairages en quatre points de sa façade en lieu et place de l'unique lanterne s'y trouvant auparavant, Mme X... a, sur le fondement de la voie de fait, sollicité la condamnation de la commune à procéder, sous astreinte, à des travaux de remise en état, ainsi qu'au paiement de dommages-intérêts ; que celle-ci a soulevé l'incompétence des juridictions de l'ordre judiciaire au profit des juridictions administratives ;*

*Sur le premier moyen :*

*Vu la loi des 16-24 août 1790*

*Attendu qu'il n'y a voie de fait de la part de l'administration, justifiant, par exception au principe de séparation des autorités administratives et judiciaires, la compétence des juridictions de l'ordre judiciaire pour en ordonner la cessation ou la réparation, que dans la mesure où l'administration soit a procédé à l'exécution forcée, dans des conditions irrégulières, d'une décision, même régulière, portant atteinte à la liberté individuelle ou aboutissant à l'extinction d'un droit de propriété, soit a pris une décision qui a les mêmes effets d'atteinte à la liberté individuelle ou d'extinction d'un droit de propriété et qui est manifestement insusceptible d'être rattachée à un pouvoir appartenant à l'autorité administrative ;*

*Attendu que pour retenir l'existence de voies de fait fondant la compétence du juge judiciaire, l'arrêt énonce, d'une part, que les travaux d'aménagement réalisés par la commune avec l'assentiment de Mme X... ont conduit à supprimer les signes distinctifs de la limite entre sa terrasse et le domaine public, entraînant ainsi une occupation irrégulière de sa propriété privée par les automobilistes, d'autre part, que la commune, qui ne disposait que d'un point d'ancrage permettant l'accrochage d'une lanterne sur la façade de l'immeuble appartenant à Mme X..., a, sans avoir sollicité l'accord de cette dernière, créé trois points d'ancrage supplémentaires ;*

*Qu'en statuant ainsi, alors qu'il résultait de ses propres constatations qu'aucun de ces agissements n'avait abouti à l'extinction du droit de propriété de l'intéressée, la cour d'appel a violé le texte susvisé ;*

#### **CE QU'IL FAUT RETENIR**

Il n'y a voie de fait de la part de l'administration que :

- Soit, a procédé à l'exécution forcée, dans des conditions irrégulières, d'une décision, même régulière, portant atteinte à la liberté individuelle ou aboutissant à **l'extinction d'un droit de propriété,**
- Soit, a pris une décision qui a les mêmes effets d'atteinte à la liberté individuelle ou **d'extinction d'un droit de propriété** et qui est manifestement insusceptible d'être rattachée à un pouvoir appartenant à l'autorité administrative.

#### **– CONSEQUENCES INDEMNITAIRE DE L'EMPRISE IRRÉGULIÈRE : COMPÉTENCE ADMINISTRATIVE**

- **TC, 09.03.15, n°3991 :**

Une commune a conclu une convention d'aménagement avec une société.

Celle-ci n'ayant pas procédé à la cession gratuite d'une parcelle à la commune, que prévoyait la convention au titre de la participation au financement des équipements publics, le tribunal de grande instance a prononcé le transfert de la parcelle à la commune.

La convention d'aménagement ayant été déclarée nulle par un jugement du tribunal administratif, confirmé en appel, la cour d'appel a infirmé le jugement du tribunal de grande instance sur le transfert de la parcelle.

Entre-temps, la commune avait édifié sur cette parcelle un bassin de rétention des eaux.

Par un jugement définitif, le TA a **rejeté la demande de la société tendant à ce qu'il soit ordonné à la commune de remettre la parcelle dans son état initial**, mais s'est déclaré **incompétent pour connaître de la demande tendant à l'indemnisation du préjudice subi par la société.**

Donc, rejet de la voie de fait.

En appel, la CA, estimant que ces **conclusions indemnitaires** relevaient de la juridiction administrative, a renvoyé au TC le soin de décider sur la question de compétence.

La société est propriétaire de la parcelle litigieuse et la décision de la commune d'y édifier un bassin de rétention des eaux a porté atteinte à sa propriété.

Le bassin édifié par la commune constitue un **ouvrage public**.

Il n'appartenait donc qu'à ce tribunal de statuer, comme il l'a fait, sur la demande de **destruction de cet ouvrage**.

