



Chronique de l'expropriation

Frédéric Lévy

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

Michaël Moussault

Avocat à la Cour

Clément Mortini

Avocat à la Cour

QUESTIONS SUR UN TERRAIN POLLUÉ À LA COUR DE CASSATION

Cour de Cassation, 3^e Chambre Civile, 5 juin 2012, pourvoi n° 11-19230

« Attendu qu'ayant relevé que le bâti, qui représentait 22 % de la superficie totale du terrain, était constitué de bâtiments industriels, en mauvais état, susceptibles de contenir de l'amiante et que seul un bâtiment édifié sur une parcelle et un hangar totalement ouvert construit sur une autre était loué et retenu que les parcelles situées en zone constructible mais insuffisamment équipées, devaient être évaluées selon leur usage de terrain bâti en tenant compte de leur situation privilégiée et de la présence de pollution laquelle ne devait pas être prise en charge par l'expropriée, la Cour d'Appel, répondant aux conclusions, a évalué souverainement les parcelles expropriées en retenant la méthode d'évaluation et les termes de comparaison qui lui sont apparus les mieux appropriés et en tenant compte de la situation et des caractéristiques du bien exproprié »

Ainsi, un terrain bâti pourrait ne pas être un « terrain à bâtir » et un terrain pollué pourrait être évalué comme s'il était exempt de toute pollution.

Des précisions s'imposent.

Le bien exproprié était constitué d'un bâti d'une surface de 1,570 m² et d'un hangar ouvert de

400 m², le tout édifié sur un terrain d'une superficie de 8,686 m².

Les bâtiments industriels en cause étaient en mauvais état : les entrées de trois des bâtiments étaient condamnées, la présence d'amiante était suspectée, un des bâtiments était en ruine et seul un

des bâtiments et le hangar totalement ouvert était encore loués.

Par ailleurs, il n'était pas contesté que le site exproprié était pollué dans des proportions importantes, même si une procédure de remise en état du terrain existait, indépendamment de la procédure en fixation d'indemnités.

La question posée à la Cour de Cassation était donc double : la méthode de la récupération foncière utilisée par la Cour d'appel était-elle adaptée, et son refus de pratiquer un abatement lié à la pollution du terrain était-il justifié ? A ces deux questions la Haute juridiction a répondu par l'affirmative et a rejeté le pourvoi formé par l'autorité expropriante.

Si, de prime abord, cette décision peut laisser penser à un revirement de jurisprudence, l'examen de la motivation des juges du quai de l'horloge permettra de se convaincre du contraire.

S'agissant de la méthode d'évaluation, on sait depuis un arrêt du 18 mars 1974 (pourvoi n° 73-70125) que « les juges du fond sont libres d'adopter la méthode d'éva-

luation et le mode de calcul qui leur paraît préférable ».

Il était par conséquent logique que la Cour de Cassation qui considère que la méthode d'évaluation à adopter relève de l'appréciation souveraine des juges du fond, rejette le moyen tiré d'une méthode d'évaluation inadaptée.

En l'occurrence, la Cour d'appel a retenu la méthode dite de la récupération foncière¹ en considérant, au vu de l'état d'entretien des constructions, que la valeur du bien exproprié tenait « davantage à sa situation privilégiée dans une zone constructible qu'à la qualité du bâti qui est édifié sur le terrain ». L'expropriant reprochait à la Cour d'Appel d'avoir privilégié cette méthode qui, selon lui, était contraire à l'article L. 13-15 du Code de l'expropriation, qui prévoit que le bien exproprié doit être apprécié d'après son usage effectif à la date de référence. L'expropriant arguait qu'à cette date, les constructions en cause conservaient une valeur intrinsèque qu'il appartenait au juge de l'expropriation de déterminer.

La méthode ainsi retenue, plus favorable à l'expropriée, aboutissait à une solution « originale » : le terrain d'assiette des constructions ne pouvait être qualifié de « terrain à bâtir » alors même qu'il abritait déjà différentes constructions.

Aussi paradoxal que cela puisse paraître, cette position était justifiée en l'espèce par la circonstance que le bien dont s'agit allait être, postérieurement à son acquisition, inclus dans une opération d'aménagement d'ensemble.

