

## AJDI 2018 p.616

**Indemnité : absence de prise en compte de la plus-value apportée par une opération d'urbanisme**

Frédéric Lévy, DS Avocats

En matière de fixation d'indemnité d'expropriation, il est d'usage de considérer que l'expropriation ne doit ni nuire à l'exproprié, ni lui profiter. Le principe de réparation intégrale du préjudice commande, ainsi que le prescrit l'article L. 321-1 du code de l'expropriation, que les indemnités allouées couvrent l'intégralité du préjudice direct, matériel et certain causé par l'expropriation. Mais, à l'inverse, d'autres dispositions du même code sont destinées à éviter que l'annonce de l'opération d'expropriation n'entraîne un enrichissement sans cause. C'est notamment pour cette raison que l'article L. 322-1 du code de l'expropriation précise que le juge fixe le montant des indemnités d'après la consistance du bien à la date de l'ordonnance portant transfert de propriété et qu'il exclut toutes les améliorations qui auraient été faites à l'immeuble, à l'industrie ou au fonds de commerce si, en raison de l'époque à laquelle ces améliorations ont eu lieu, il apparaît qu'elles ont été faites afin d'obtenir une indemnité plus élevée. C'est aussi dans un souci de lutter contre la spéculation foncière que les rédacteurs du code de l'expropriation fixent des règles dérogatoires pour l'évaluation des terrains. L'article L. 322-2 du code de l'expropriation prévoit à cet égard que, quelle que soit la nature des biens, il ne peut pas être tenu compte des changements de valeur s'ils ont été provoqués par l'annonce des travaux ou de l'opération dont la déclaration d'utilité publique (DUP) est demandée, par la perspective des modifications des règles d'utilisation des sols ou par la réalisation dans les trois années précédant l'enquête publique de travaux publics dans l'agglomération où est situé l'immeuble.

On observera que cette volonté de préserver les intérêts des personnes publiques au risque de porter atteinte au droit de propriété n'a pas été considérée comme contraire à la Constitution (V. Civ. 3<sup>e</sup>, 21 oct. 2010, n° 10-40.038, AJDA 2011. 447 [📄](#), note R. Hostiou [📄](#) ; *ibid.* 2010. 2028 [📄](#) ; AJDI 2011. 111, chron. S. Gilbert [📄](#) ; *ibid.* 2012. 93, chron. S. Gilbert [📄](#) ; *ibid.* 2016. 101, étude S. Gilbert [📄](#)).

La recherche d'équilibre entre les droits des expropriés et les intérêts des expropriants est fréquemment débattue devant les juridictions de l'expropriation lorsqu'il s'agit de déterminer la « date de référence » qui est celle à laquelle doit être appréciée la situation d'urbanisme permettant de savoir si le terrain peut être qualifié ou non de « terrain à bâtir ». On mesure l'importance financière de cette question car la valeur d'un terrain évalué pour un usage agricole est nettement inférieure à celle d'un terrain classé en zone urbaine ou d'urbanisation future. La règle de principe posée par l'article L. 322-2 du code de l'expropriation est que cette date doit être fixée un an avant l'enquête préalable à la DUP. Mais quand le terrain concerné par l'expropriation est soumis au droit de préemption, cette date de référence, par application cumulée des articles L. 213-4 et L. 213-6 du code de l'urbanisme, est la date à laquelle est devenu opposable au tiers le plus récent des actes rendant public, approuvant, révisant ou modifiant le plan local d'urbanisme (PLU) et délimitant la zone dans laquelle est situé le bien.

C'est sur l'application de cette disposition que la Cour de cassation, dans l'arrêt commenté, a été conduite à clarifier l'interprétation juridique en revenant sur des jurisprudences antérieures.

Il arrive souvent que, pour les besoins de la réalisation d'une opération déclarée d'utilité publique, le bénéficiaire de l'expropriation soit amené à solliciter la mise en compatibilité du document d'urbanisme applicable. Tel est notamment le cas lorsqu'il s'agit de réaliser une opération d'aménagement en périphérie urbaine sur des terrains précédemment classés en secteur agricole.

La question se pose alors de savoir si la date de la DUP emportant mise en compatibilité peut être regardée comme la date de référence pour la qualification du terrain. La troisième chambre civile dans un arrêt du 8 novembre 2006 (Civ. 3<sup>e</sup>, 8 nov. 2006, n° 05-17.462, D. 2006. 2952 [📄](#) ; RDI 2007. 196, obs. P. Soler-Couteaux [📄](#)) avait pu laisser croire à une réponse négative en jugeant que la mise en compatibilité du plan d'occupation des sols, créant une nouvelle zone d'urbanisation future, n'avait pas pour effet, sans nouvelle délibération, de soumettre cette zone au droit de préemption urbain. Mais cette décision ne concernait que les terrains anciennement classés en zone agricole, non couverts auparavant par un droit de préemption. Dans un autre arrêt en date du 20 mars 2013 (Civ. 3<sup>e</sup>, 20 mars 2013, n° 11-19.239, AJDA 2013. 660 [📄](#) ; RDI 2013. 385, obs. P. Soler-Couteaux [📄](#)), la haute juridiction avait, au contraire, décidé pour une situation proche, s'agissant de terrains classés en zone d'urbanisation future, déjà soumis au droit de préemption urbain, que la date du passage du POS en PLU pouvait être retenue comme date de référence pour permettre la qualification du terrain.

Certaines juridictions du premier degré se montraient toutefois réticentes à accepter cette date de mise en compatibilité du PLU comme date de référence. En effet, dans ce cas, les expropriés auraient bénéficié de la plus-value apportée par la DUP et les règles d'urbanisme spécifiques mises en place pour permettre la réalisation de cette dernière. Certains faisaient donc valoir qu'on méconnaissait alors le 3<sup>e</sup> alinéa de l'article L. 322-2 précité qui interdit au juge de prendre en compte les changements de valeur résultant de l'opération déclarée d'utilité publique. C'est la raison pour laquelle plusieurs décisions de cour d'appel avaient refusé d'appliquer cette date de référence (Paris, 27 févr. 2003, JCP 2003. II. 10 142 ; Aix-en-Provence, 2 mai 2013, n° 12/00038 ; Paris, 29 sept. 2017, n° 16/10892).

Dans son arrêt du 25 janvier 2018, qui sera publié au *Bulletin*, la Cour de cassation conforte cette dernière analyse. Elle précise que « si les indemnités allouées doivent couvrir l'intégralité du préjudice direct, matériel et certain causé par l'expropriation, les expropriés ne peuvent cependant bénéficier de la plus-value apportée à leur immeuble par des opérations d'urbanisme prévues par l'autorité expropriante ». Elle en conclut qu'une cour d'appel a pu en déduire exactement que « la date de la publication de l'acte déclarant d'utilité publique une opération et emportant mise en compatibilité du PLU ne faisait pas partie de celle limitativement prévue par l'article L. 213-4 du code de l'urbanisme ».

Ainsi s'achève, en principe, un débat vieux de quinze ans. La haute juridiction fait oeuvre, ici, d'harmonisation en se rangeant aux côtés de ceux qui militaient pour une application stricte de la règle de droit.

**Mots clés :**

**EXPROPRIATION** \* Indemnité \* Date de référence \* Projet d'urbanisme \* Plus-value

Copyright 2018 - Dalloz - Tous droits réservés