La juridiction administrative est également compétente pour connaître des **conséquences dommageables** de la décision de la commune d'édifier cet ouvrage, dès lors que, **si elle a porté atteinte au libre exercice de son droit de propriété par la société, cette décision n'a pas eu pour effet l'extinction du droit de propriété de la société sur la parcelle**.



## VI. – PHASE ADMINISTRATIVE

- **CE, 27.02.15, n°382502, publié au Lebon**

### EXTRAITS

3. Considérant qu'aux termes de l'article **L. 123-1 du code de l'environnement dans sa version alors applicable** : " 1 - La réalisation d'aménagements, d'ouvrages ou de travaux exécutés par des personnes publiques ou privées est précédée d'une enquête publique soumise aux prescriptions du présent chapitre, lorsqu'en raison de leur nature, de leur consistance ou du caractère des zones concernées, ces opérations sont susceptibles d'affecter l'environnement. (...) " ; qu'aux termes de l'article R. 123-13 du même code, dans sa rédaction alors applicable : " Le préfet, après consultation du commissaire enquêteur ou du président de la commission d'enquête, précise par arrêté : / 1° L'objet de l'enquête, la date à laquelle celle-ci sera ouverte et sa durée, qui ne peut ni être inférieure à un mois ni, sauf prorogation d'une durée maximum de quinze jours décidée par le commissaire enquêteur ou par la commission d'enquête, excéder deux mois ; / 2° Les lieux, ainsi que les jours et heures où le public pourra consulter le dossier d'enquête et présenter ses observations sur le registre ouvert à cet effet (...) ; / 3° Les noms et qualités du commissaire enquêteur ou des membres de la commission d'enquête et de leurs suppléants éventuels ; / 4° Les lieux, jours et heures où le commissaire enquêteur ou un membre de la commission d'enquête se tiendra à la disposition du public pour recevoir ses observations ; / 5° Les lieux où, à l'issue de l'enquête, le public pourra consulter le rapport et les conclusions du commissaire enquêteur ou de la commission d'enquête ; / 6° Si le projet a fait l'objet d'une étude d'impact ou d'une notice d'impact dans les conditions prévues par les articles R. 122-1 à R. 122-16, la mention de la présence de ce document dans le dossier d'enquête ; / 7° L'information selon laquelle, le cas échéant, le dossier d'enquête publique est transmis à un autre Etat ; / 8° L'identité de l'autorité compétente pour prendre la décision d'autorisation ou d'approbation et la nature de celle-ci ; / 9° L'identité de la personne responsable du projet ou l'autorité auprès de laquelle des informations peuvent être demandées " ; que, selon l'article R. 123-14 du même code : " Un avis portant ces indications à la connaissance du public est, par les soins du préfet, publié en caractères apparents quinze jours au moins avant le début de l'enquête et rappelé dans les huit premiers jours de celle-ci dans deux journaux régionaux ou locaux diffusés dans le ou les départements concernés (...) " ; qu'en vertu des dispositions de l'article R. 123-6 du code de l'environnement, l'étude d'impact, lorsqu'elle est requise, fait partie intégrante du dossier soumis à enquête publique ;

4. Considérant que s'il appartient à l'autorité administrative de procéder à l'ouverture de l'enquête publique et à la publicité de celle-ci dans les conditions fixées par les dispositions du code de l'environnement précédemment citées, **la méconnaissance de ces dispositions n'est toutefois de nature à vicier la procédure et donc à entraîner l'illégalité de la décision prise à l'issue de l'enquête publique que si elle n'a pas permis une bonne information de l'ensemble des personnes intéressées par l'opération ou si elle a été de nature à exercer une influence sur les résultats de l'enquête et, par suite, sur la décision de l'autorité administrative ;**

5. Considérant que, pour annuler les arrêtés contestés devant elle, la cour administrative d'appel de Lyon, après avoir relevé que les arrêtés du préfet du Rhône prescrivant l'ouverture des enquêtes publiques et les avis au public relatifs à ces enquêtes avaient omis de mentionner que les projets avaient fait l'objet d'une étude d'impact et que ce document faisait partie du dossier soumis à l'enquête, a estimé que cette méconnaissance des dispositions des articles R. 123-13 et R. 123-14 avait été de nature à nuire à l'information des personnes intéressées par le projet et justifiait l'annulation des arrêtés portant déclaration d'utilité publique ;

