



# Chronique de l'expropriation

## Frédéric Lévy

Avocat associé en charge des pôles action foncière et environnement du cabinet DS Avocats

## Michaël Moussault

Avocat à la Cour

## Claire Pendred

Avocate à la Cour

## LA SITUATION PRIVILEGIEE, UNE NOTION JURIDIQUEMENT PROTEGEE.

**Cour de cassation, 3<sup>e</sup> chambre civile, 6 novembre 2012, n<sup>o</sup> de pourvoi 1123.952**

▶ Selon une jurisprudence constante de la Cour de Cassation, depuis un arrêt du 1<sup>er</sup> décembre 1993 (Cour de Cassation, 3<sup>e</sup> chambre civile, 1<sup>er</sup> décembre 1993, n<sup>o</sup> de pourvoi 92-70457), la Haute Juridiction reconnaît une valeur intermédiaire à des parcelles de terres ne bénéficiant pas de la qualification de terrain à bâtir lorsqu'elles se trouvent en situation privilégiée.

C'est ainsi qu'ont été notamment considérés en situation privilégiée :

- ▶ des terrains situés à proximité d'établissements industriels et voies de circulation (Cour de Cassation, 3<sup>e</sup> chambre civile, 1<sup>er</sup> décembre 1993, arrêt précité),
- ▶ des terrains présentant une façade de 400 mètres sur une voie viabilisée située à proximité d'une grande agglomération

(Cour de Cassation, 3<sup>e</sup> chambre civile, 27 avril 1994, n<sup>o</sup> de pourvoi 92-70466),

- ▶ des terrains situés à proximité d'agglomérations (Cour de Cassation, 3<sup>e</sup> chambre civile, 14 février 1996, n<sup>o</sup> de pourvoi 95-70006),
- ▶ des parcelles qui se trouvaient à proximité d'un réseau complet de communications (Cour de Cassation, 3<sup>e</sup> chambre civile, 10 mars 2009, n<sup>o</sup> de pourvoi 08-12281),
- ▶ des parcelles situées à la périphérie du centre-ville, à proximité d'équipements collectifs (Cour de Cassation, 3<sup>e</sup> chambre civile, 15 janvier 2008, n<sup>o</sup> de pourvoi 06-20845) etc.

L'arrêt commenté n'est donc pas novateur même si, au cas d'espèce, la Cour de Cassation n'a pas « simplement » validé l'utilisation de la

notion de situation privilégiée dans l'évaluation d'un terrain exproprié, mais a sanctionné les juges du fond pour avoir refusé de prendre en compte l'emplacement privilégié d'une parcelle dans leur évaluation. Les faits étaient les suivants :

Des propriétaires de parcelles situées à Viggianello en Corse du Sud ont, dans le cadre d'une procédure en fixation d'indemnités d'expropriation, demandé l'évaluation de leurs parcelles par référence à des terrains constructibles. Il ne pouvait être fait droit à leur demande puisqu'en application de l'article L. 13-15 du Code de l'expropriation, deux conditions cumulatives doivent être remplies pour qu'un terrain puisse recevoir la qualification de « terrain à bâtir » : le terrain doit être situé dans un secteur désigné comme constructible à la date de référence<sup>1</sup>. Il doit ensuite être desservi par une voie d'accès, un réseau électrique, un réseau d'eau potable et, lorsque les règles d'urbanisme l'exigent, un réseau

d'assainissement. Il importe de préciser que la dimension de ces réseaux est appréciée au regard de l'ensemble de la zone lorsqu'il s'agit de terrains situés dans une zone désignée « *par un plan d'occupation des sols rendu public ou approuvé comme devant faire l'objet d'une opération d'aménagement d'ensemble* ».

En l'espèce, le terrain dont s'agit n'était pas directement desservi et n'était pas viabilisé.

C'est donc logiquement que les juges du fond ont considéré qu'il ne pouvait être qualifié de « terrain à bâtir » et en ont déduit qu'il devait être évalué en considération de son seul usage effectif<sup>2</sup> à la date de référence, c'est-à-dire en tant que prairie ou chênaie.

La difficulté réside en ce que la Cour d'Appel, après avoir rejeté la demande des expropriés d'évaluer leur terrain comme un terrain constructible, a également rejeté leur demande de prendre en compte le caractère « exceptionnel du site balnéaire de Propria-

no », dans le périmètre duquel était situé le tènement exproprié.

La Cour de Cassation a considéré « *qu'en statuant ainsi, alors qu'un terrain auquel est refusée la qualification de terrain à bâtir peut simplement bénéficier d'une plus-value de situation en considération, notamment, de son emplacement privilégié, la Cour d'Appel, qui n'a pas recherché, comme elle y était invitée, si la situation des parcelles expropriées ne pouvait pas être considérée comme privilégiée, n'a pas donné de base légale à ses décisions...* ».

