

Droit de rétrocession : les fouilles archéologiques constituent-elles un commencement d'exécution des travaux déclarés d'utilité publique ?

Cour de cassation, 3^e, 12 juillet 2018, n° 17-18.826 (Rejet)

Mots-clés : EXPROPRIATION * Rétrocession * Fouille archéologique * Travaux * Début d'exécution

La solution : Ayant souverainement retenu que les travaux déclarés d'utilité publique avaient été retardés par la nécessité de procéder à des fouilles archéologiques s'imposant à l'autorité expropriante, la cour d'appel a, par ces seuls motifs, légalement justifié sa décision.

Observations : Une autorité expropriante bénéficiaire d'une déclaration d'utilité publique (DUP) doit réaliser les travaux pour lesquels elle a obtenu une ordonnance d'expropriation. À défaut, le propriétaire dépossédé est en droit de demander la rétrocession de son bien. L'article L. 421-1 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique prévoit ainsi que « si les immeubles expropriés n'ont pas reçu, dans le délai de cinq ans à compter de l'ordonnance d'expropriation, la destination prévue ou ont cessé de recevoir cette destination, les anciens propriétaires ou leurs ayants droit à titre universel peuvent en demander la rétrocession pendant un délai de trente ans à compter de l'ordonnance d'expropriation, à moins que ne soit requise une nouvelle déclaration d'utilité publique ».

Le souci du législateur est de ne pas voir les personnes publiques conserver éternellement un bien sans l'affecter à l'objectif d'intérêt général qui a justifié un transfert de propriété forcé. Dans un arrêt du 2 juillet 2002, affaire *Motais de Narbonne* (CEDH, 2 juill. 2002, n° 48161/99, *Motais de Narbonne c/ France*, AJDA 2002. 1226, note R. Hostiou ; *ibid.* 1277, chron. J.-F. Flauss, la Cour européenne des droits de l'homme a insisté sur la nécessité, même en cas d'expropriation pour la constitution d'une réserve foncière, de réaliser les travaux dans le délai requis.

À défaut, la juridiction européenne considère que la personne publique fait peser sur le propriétaire une charge excessive. Il importe, en effet, d'éviter les risques de détournement de procédure, qui pourraient conduire une collectivité locale à conserver ce bien, puis à le revendre après un certain délai sans réaliser l'opération pour laquelle elle a été autorisée à acquérir un terrain en vertu d'une procédure exorbitante du droit commun, en réalisant au passage une plus value qui aurait du profiter à l'ancien propriétaire (V. J. Jeanneney, RFDA 2015. 937).

Mais que se passe-t-il lorsque l'autorité expropriante fait valoir qu'elle n'a pas réalisé les travaux dans le délai de cinq ans prévu par l'article L. 421-1 pour un juste motif ? Dans l'arrêt commenté, la Cour de cassation semble admettre l'hypothèse d'une sorte de cas de force majeure ou d'un fait justificatif. Le retard causé, ici, par la nécessité de procéder à des fouilles archéologiques, s'imposant à l'autorité expropriante, semble permettre un dépassement de délai et faire obstacle à la rétrocession du bien aux expropriés.

Une lecture plus attentive de l'arrêt de la cour d'appel de Nîmes du 12 janvier 2017, dont la cassation était demandée dans l'affaire ayant débouché sur l'arrêt commenté, laisse penser que l'analyse de la Cour de cassation est plus nuancée. Dans cette affaire, l'autorité expropriante avait, dans le délai de cinq ans de la DUP, sollicité une autorisation de réaliser des fouilles archéologiques préalablement à l'exécution de ses travaux. La juridiction du second degré en avait donc conclu que ces fouilles s'imposaient à l'autorité administrative en application de la législation relative à l'archéologie préventive préalablement à la construction de l'ouvrage d'utilité publique. Elle poursuivait son raisonnement en considérant que ces travaux devaient donc être pris en compte dans le cadre de l'examen des conditions énoncées à l'article L. 12-6 du code de l'expropriation, aujourd'hui numéroté L. 421-1. Les fouilles archéologiques étaient donc bien, selon la cour d'appel, incluses dans l'ensemble des travaux déclarés d'utilité publique. Le fait qu'elles aient commencé avant l'expiration du délai de cinq ans interdisait aux expropriés de demander la rétrocession de leur bien. Ce faisant, la juridiction du second degré caractérisait les « travaux significatifs » exigés par la jurisprudence pour faire échec à une demande de rétrocession (Civ. 3^e, 28 févr. 2007, n° 06-11.922, AJDI 2007. 760, obs. R. Hostiou).

L'arrêt de la Cour de cassation n'est cependant pas exempt de critiques. Il laisse, en effet, à penser que le dépassement du délai de cinq ans prévu par l'article L. 421-1 n'est pas une condition suffisante pour demander la rétrocession de son bien. L'existence d'un fait justificatif de ce retard, en l'espèce l'obligation légale de réaliser des fouilles archéologiques, pourrait fonder un refus de restituer le terrain. Mais comment, en l'absence de précision légale, apprécier par avance le caractère suffisant d'un fait justificatif ? Est-ce seulement le caractère incontournable de l'impossibilité de réaliser les travaux déclarés d'utilité publique dans le délai de cinq ans ? Mais quelle autorité est légitime pour valider une telle excuse ? De même, en admettant sa pertinence, que se passe-t-il si l'autorité expropriante a, par ailleurs, tardé à respecter ses obligations ? La faute d'un aménageur dans le lancement de l'opération pourrait-elle anéantir le caractère justificatif de la cause du retard ? Quelle serait la position des juges si les travaux d'utilité publique ne suivaient pas immédiatement l'événement constituant ce fait justificatif ? Le droit de rétrocession serait-il alors à nouveau ouvert au propriétaire ? La formulation de l'arrêt de la Cour de cassation ne permet pas de répondre à ces interrogations et pose, en réalité, plus de questions qu'elle n'en résout.

Il n'est pas exclu que la haute juridiction, dans la présente affaire, ait été sensible au fait que l'ouvrage à réaliser dans le cadre de l'opération déclarée d'utilité publique était un ouvrage public qui avait été effectivement construit. Il eût donc été difficile à l'exproprié, en cas de reconnaissance de son droit de rétrocession, d'obtenir la restitution du bien puisque, encore aujourd'hui et sauf cas exceptionnel, le principe demeure qu'un ouvrage public même « mal planté » ne se déplace pas. Si l'exproprié avait obtenu cette rétrocession, il aurait donc eu comme seule ressource de demander des dommages et intérêts. Mais le

fait que l'autorité expropriante ait démontré sa volonté de réaliser l'opération d'intérêt général pour laquelle elle avait obtenu l'autorisation d'expropriation ne lui aurait sans doute pas permis d'obtenir une indemnisation importante. Les juges ont peut-être voulu éviter un débat sans fin.

Frédéric Lévy

Conseil pratique

Le délai de cinq ans pour exécuter des travaux déclarés d'utilité publique est court. Il vaut mieux les commencer rapidement dès l'obtention de l'ordonnance d'expropriation.