6. Considérant que la cour admettait toutefois que l'étude d'impact, qu'elle qualifiait au demeurant de particulièrement volumineuse, figurait dans le dossier d'enquête et avait pu être consultée par le public lors des permanences de la commission d'enquête ; qu'elle relevait, en outre, le nombre d'observations recueillies au cours de l'enquête, ainsi que le fait que le programme du Grand Stade avait été largement couvert par les médias, la circonstance que le dossier de permis de construire le stade avait été soumis à enquête publique avec mention de l'existence de l'étude d'impact et la circonstance que la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement avait émis un avis sur l'étude d'impact disponible par voie électronique ;

7. Considérant qu'en se fondant sur la seule circonstance qu'avait été omise la mention relative à l'existence de l'étude d'impact dans les arrêtés d'ouverture des enquêtes publiques et les avis au public pour estimer que la procédure avait été viciée, alors que ce seul élément, en l'absence d'autres circonstances, n'est pas de nature à faire obstacle, faute d'information suffisante, à la participation effective du public à l'enquête ou à exercer une influence sur les résultats de l'enquête, la cour administrative d'appel a commis une **erreur de droit** ;

8. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens des pourvois, le ministre de l'intérieur et la communauté urbaine de Lyon sont fondés à demander l'annulation des arrêts qu'ils attaquent ;

### COMMENTAIRES

Deux interprétations des faits diamétralement opposées.

Aux termes d'une analyse très concrète, la Haute juridiction annule l'arrêt de la CAA de Lyon et considère qu'en l'espèce, l'absence de mention de l'étude d'impact dans l'arrêt d'ouverture de l'enquête publique et l'avis au public ne justifie pas, à elle seule, l'annulation de l'arrêt portant déclaration d'utilité publique.

## **A RAPPROCHER**

- **CE, ass., 23.12.11, Danthony, n° 335033** : sur l'incidence des irrégularités de procédure en général, *Considérant que ces dispositions énoncent, s'agissant des irrégularités commises lors de la consultation d'un organisme, une règle qui s'inspire du principe selon lequel, si les actes administratifs doivent être pris selon les formes et conformément aux procédures prévues par les lois et règlements, un vice affectant le déroulement d'une procédure administrative préalable, suivie à titre obligatoire ou facultatif, n'est de nature à entacher d'illégalité la décision prise que s'il ressort des pièces du dossier qu'il a été susceptible d'exercer, en l'espèce, une influence sur le sens de la décision prise ou qu'il a privé les intéressés d'une garantie ; que l'application de ce principe n'est pas exclue en cas d'omission d'une procédure obligatoire, à condition qu'une telle omission n'ait pas pour effet d'affecter la compétence de l'auteur de l'acte ;*
- **CE, 14.10.11, société Ocréal, n° 323257** : dans le cas des études d'impact, *Considérant, en premier lieu, que les inexactitudes, omissions ou insuffisances d'une étude d'impact ne sont susceptibles de vicier la procédure et donc d'entraîner l'illégalité de la décision prise au vu de cette étude que si elles ont pu avoir pour effet de nuire à l'information complète de la population ou si elles ont été de nature à exercer une influence sur la décision de l'autorité administrative ; que, dès lors, en jugeant que " les inexactitudes, omissions ou insuffisances de l'étude d'impact ne sont susceptibles de vicier la procédure et donc d'entraîner l'illégalité de la décision d'autorisation d'une installation classée que si elles ont pu avoir pour effet de nuire à l'information complète de la population ou si elles ont été de nature à exercer une influence sur la décision de l'autorité administrative en la conduisant à sous-estimer l'importance des conséquences du projet sur l'environnement et la commodité du voisinage ", la cour n'a pas commis d'erreur de droit ;*
- **CE, 03.06.13, 6<sup>ème</sup> et 1<sup>re</sup> ss, n°345174, mentionné dans les tables du recueil Lebon**
  1. *Considérant qu'aux termes de l'article R. 11-4 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, dans sa rédaction applicable à la date de l'arrêté attaqué : " (...) Un avis au public faisant connaître l'ouverture de l'enquête est, par les soins du préfet, publié en caractères apparents huit jours au moins avant le début de l'enquête et rappelé dans les huit premiers jours de celle-ci dans deux journaux régionaux ou locaux diffusés dans tout le département ou tous les départements intéressés. (...) "*
  2. *Considérant que s'il appartient à l'autorité administrative de procéder à la publicité de l'ouverture de l'enquête publique dans les conditions fixées par les dispositions précitées, la méconnaissance de ces dispositions n'est de nature à vicier la procédure et donc à entraîner l'illégalité de la décision prise à l'issue de l'enquête publique que si elle a pu avoir pour effet de nuire à l'information de l'ensemble des personnes intéressées par l'opération ou si elle a été de nature à exercer une influence sur les résultats de l'enquête et, par suite, sur la décision de l'autorité administrative ;*
  3. *Considérant qu'il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que l'enquête publique relative à la création, sur le territoire de la commune de Noisy-le-Grand, d'une liaison piétonne et automobile entre la zone d'aménagement concerté dénommée " du Clos Saint Vincent " et la rue Pierre Brossolette a commencé le 7 juin 2005 ; que l'avis d'enquête publique a été publié le 21 mai 2005 dans l'un des deux journaux régionaux ou locaux diffusés dans tout le département intéressé et que cette publication a été renouvelée dans l'édition du 10 juin 2005 du même journal ; que cet avis d'enquête publique a également fait l'objet d'une information résumée accompagnée de renseignements pratiques dans le magazine municipal gratuit " Noisy-Mag " le 4 juin 2005 ; que la cour administrative d'appel de Versailles a annulé l'arrêté du 21 octobre 2005 par lequel le préfet de la Seine-Saint-Denis a déclaré d'utilité publique l'acquisition des parcelles nécessaires à la création de la liaison piétonne et automobile projetée au motif de l'absence d'une publication dans un second journal régional ou local répondant aux exigences de l'article R. 11-4 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique sans rechercher, alors qu'une publication résumée de cet avis était intervenue dans un magazine municipal distribué dans l'ensemble de la commune, si ce manquement était, dans les circonstances de l'espèce, de nature à entacher d'irrégularité l'ensemble de la procédure d'enquête publique pour défaut d'information et de consultation du public ; qu'elle a ainsi commis une erreur de droit ; que, par suite, la commune de Noisy-le-Grand est fondée à demander l'annulation de l'arrêté attaqué ;*