Or, en pareille circonstance, l'article L. 13-15 du Code de l'expropriation susvisé impose la réunion de deux conditions cumulatives pour qu'un terrain puisse être qualifié de « terrain à bâtir » :

- ▶ D'une part, être situé dans un secteur désigné comme constructible par le document d'urbanisme applicable à la date de référence ;
- ▶ Et, d'autre part, être desservi par une voie d'accès, un réseau électrique, un réseau d'eau potable, et dans la mesure où les règles relatives à l'urbanisme

et à la santé publique l'exigent pour construire sur ce terrain, un réseau d'assainissement, la dimension de ces réseaux devant être appréciée au regard de l'ensemble de la zone lorsque le terrain à évaluer fait l'objet d'une opération d'aménagement d'ensemble.

En l'espèce, les réseaux existants n'étant pas de dimension suffisante pour alimenter l'ensemble de la ZAC, le terrain exproprié, bien que construit, ne pouvait être qualifié de « terrain à bâtir ».

C'est donc à juste titre que la Cour d'Appel de RENNES a refusé aux terrains en cause cette qualification et les a évalués selon « leur usage de terrain bâti en tenant compte de leur situation privilégiée, en bord de Loire, proche du centre de COUERON et à proximité de voies et réseaux ».

S'agissant de la pollution des terrains, la Cour de Cassation a estimé que le coût de la dépollution ne devait pas être supporté par l'expropriée.

A cet égard, il convient de rappeler que le juge de l'expropriation n'a pas pour mission de rechercher l'identité du pollueur ou le responsable de la pollution.

Sa mission, encadrée par l'article L. 13-8 du Code de l'expropriation², ne lui permet pas de condamner un exproprié pollueur mais uniquement de déterminer le prix du bien exproprié.

Or, depuis un arrêt du 29 janvier 2003, la Cour de Cassation juge que la contrainte de construction liée à la pollution des terrains constitue un facteur de moins-value de ceux-ci dont il doit être tenu compte dans la fixation de l'indemnité d'expropriation³.

La Haute juridiction a réaffirmé sa jurisprudence dans des termes strictement identiques par un arrêt du 26 mars 2003 (3^e civ., n^o pourvoi 02-70007).

Cette jurisprudence, depuis lors constante de la Cour de Cassation est appliquée régulièrement par les juridictions du fond⁴.

En l'espèce, les juges n'ont pas eu à s'interroger sur la prise en compte

de la pollution comme élément de moins value du terrain puisqu'ils ont considéré que « le juge de l'expropriation ne peut trancher le point de savoir à qui va incomber la dépollution dans le cadre de la procédure des installations classées mais encore, dès lors que cette procédure existe indépendamment de la procédure d'expropriation et doit amener à la remise en état du terrain, il n'y a pas lieu de tenir compte de cette pollution pour diminuer la valeur du terrain ».

En d'autres termes, une procédure était en œuvre visant à remettre en état le site exproprié, de sorte que l'expropriant n'avait pas à supporter de coût de dépollution.

Sans doute aurait-il été intéressant que la Cour de Cassation tranche la question de savoir si un abatement pour pollution peut être pratiqué sur la valeur d'un terrain qui ne peut être qualifié de « terrain à bâtir », dans la mesure où, jusqu'à présent, la Haute juridiction justifiait la pratique de tels abattements par la contrainte de construction générée par la présence d'une pollution.

CONSTITUTIONNALITÉ DE L'ARTICLE L 12-2

Conseil Constitutionnel : Décision n° 2012-247 QPC du 16 mai 2012

(Article L. 12-1 du Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique)

Le Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique est l'un des textes codifiés parmi les plus concernés par la procédure désormais bien connue de question prioritaire de constitutionnalité (QPC).

En raison de sa finalité, et de l'atteinte à la propriété privée engendrée, la procédure d'expropriation est régulièrement contestée au

visa des articles 16 et 17⁵ de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen de 1789, c'est à dire la méconnaissance du droit à un procès équitable et du respect du contradictoire ou encore la violation du droit de propriété, inviolable et sacré.