Cet arrêt est original car on aurait pu penser que la Haute Juridiction estime que la prise en compte de la qualité d'un emplacement relève de l'appréciation souveraine des juges du fond et que ceux-ci n'avaient méconnu aucune obligation légale en déclarant « *inopérants les développements sur le caractère exceptionnel du site balnéaire de Propriano* », dès lors qu'ils avaient écarté la qualification de terrain à bâtir et estimé que les parcelles expropriées devaient être évaluées au regard de leur seul usage effectif (prairie ou chênaie) à la date de référence.

Telle n'a pas été la position de la haute juridiction qui réitère ainsi son attachement à la notion de situation privilégiée, créée par la jurisprudence, sans cadre législatif clairement défini.

En l'espèce, la Cour de cassation sanctionne la Cour d'Appel d'Aix-en-Provence au visa de l'article L. 13-13 du Code de l'expropriation, lequel dispose que l'indemnité d'expropriation doit couvrir l'intégralité du préjudice direct, matériel et certain subi par l'exproprié.

Il aurait sans doute été intéressant de connaître la position de la Haute

juridiction sur la difficile conciliation entre le principe d'évaluation au regard de l'usage effectif du terrain exproprié non constructible (cf. article L 13-15 du Code de l'expropriation) et la prise en compte de son emplacement privilégié.

En dépit de l'absence de réponse à cette interrogation cet arrêt est néanmoins instructif : les juges de l'expropriation ne sont plus uniquement invités à prendre en considération l'emplacement privilégié des terrains non constructibles, ils sont sanctionnés lorsqu'ils ne le font pas.

## PRÉCISION SUR LE CONTENU DE L'ESTIMATION SOMMAIRE ET GLOBALE DANS LE DOSSIER D'ENQUÊTE PUBLIQUE

**CE, 19 octobre 2002, Commune de Levallois-Perret, n° 343069**

➤ L'estimation sommaire des dépenses a pour objet de permettre au public de s'assurer que les acquisitions, travaux ou ouvrages, compte tenu de leur coût total réel, tel qu'il peut être raisonnablement apprécié à l'époque de l'enquête, ont un caractère d'utilité publique<sup>3</sup>. Ce volet foncier constitue d'ailleurs un élément essentiel d'appréciation du bilan « *coûts-avantages* ».

Conformément à la jurisprudence statuant sur le fondement des dispositions de l'article R. 11-3 I 5° du Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, l'estimation des dépenses doit comporter d'une part, l'indication du montant des futures acquisitions foncières à réaliser et d'autre part, le coût des travaux et des aménagements projetés.

Si traditionnellement la jurisprudence administrative se prononce

davantage sur le caractère manifestement sous-évalué de l'estimation sommaire des dépenses, le Conseil d'Etat, dans une décision remarquée du 19 octobre 2012, est venu préciser la composition de l'estimation pour ce qui concerne les acquisitions foncières effectuées préalablement à la déclaration d'utilité publique.

Dans cette affaire, la Cour administrative d'appel<sup>4</sup> avait annulé l'arrêt du 16 février 2007 par lequel le Préfet des Hauts-de-Seine avait déclaré d'utilité publique le projet de construction d'un immeuble de six étages comportant vingt-sept logements sociaux au motif que l'estimation sommaire des dépenses était insuffisante dans la mesure où le poste « *acquisition des immeubles et terrains* » ne tenait pas compte du coût d'acquisition par la Commune de

deux parcelles cadastrées K-34 et K-35, alors que le coût de cession de ces parcelles à l'aménageur qui avait été estimé à une somme de deux millions d'euros, par une délibération du 3 novembre 2003, était compris dans l'estimation. Les juges d'appel ont dès lors considéré que l'absence du montant d'acquisition de ces parcelles ne permettait pas de connaître le coût total de l'opération.

Le Conseil d'Etat infirme toutefois la position de la Cour en retenant que :

« *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* ».

La haute juridiction ne suit pas plus le raisonnement de son rapporteur public qui, dans cette affaire, estimait également que la revalorisation financière de ces terrains dans l'estimation sommaire des dépenses engagées traduisait le rattachement des opérations d'acquisition de ces parcelles au projet soumis à enquête publique.

Si cette décision s'inscrit dans la continuité de la jurisprudence précédemment rendue en la matière<sup>5</sup>, selon laquelle le coût total de l'opération comprend les terrains à acquérir ainsi que les terrains déjà acquis avant l'ouverture de l'enquête publique, elle innove quelque peu. Le juge introduit ici un critère lié à l'ancienneté. Il

exerce en effet un contrôle sur les acquisitions foncières effectuées antérieurement à la DUP, au regard de la date à laquelle celles-ci sont intervenues. Plus les acquisitions amiables sont éloignées de la date du projet déclaré d'utilité publique, plus les chances de les rattacher directement à la réalisation de l'opération d'aménagement sont faibles.