## **CE QU'IL FAUT RETENIR**

**Le non-respect des règles de publicité de l'ouverture de l'enquête publique n'entraîne pas nécessairement l'annulation de la déclaration d'utilité publique.**

S'il appartient à l'autorité administrative de procéder à la publicité de l'ouverture de l'enquête publique dans les conditions fixées par les dispositions de l'article R.11-4 du Code de l'expropriation, la méconnaissance de ces dispositions n'est de nature à vicier la procédure et donc à entraîner l'illégalité de la décision prise à l'issue de l'enquête publique que si elle a pu avoir pour effet de nuire à l'information de l'ensemble des personnes intéressées par l'opération ou si elle a été de nature à exercer une influence sur les résultats de l'enquête et, par suite, sur la décision de l'autorité administrative.

- **CE, 03.02.16, n°387140, Inédit au recueil Lebon**

## **EXTRAITS**

1. *Considérant que, par un arrêté du 19 janvier 2011, le préfet de la Gironde a déclaré d'utilité publique les travaux d'extension du parking du centre technique communautaire de Bègles et a autorisé la communauté urbaine de Bordeaux à acquérir la parcelle BL n° 18 pour la réalisation d'un parc de stationnement de 83 places et d'une superficie de 2 000 m<sup>2</sup> ; que, par un arrêté du 16 février 2011, le préfet de la Gironde a déclaré cessible, pour cause d'utilité publique, au profit de la communauté urbaine de Bordeaux, la parcelle cadastrée BL n° 18 appartenant à la SCI SAH ; que, par jugement du 12 avril 2012, le tribunal administratif de Bordeaux a rejeté les demandes de la SCI SAH tendant à l'annulation de ces arrêtés ; que, par arrêt du 13 novembre 2014, la cour administrative d'appel de Bordeaux a annulé ce jugement ainsi que les arrêtés des 19 janvier et 16 février 2011 ;*
2. *Considérant, en premier lieu, qu'aux termes de l'article R. 11-3 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, en vigueur à la date des arrêtés contestés : " L'expropriant adresse au préfet pour être soumis à l'enquête un dossier qui comprend obligatoirement :/ (...) I.- Lorsque la déclaration d'utilité publique est demandée en vue de la réalisation de travaux ou d'ouvrages :/ (...) 5° L'appréciation sommaire des dépenses ; (...) " ; que l'article 6 du décret du 14 mars 1986 portant suppression des commissions des opérations immobilières et de l'architecture et fixant les modalités de consultation des services des domaines prévoit que : " Dans le cas des acquisitions poursuivies par voie d'expropriation pour cause d'utilité publique, les collectivités et services expropriants sont tenus de demander l'avis du service des domaines :/ 1° Pour produire, au dossier de l'enquête visée à l'article L. 11-1 du code de l'expropriation, l'estimation sommaire et globale des biens dont l'acquisition est nécessaire à la réalisation des opérations prévues à l'article R. 11-3 (I, II, et III) du même code ; (...) " ; que les inexactitudes, omissions ou insuffisances d'une enquête publique ne sont susceptibles de vicier la procédure et donc d'entraîner l'illégalité de la décision prise au vu de cette étude que si elles ont pu avoir pour effet de nuire à l'information complète de la population ou si elles ont été de nature à exercer une influence sur la décision de l'autorité administrative ;*