Au cas présent, c'est l'article L. 12-1 du Code de l'expropriation

qui est visé par les requérants, propriétaires de terrains inclus dans le périmètre d'une zone d'aménagement concerté (ZAC) située en Isère.

Il faut à ce stade rappeler que l'article litigieux dispose :

« Le transfert de propriété des immeubles ou de droits réels immobiliers est opéré par voie, soit d'accord amiable, soit d'ordonnance. L'ordonnance est rendue, sur le vu des pièces constatant que les formalités prescrites par le chapitre Ier ont été accomplies, par le juge dont la désignation est prévue à l'article L. 13-1 ci-après. L'ordonnance envoie l'expropriant en possession, sous réserve qu'il

se conforme aux dispositions du chapitre III et de l'article L. 15-2 ».

Dans cette affaire, les demandeurs avaient contesté l'arrêté déclaratif d'utilité publique devant le Tribunal administratif puis introduit un pourvoi en cassation contre l'ordonnance d'expropriation.

C'est dans le cadre de cette dernière procédure qu'ils ont notamment demandé à la Cour de Cassation de transmettre au Conseil Constitutionnel une QPC visant l'article L.12-1 précité au motif notamment de l'absence de respect du principe de contradictoire à l'occasion du prononcé de l'ordonnance d'expropriation, laquelle opère un transfert de

propriété des biens au profit de l'expropriant.

Ce n'est pas la première fois que l'article L. 12-1 litigieux fait l'objet qu'une QPC. La Cour de Cassation avait jusqu'à présent toujours refusé de renvoyer les questions posées, ne les jugeant pas sérieuses⁶.

Cette fermeté résultait notamment d'une jurisprudence ancienne et constante par laquelle ladite Cour considère que la procédure aboutissant au prononcé de l'ordonnance d'expropriation est conforme à la convention européenne des droits de l'homme⁷ et « ne peut être assimilée à une instance »⁸.

Cependant, si dans sa décision rendue le 28 mars 2012, la Cour de Cassation juge de façon très motivée que plusieurs des questions posées par les requérants n'ont pas de caractère sérieux, les magistrats considèrent que « la question qui vise le caractère non contradictoire de la procédure suivie devant le juge de l'expropriation [...] apparaît sérieuse » et la transmettent au Conseil Constitutionnel. Il s'agissait ainsi de savoir si le juge de l'expropriation peut légalement transférer la propriété d'un bien, droit constitutionnellement protégé, en prononçant l'ordonnance d'expropriation sans avoir préalablement à entendre les parties dans le cadre d'une procédure contradictoire, au cours de laquelle l'expropriant et surtout l'exproprié pourraient faire valoir des observations, notamment lors de la tenue d'une audience publique.

Après avoir rappelé les dispositions contestées et exposé les griefs des requérants, le Conseil expose les différentes étapes de la procédure d'expropriation et rappelle notamment l'existence des différents recours qui peuvent être intentés contre les actes administratifs et contre l'ordonnance d'expropriation (pouvoi en cassation). Il constate alors qu'au stade du prononcé de l'ordonnance, le juge de l'expropriation se borne à véri-

fier que le dossier prévu par l'article R. 12-1 du Code de l'expropriation est complet et que le transfert de propriété peut être prononcé. Le Conseil rappelle à ce titre que l'expropriant ne peut pas encore prendre possession du bien.

Cette étape de vérification matérielle apparaît donc d'une importance moindre que celle de la fixation de l'indemnité, laquelle est déterminée par le juge de l'expropriation après une procédure contradictoire, caractérisée notamment par une visite des lieux, des échanges de conclusions et la tenue d'une audience. Le Conseil constitutionnel relève en outre que la décision du juge de l'expropriation est susceptible d'être contestée devant la Cour d'Appel, gage d'une nouvelle garantie procédurale.

Enfin, le Conseil rappelle également que le propriétaire exproprié peut faire constater le manque de base légale de l'ordonnance en cas d'annulation d'un des actes de la procédure administrative (article L. 12-5 du Code de l'expropriation). On se souviendra, par ailleurs, que l'article R 12-2-1 du Code de l'expropriation impose au juge de l'expropriation de surseoir au prononcé de l'ordonnance de l'expropriation si la DUP ou l'arrêté de cessibilité font l'objet d'une suspension dans le cadre d'une procédure de référé.

