

## L'EXPROPRIATION

### Références :

Code de l'expropriation  
(CExp) – Ordonnance n°  
2014-1345 du 6 nov. 2014 et  
décret n°2014-1635 du 26  
déc.2014

Code de l'environnement  
(CEnv)  
art. L.123-1 et suivants

**La commune veut réaliser un projet qui nécessite  
l'acquisition de biens immobiliers...**

Une question préliminaire à se poser :

**Quelle est la position du propriétaire ?**

➔ Le propriétaire refuse la  
vente aux conditions posées  
par la commune :  
la procédure d'expropriation est  
nécessaire pour obtenir le  
transfert de propriété.

➔ Le propriétaire est d'accord sur le principe de la vente et le  
prix : l'acquisition se fait à l'amiable, après avis des Domaines  
(acquisitions d'un montant supérieur à 180 000 euros - article  
L.1311-1 et s. du CGCT), par acte notarié ou en la forme  
administrative.

➔ Le propriétaire est inconnu ou ne répond pas aux  
sollicitations de la commune : la vente ne peut pas se faire  
sans son consentement.  
Des procédures dérogatoires permettent de se passer de ce  
consentement à condition de suivre une procédure spécifique  
pour les immeubles en état d'abandon manifeste (article  
L.2343-1 du CGCT).

### **Quelles sont les conditions préalables à la mise en œuvre de la procédure d'expropriation ?**

Article L1 CExp : l'expropriation en tout ou partie, d'immeuble ou de droits réels immobiliers ne peut être prononcée qu'à la condition qu'elle réponde à une utilité publique préalablement et formellement constatée à la suite d'une enquête et qu'il ait été procédé contradictoirement, à la détermination des parcelles à exproprier ainsi qu'à la recherche des propriétaires, des titulaires de droits réels et des autres personnes intéressées. Elle donne lieu à juste et préalable indemnité.

### **Quel type de biens peut faire l'objet d'une expropriation ?**

➔ **Bien immobilier (terrain nu ou bâti), droits réels, démembrement du droit de propriété.**

➔ **L'expropriation peut porter sur un bien en totalité ou en partie** (tréfonds ou sous-sol, espace aérien, espace commun des immeubles en copropriété en état de carence - art. L.615-10 du Code de la construction et de l'habitation depuis la loi ALUR).

**N.B :** les immeubles relevant du domaine public font l'objet d'une procédure spécifique : l'arrêté de cessibilité emporte transfert de gestion des dépendances du domaine public. En cas de désaccord sur le prix, il faut saisir le juge de l'expropriation (Articles L.132-3 et L.132-4 CExp et L.2123-4 et L.2123-5 du CGCT).

## Pour quel type de projet ?

➤ **Utilité publique du projet**, correspondant à la satisfaction des besoins de la population communale et aux objectifs d'aménagement de l'article L.300-1 du Code de l'urbanisme.

**N.B :** Le recours à l'expropriation se justifie par l'utilité de l'opération projetée peu importe que l'expropriant dispose de multiples terrains dans son patrimoine, par ailleurs inappropriés à l'opération eu égard à leur situation, leur superficie, leur configuration ou leur disponibilité – CE 11/05/2016, req n° 375161 ; CE 08/06/2016 req n° 375162.

➤ **Réalité du projet** qui doit être suffisamment précis ou avancé, au jour de la décision.

**N. B :** La constitution de réserves foncières n'est pas une motivation suffisamment précise en principe, sauf si la commune justifie de la réalité d'un projet, à la date à laquelle la procédure de déclaration d'utilité publique (DUP) est lancée, alors même que ces caractéristiques précises ne sont pas définies à cette date ; et si la nature du projet apparaît bien au dossier d'enquête préalable.

CE 21/05/2014 req n°354804 : validation de la procédure d'expropriation menée par Montpellier Agglomération pour créer une réserve foncière destinée à garantir l'aménagement et l'extension d'un parc d'activité, conformément à la vocation de la zone définie dans le PLU.

## Quel type de procédure d'enquête publique ?

➤ **L'enquête parcellaire** a pour objectif la détermination contradictoire des parcelles à exproprier et la recherche des propriétaires, ayants droits et intéressés - art. L.131-1et s. CExp.

➤ **L'enquête publique**, a notamment pour objet de mettre en place la concertation sur l'utilité publique du projet.

Depuis la loi Grenelle 2, on distingue deux types d'enquête publique :

- L'enquête prévue par les articles L.123-1 à 123-9 CEnv pour les déclarations d'utilité publique de travaux, d'aménagement ou de construction susceptibles d'affecter l'environnement.
- L'enquête prévue par les articles L.110-1 et R.111-2 CExp pour les autres déclarations d'utilité publique.

➤ **L'étude d'impact** a également été réformée par la loi Grenelle 2 : suppression de la notice d'impact au profit d'une étude d'impact chaque fois que le projet est susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement ou la santé publique, compte tenu de sa nature, de ses dimensions ou de sa localisation. L'étude est requise d'office pour certains projets ou au cas par cas pour d'autres - art. L.122-1 CEnv et L.122-2 CExp.

## Comment mettre en œuvre la procédure d'expropriation ?

### ➤ Phase administrative

#### Etape 1 : Préparation des enquêtes

⇒ Concertation préalable du public facultative avant la mise en œuvre du projet.