3. *Considérant que, pour juger que l'enquête publique était entachée d'une irrégularité ayant exercé une influence sur le sens de la décision finalement adoptée et privé le public d'une garantie, la cour a jugé qu'eu égard à l'évolution du marché de l'immobilier dans le secteur entre l'année 2007 au cours de laquelle l'avis du service des domaines avait été recueilli et l'ouverture de l'enquête publique en 2010, la communauté urbaine de Bordeaux aurait dû solliciter un nouvel avis du service des domaines en vue de fixer l'estimation sommaire et globale de la parcelle BL n° 18 ; qu'en statuant ainsi, alors que les dispositions de l'article 6 du décret du 14 mars 1986 n'imposent pas aux collectivités et services expropriants, déjà titulaires d'un avis du service des domaines sur la valeur d'une parcelle, de procéder à une seconde saisine de ce service, la cour administrative d'appel de Bordeaux a commis une erreur de droit ;*

## **A RAPPROCHER**

- **CE, ass., 23.12.11, Danthony, n° 335033** : sur l'incidence des irrégularités de procédure en général.

## **CE QU'IL FAUT RETENIR**

La CAABx avait censuré le fait que l'ESG était de 120 000 euros en 2007 et que le Juge expropriation avait fixé à 386 000 euros en 2011.

En principe : pas d'incidence sauf à ce que l'ESG n'ait pas fait l'objet d'une sous-estimation manifeste et qu'elle ait été réalisée en tenant compte de l'avis du service des Domaines.

- **CE, 11.05.16, n°384409, Inédit au recueil Lebon**

### EXTRAITS

1. Considérant qu'il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que par un arrêté du 30 octobre 2008, le préfet des Hauts-de-Seine a déclaré d'utilité publique la réalisation d'un programme de logements sociaux à construire par l'Office public de l'habitat (OPH) Montrouge Habitat sur des terrains situés 168, avenue Henri Ginoux et 5, passage Raymond et déclaré cessible au profit de l'OPH la parcelle cadastrée T n° 246 appartenant à M. et Mme A... ; que par un arrêt du 19 juin 2014, la cour administrative d'appel de Versailles a annulé le jugement du tribunal administratif de Versailles et l'arrêté contesté ; que l'Office public de l'habitat Montrouge Habitat se pourvoit en cassation contre cet arrêt ;
2. Considérant qu'aux termes de l'article R. 11-3 du code de l'expropriation : " L'expropriant adresse au préfet pour être soumis à l'enquête un dossier qui comprend obligatoirement : I.- Lorsque la déclaration d'utilité publique est demandée en vue de la réalisation de travaux ou d'ouvrages : (...) 5° L'appréciation sommaire des dépenses. (...) " ; que l'appréciation sommaire des dépenses que doit comporter le dossier soumis à enquête en vertu de ces dispositions doit comprendre non seulement le coût des acquisitions foncières futures nécessaires à la réalisation de l'opération envisagée, mais aussi celui des acquisitions foncières auxquelles il a été procédé avant l'ouverture de l'enquête publique en vue de la réalisation de cette opération ;
3. Considérant que la cour administrative d'appel de Versailles a annulé le jugement du tribunal administratif de Versailles et l'arrêté litigieux au motif que **le coût de la parcelle contigüe à celle de M. et Mme A...n'avait pas été inclus dans l'estimation sommaire des dépenses liées au projet** ; que pour estimer que ce coût aurait dû être pris en compte, elle s'est bornée à relever, d'une part, que l'OPH était déjà propriétaire de cette parcelle et l'avait " nécessairement acquise pour une utilisation conforme à son objet ", d'autre part que " rien au dossier n'indiquait qu'il l'aurait affectée préalablement à d'autres projets que celui de la réalisation des logements sociaux en cause " ; **qu'en jugeant que le défaut de prise en compte du coût d'acquisition de cette parcelle affectait la régularité du dossier soumis à enquête publique, sans rechercher si l'acquisition de cette parcelle avait été effectuée en vue de la réalisation de l'opération litigieuse, la cour a entaché son arrêt d'une erreur de droit ;**