Au cas précis, les parcelles avaient été acquises à l'amiable en 1987 soit plus de 19 ans avant l'arrêté de DUP et en 2000, avant l'entrée en vigueur de la loi du 13 décembre 2001 relative à la solidarité et au renouvellement urbains qui institue notamment le quota de 20 % de logements sociaux dans les villes. Or, d'après les conclusions du rapporteur public, la motivation du projet reposait justement sur la mise en œuvre de cette nouvelle orientation. Il en résulte que le Conseil d'Etat n'établit aucun lien direct entre le projet envisagé et les acquisitions litigieuses. Il est vrai que la confusion était permise au cas d'espèce. Les deux parcelles acquises à l'amiable en 1987 et 2000 et revendues à l'aménageur en 2006 servaient de terrain d'assiette à la construction déclarée d'utilité publique.

Cette décision fait écho à un arrêt rendu quelques mois auparavant par la haute juridiction qui avait censuré la Cour administrative d'appel de Douai au motif que celle-ci s'était livrée à une dénaturation des pièces du dossier en retenant que l'autorité expropriante n'avait pas chiffré dans son estimation sommaire des dépenses, deux marchés conclus dans le cadre d'une opération plus vaste que celle soumise au dossier d'enquête publique DUP et alors même que les travaux ne figuraient pas dans le périmètre de l'opération litigieuse<sup>6</sup>.

Si le juge de cassation témoigne ici d'une certaine souplesse dans le contrôle qu'il opère sur le contenu de l'estimation des dépenses

préalable à la DUP, les collectivités publiques et les aménageurs doivent cependant faire preuve de vigilance dans la détermination du calcul des dépenses présentées dans l'estimation. Bien que sommaire et prévisionnelle, l'estimation doit permettre d'évaluer le projet dans sa globalité<sup>7</sup>.

Au regard de la décision commentée, le prix des propriétés acquises à l'amiable peu de temps avant la DUP devra être en tout cas pris en compte dans l'estimation. De même, dans les ZAC à maîtrise foncière partielle, il conviendra désormais de s'interroger sur la nécessité de chiffrer les acquisitions éventuelles résultant soit de décisions d'opportunités soit de la mise en œuvre par des propriétaires d'un droit de délaissement ou d'un droit de préemption.

Il n'est par ailleurs pas inutile de rappeler que dans le cadre d'une procédure d'expropriation de fonds de commerce, le coût des évictions commerciales et des frais de réinstallation d'enseignes commerciales doivent être également chiffrés. Les baux commerciaux, dont le coût d'indemnisation est parfois plus important que la valeur des immeubles à exproprier, demeurent des éléments inhérents au foncier<sup>8</sup>. ■

1 - La date de référence est fixée à un an avant l'ouverture de l'enquête publique ou, en cas d'instauration d'un droit de préemption :

- « Pour les biens compris dans le périmètre d'une zone d'aménagement différé :

- o La date de publication de l'acte délimitant le périmètre provisoire de la ZAD lorsque le bien est situé dans un tel périmètre provisoire ou lorsque l'acte créant la zone est publié dans le délai de validité d'un périmètre provisoire ;
- o La date de publication de l'acte créant la ZAD si un périmètre provisoire de ZAD n'a pas été délimité ;
- o Dans tous les cas, la date du dernier renouvellement de l'acte créant la ZAD ;

- Pour les biens non compris dans un telle zone, la date est devenu opposable aux tiers le plus récent des actes rendant public, approuvant, révisant ou modifiant le POS ou approuvant, révisant ou modifiant le PLU et délimitant la zone dans laquelle est situé le bien ». (article L.213-4 du Code de l'urbanisme).

2 - Conformément à l'article 13-15 du Code de l'expropriation.

3 - CE, 2 octobre 1996, Ministre de l'intérieur c/ Consorts Hottinguer, n° 91296 et CE, 28 mars 2011, Collectif contre les nuisances du TGV de Chasseneuil du Poitou et de Migné-Auxances, n° 330256.

4 - CAA Versailles, 24 juin 2010, Messieurs Pierre et Gilles Boyer et Monsieur et Madame Bruneau, n° 09VE01066.

5 - CE, 23 février 1979, Monsieur Desmaizères, n° 03389.

6 - CE, 22 juin 2012, Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres et autres, n° 337343.

7 - CE, 25 février 1985, Ville de Rodez et autres, n°40806.

8 - CAA Lyon, 27 avril 2010, Abahouni / Communauté urbaine de Lyon, n°08LY01364.