L'exproprié dispose par conséquent d'un certain nombre d'actions permettant de garantir ses droits. Celles-ci sont présentes à tous les stades de la procédure d'expropriation et la seule absence de caractère contradictoire du prononcé de l'ordonnance ne méconnaît ni les exigences de l'article 16 ni celles de l'article 17 de la Déclaration de 1789.

L'article L. 12-1 litigieux est ainsi déclaré conforme à la Constitution. Au final, la décision du Conseil Constitutionnel se situe dans la lignée des arrêts de la Cour de Cassation qui ne considère pas

l'étape du prononcé de l'ordonnance d'expropriation comme une réelle instance contentieuse.

A cet égard, il n'est pas inutile de préciser que dans une décision du 28 mars 2012⁹, la Cour de Cassation a jugé que l'ordonnance d'expropriation n'étant pas un jugement, sa notification pouvait être réalisée par l'expropriant par lettre recommandée avec demande d'avis de réception, et non pas exclusivement par acte extrajudiciaire.

La décision du 16 mai 2012 illustre la répartition assez peu équilibrée des compétences juridictionnelles des deux ordres de juridictions en matière d'expropriation en admettant indirectement que les décisions du juge administratif ont plus d'influence sur le transfert de propriété que celles du juge judiciaire, nonobstant le rôle de « gardien de la propriété privée » de ce dernier. On se souviendra que dans son rapport pour l'année 2000, la Cour de Cassation avait proposé d'organiser un débat contradictoire dès la saisine du juge de l'expropriation par le préfet¹⁰. Manifestement, cette suggestion a été oubliée. Faut-il en relancer l'idée au risque de ralentir trop gravement le déroulement de la procédure de transfert de propriété ? ■

1 - Laquelle consiste à valoriser uniquement le terrain considéré comme nu, en pratiquant un abattement correspondant au coût de démolition des constructions.

2 - Article L. 13-8 du Code de l'expropriation : « Lorsqu'il existe une contestation sérieuse sur le fond du droit ou sur la qualité des réclamants et toutes les fois qu'il s'élève des difficultés étrangères à la fixation du montant de l'indemnité et à l'application des articles L. 13-10, L. 13-11, L. 13-20 et L. 14-3, le juge règle l'indemnité indépendamment de ses contestations et difficultés sur lesquelles les parties sont renvoyées à se pourvoir devant qui de droit ».

3 - C. cass., 3^{ème} civ., 29 janvier 2003 : « A supposer que le terrain sur lequel cette société exerçait son activité, en vertu d'un bail commercial, soit affecté d'une pollution liée à l'exercice de cette activité, une telle pollution sera un facteur de moins-value du terrain au préjudice des bailleurs... ».

4 - Cf. notamment CA Paris, 15 mai 2003, Consorts Vergnes, CA Paris, 7 juin 2007, RG n° 06/00007, TGI Créteil, 8 décembre 2005, RG n° 05/00105, etc.

5 - Très récemment, la Cour de Cassation a par exemple décidé de renvoyer au Conseil Constitutionnel une QPC visant l'article L. 13-8 du Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique (fixation d'une indemnité alternative en cas de contestation d'un point de droit ne relevant pas de la compétence du juge de l'expropriation) afin de savoir si cet article porte atteinte aux droits et garanties par les articles 16 et 17 de la DDHC (Cass. Civ. 3^e, 10 juillet 2012, n° 12-40038).

6 - Voir par exemple : Cass. Civ. 3^e, 26 mai 2011, n° 10-25923 ; 15 décembre 2011, n° 11-40075.

7 - Cass. Civ. 3^e, 29 mai 2002, AJDI 2002 p.702

8 - Cass. Civ. 3^e, 11 mars 1971, Consorts Z., n° 70-70087.

9 - Cass. Civ. 3^e, 28 mars 2012, *SCI Investimo c/ CACG et SEPA*, n° 11-12115.

10 - La Protection de la personne, La Documentation Française, p. 12 et suivantes.