### A RAPPROCHER

- **CE, 19.10.12, Cne de Levallois-Perret, n°343069**  
4. Considérant qu'il ressort des énonciations de l'arrêt attaqué que la commune de Levallois-Perret a acquis respectivement en 1987 et en 2000 les parcelles K 34 et K 35 et qu'elle a envisagé, par délibération du 3 novembre 2003, de céder ces deux parcelles à un aménageur ; qu'en jugeant que le défaut de prise en compte de ces acquisitions antérieures à l'enquête publique affectait sa régularité, alors même que, comme l'illustre la chronologie relatée ci-dessus, elles n'avaient pas été réalisées en vue de l'opération litigieuse, la cour a commis une erreur de droit ; que, dès lors, et sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens du pourvoi, la commune requérante est fondée à demander l'annulation de l'arrêt attaqué ;
- **CE, ass., 23.12.11, Danthony, n° 335033** : sur l'incidence des irrégularités de procédure en général.

### CE QU'IL FAUT RETENIR

N'a donc pas à figurer dans l'ESG le coût d'acquisition, ni a fortiori la valeur actualisée, des terrains déjà possédés par la Commune et que celle-ci entendrait mobiliser pour la réalisation de l'opération projetée dès lors qu'ils n'auraient pas été acquis à cette fin.

• **CE, 11.12.15, n°372521, publié au *Lebon***

**EXTRAITS**

1. Considérant qu'il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que, par une délibération du 20 décembre 2000, le conseil municipal de la commune de Montpellier a décidé de confier la réalisation des opérations de la future zone d'aménagement concerté (ZAC) dénommée " Port Marianne-Hippocrate " à la société d'équipement de la région montpelliéraine (SERM) et a autorisé le maire de cette commune à conclure avec celle-ci une convention de concession, qui a été signée le 4 janvier 2001 ; que, par un arrêté du 31 octobre 2007, le préfet de l'Hérault a déclaré ce projet d'utilité publique et a autorisé cette société à procéder à l'acquisition, au besoin par voie d'expropriation, des terrains nécessaires à sa réalisation ; que, par un arrêté du 10 décembre 2008, le préfet a déclaré cessibles les terrains concernés au profit de la SERM ; que, par un jugement du 4 janvier 2011, le tribunal administratif de Montpellier a rejeté la demande présentée par M. et MmeB..., propriétaires de terrains concernés par l'arrêté de cessibilité, tendant à l'annulation de celui-ci ; que, par un arrêt du 30 juillet 2013, contre lequel la SERM se pourvoit en cassation, la cour administrative d'appel de Marseille a annulé ce jugement ainsi que l'arrêté de cessibilité du 10 décembre 2008 ;

2. Considérant qu'un arrêté préfectoral ne peut légalement déclarer cessibles des parcelles de terrain nécessaires à la réalisation d'une ZAC en l'absence d'identification du concessionnaire chargé de cet aménagement et bénéficiaire, à ce titre, de l'expropriation ; que, par suite, l'arrêté de cessibilité par lequel le préfet déclare des terrains cessibles à une société concessionnaire doit être annulé par voie de conséquence de la résolution ou de l'annulation de la convention de concession ; qu'en revanche, **ni la résiliation de la convention, eu égard à son absence de caractère rétroactif, ni l'annulation par le juge de l'excès de pouvoir de la délibération autorisant la signature de la convention de concession d'aménagement ou de la décision de la signer, ni une injonction, prononcée sur le fondement de l'article L. 911-1 du code de justice administrative, de saisir dans un délai déterminé le juge du contrat, ne conduisent à annuler, par voie de conséquence, un tel arrêté de cessibilité ;**

3. Considérant qu'il résulte de ce qui précède **qu'en se bornant à relever que la décision de signer la concession d'aménagement avec la SERM avait été annulée par le juge de l'excès de pouvoir et que le juge de l'exécution avait enjoint à la communauté d'agglomération de Montpellier, venue aux droits de la commune, de saisir le juge du contrat, pour en déduire que l'arrêté de cessibilité du 10 décembre 2008 devait être annulé, la cour a commis une erreur de droit ;**

**A RAPPROCHER**

• **CE, 11.07.11, SODEMEL, n°320735, publié au *Lebon***

Considérant que, pour annuler les arrêtés de cessibilité contestés devant elle, la cour a fait droit au moyen tiré de ce que la convention confiant à la SODEMEL l'aménagement de la ZAC des Chênes ayant été conclue sans publicité préalable en méconnaissance des objectifs fixés par la directive 93/37/CEE du 14 juin 1993, la délibération du conseil municipal l'approuvant était illégale et que cette illégalité entachait par voie de conséquence l'arrêté déclarant d'utilité publique le projet d'aménagement de la ZAC par la SODEMEL et autorisant cette dernière à acquérir les terrains, au besoin par voie d'expropriation, ainsi que les arrêtés de cessibilité ;

Considérant que l'illégalité d'un acte administratif, qu'il soit ou non réglementaire, ne peut être utilement invoquée à l'appui de conclusions dirigées contre une décision administrative que si cette dernière a été prise pour son application ou s'il en constitue la base légale ; que les actes, déclaration d'utilité publique et arrêtés de cessibilité, tendant à l'acquisition par voie d'expropriation des terrains nécessaires à la réalisation d'une zone d'aménagement concerté ne sont pas des actes pris pour l'application de la délibération approuvant la convention par laquelle la commune a confié à une société l'aménagement de cette zone, laquelle ne constitue pas davantage leur base légale ; qu'ainsi, le MINISTRE DE L'INTERIEUR est fondé à soutenir qu'en faisant droit à l'exception d'illégalité de la convention d'aménagement soulevée par M. C et autres à l'appui de leur contestation de la déclaration d'utilité publique, la cour administrative d'appel de Nantes a commis une erreur de droit, alors même que cette déclaration était prise pour permettre la réalisation de cette opération d'aménagement et qu'elle précisait que l'expropriation était réalisée au profit de la société chargée de l'aménagement de la zone ; que l'arrêt attaqué doit, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens des pourvois, être annulé en tant qu'il a statué sur les conclusions de M. C et autres tendant à l'annulation des arrêtés de cessibilité ;

**CE QU'IL FAUT RETENIR**

L'illégalité d'un acte administratif, qu'il soit ou non réglementaire, ne peut être utilement invoquée à l'appui de conclusions dirigées contre une décision administrative que si cette dernière a été prise pour son application ou s'il en constitue la base légale.

Les actes, déclaration d'utilité publique et arrêtés de cessibilité, tendant à l'acquisition par voie d'expropriation des terrains nécessaires à la réalisation d'une zone d'aménagement concerté (ZAC) ne sont pas des actes pris pour l'application de la délibération approuvant la convention par laquelle la commune a confié à une société l'aménagement de cette zone, laquelle ne constitue pas davantage leur base légale.

Par suite, en faisant droit à l'exception d'illégalité de la délibération approuvant la convention d'aménagement à l'appui d'une contestation de la déclaration d'utilité publique, la cour administrative d'appel a commis une erreur de droit, alors même que cette déclaration était prise pour permettre la réalisation de cette opération d'aménagement et qu'elle précisait que l'expropriation était réalisée au profit de la société chargée de l'aménagement de la zone.

- **CE, 26.02.14, n°360820, publié au Lebon**

3. Considérant que l'annulation d'un acte détachable d'un contrat n'implique pas nécessairement que ce contrat doive être annulé ; qu'il ressort toutefois des pièces du dossier soumis aux juges du fond que la convention conclue entre la commune de Saulx-les-Chartreux et la SNC Thiboudes Bonomées a fait l'objet d'une **résolution** par les parties après l'annulation, par le jugement du tribunal administratif de Versailles du 17 décembre 2009, de la délibération autorisant sa signature et que la société doit ainsi être regardée comme n'ayant jamais eu la qualité de concessionnaire de l'aménagement de la zone ; qu'un arrêté préfectoral ne peut légalement déclarer cessibles des parcelles de terrain nécessaires à la réalisation d'une zone d'aménagement concerté en l'absence d'identification du concessionnaire chargé de cet aménagement et bénéficiaire, à ce titre, de l'expropriation ; que, par suite, en jugeant que l'arrêté de cessibilité du 19 novembre 2007 devait être annulé par voie de conséquence de la résolution de la convention conclue entre la commune et la SNC Thiboudes Bonomées intervenue après l'annulation de la délibération du 24 octobre 2006, la cour n'a pas commis d'erreur de droit ;

### **CE QU'IL FAUT RETENIR**

Lorsqu'à la suite de l'annulation de la délibération autorisant la signature d'une convention de concession d'aménagement entre une commune et une société, la convention qui avait été conclue entre la commune et la société fait l'objet d'une **résolution** par les parties, la société doit être regardée comme n'ayant jamais eu la qualité de concessionnaire de l'aménagement de la zone.

Un arrêté préfectoral ne pouvant légalement déclarer cessibles des parcelles de terrain nécessaires à la réalisation d'une ZAC en l'absence d'identification du concessionnaire chargé de cet aménagement et bénéficiaire, à ce titre, de l'expropriation, l'arrêté de cessibilité par lequel le préfet avait déclaré les terrains concernés cessibles à la société doit être annulé par voie de conséquence de la résolution de la convention conclue entre la commune et la société intervenue après l'annulation de la délibération.

### **LES SUITES**

#### **CAAM 5<sup>ème</sup> chambre, 02.0616, n° 15MA04794, Inédit au recueil Lebon.**

*En ce qui concerne l'exception d'illégalité de la délibération du 20 décembre 2000 approuvant la convention publique d'aménagement de la ZAC Port Marianne Hippocrate :*

14. Considérant qu'un arrêté préfectoral ne peut légalement déclarer cessibles des parcelles de terrain nécessaires à la réalisation d'une ZAC en l'absence d'identification du concessionnaire chargé de cet aménagement et bénéficiaire, à ce titre, de l'expropriation ; que, par suite, l'arrêté de cessibilité par lequel le préfet déclare des terrains cessibles à une société concessionnaire doit être annulé par voie de conséquence de la résolution ou de l'annulation de la convention de concession ; qu'en revanche, ni la résiliation de la convention, eu égard à son absence de caractère rétroactif, ni l'annulation par le juge de l'excès de pouvoir de la délibération autorisant la signature de la convention de concession d'aménagement ou de la décision de la signer, ni une injonction, prononcée sur le fondement de l'article L. 911-1 du code de justice administrative, de saisir dans un délai déterminé le juge du contrat, ne conduisent à annuler, par voie de conséquence, un tel arrêté de cessibilité ;

15. Considérant que les appelants ne peuvent utilement se prévaloir du jugement en date du 16 octobre 2009 du tribunal administratif de Montpellier dès lors que, comme dit au point n° 14, ni l'annulation prononcée par ce jugement de la décision du 4 janvier 2001 par laquelle le maire de la commune de Montpellier a décidé de signer la convention publique d'aménagement confié à la SERM ni l'injonction faite, par les premiers juges, à la communauté d'agglomération de Montpellier, si elle ne peut obtenir la résolution amiable de la convention précitée, de saisir le juge du contrat afin qu'il en constate la nullité, ne conduisent à annuler, par voie de conséquence, l'arrêté de cessibilité critiqué ;

16. Considérant que M. et Mme B...ne peuvent utilement exciper de l'illégalité de la délibération du 20 décembre 2000 approuvant la convention publique d'aménagement de la ZAC Port Marianne Hippocrate à l'encontre de l'arrêté de cessibilité contesté, ce dernier ne constituant pas un acte pris pour l'application de cette délibération, laquelle ne constitue pas davantage sa base légale ;

17. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que M. et Mme B...ne sont pas fondés à se plaindre de ce que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Montpellier a rejeté leur demande tendant à l'annulation de l'arrêté en date du 10 décembre 2008 du préfet de l'Hérault ;