⇒ Délibération de la commune pour approuver les dossiers préparatoires et solliciter le Préfet.

⇒ Transmission du dossier au Préfet :

Contenu du dossier préparatoire de l'enquête publique : la notice explicative du projet d'utilité publique (détail des raisons notamment en matière d'insertion dans l'environnement qui motive le projet) ; un plan de situation ; un plan général des travaux ; les caractéristiques principales des ouvrages les plus importants ; l'appréciation sommaire des dépenses ; l'étude d'impact, lorsque les ouvrages ou travaux n'en sont pas dispensés ; une évaluation socio-économique si les travaux sont relatifs à un grand projet d'infrastructure de transport.

Contenu du dossier d'enquête parcellaire : un plan parcellaire (extrait du plan cadastral permettant l'identification des parcelles) et la liste des propriétaires (renseignements issus du cadastre, du fichier immobilier ou autre).

⇒ Saisine du Tribunal administratif par le préfet aux fins de nommer le commissaire enquêteur, inscrit sur une liste d'aptitude.

## **Etape 2 : Déroulement de l'enquête publique**

⇒ Arrêté d'ouverture pris par le Préfet

Contenu : objet, durée de l'enquête, nom et coordonnées du commissaire enquêteur, modalités de consultation du dossier et de formulation des observations du public (heures, jours et lieu : mairie ou préfecture si le projet concerne plusieurs communes).

Formalités :

- Affichage en mairie de l'avis d'ouverture, 8 jours avant le début de l'enquête.
- Publication dans 2 journaux régionaux, 8 jours avant le début de l'enquête.
- Notification aux propriétaires les informant du dépôt du dossier en Mairie pour consultation.

⇒ Phase d'enquête

Durée : 15 jours minimum pour l'enquête de droit commun ; 30 jours maximum pour l'enquête environnementale.

**Réunion publique** organisée selon les règles des articles L.123-13 et R.123-17 du CEnv.

**Registres** destinés à recueillir les observations du public auxquels sont annexés les éventuels courriers et courriels reçus, si l'envoi électronique est prévu par l'arrêté d'ouverture ; clos et paraphés par le Maire ou le Préfet, puis transmis au commissaire enquêteur dans les 24 heures - art. R.112-18 CExp.

**N.B** : Les indemnités du commissaire enquêteur sont dues par le maître d'ouvrage (vacation et frais de mission) – art. R 111-6 CExp. Pour les enquêtes environnementales : possibilité de nommer également un expert par le Tribunal administratif à la demande du commissaire enquêteur – art. L 123-13 du CEnv.

⇒ Clôture : rapport du commissaire enquêteur

Contenu : examen des observations du public, ses conclusions et son avis motivé favorable ou défavorable, éventuellement assorti de réserves ou de recommandations. Les conclusions du Commissaire enquêteur sont communicables à toute personne intéressée qui en fait la demande - art. L.112-1 CExp.

Formalités :

- **Transmission au Préfet.**
- **Dépôt en mairie et en préfecture** pour permettre la consultation dans l'année qui suit la clôture.
- **Avis préalables** :
  - Avis obligatoire de la commune, si l'avis du Commissaire enquêteur est défavorable. A défaut de délibération dans les 3 mois, la commune est présumée renoncer au projet - art. R.112-23 CExp.
  - Avis obligatoire du service des Domaines (Directeur départemental des Finances Publiques). A défaut de réponse dans le mois qui suit sa saisine, l'avis est tacite - art. R.1211-3 du CG3P.
  - Avis des services de l'Etat (monument historique, sites classés).

⇒ Déclaration de projet - art. L.126-1 CEnv.

Délibération sur l'intérêt général du projet, dès lors que les travaux, aménagements ou ouvrages sont susceptibles d'affecter l'environnement, prise dans l'année qui suit la clôture de l'enquête.

A défaut, aucune autorisation de travaux ne peut être délivrée.

## **Etape 3 : Déroulement de l'enquête parcellaire**

⇒ Arrêté d'ouverture pris par le Préfet

Contenu : désignation du commissaire enquêteur ou de la commission d'enquête ; modalités (objet, jour et heures, lieu, délai) - art. R.131-1 et s. CExp.

Publicité :

- Avis affiché en mairie portant à la connaissance du public le contenu de l'arrêté d'ouverture.
- Publication dans un journal diffusé dans le département, 8 jours avant l'ouverture de l'enquête .
- Notification aux propriétaires les informant du dépôt du dossier en Mairie pour consultation.

**N.B :** En cas de propriétaire inconnu : notification en double à la mairie et affichage ; le cas échéant, notification aux locataires.

⇒ Phase d'enquête

Durée : délai fixé par le préfet dans l'arrêté d'ouverture (15 jours à 1 mois maximum ; prolongation possible).

Registres destinés à recueillir les observations du public à disposition en mairie.

⇒ Clôture et proposition du tracé

Formalités :

- Signature des registres par le maire.
- Transmission au commissaire enquêteur dans les 24 heures.
- Procès-verbal des opérations et avis obligatoire du commissaire enquêteur rendu dans le délai imparti par l'arrêté d'ouverture (1 mois maximum) et transmission au Préfet - art. R.131-9 CExp.

⇒ Proposition d'un tracé modificatif - art. R.131-11 et s. CExp :

Avertissement adressé au maire et aux propriétaires intéressés qui peuvent faire valoir leurs observations sous 8 jours ; pendant ce délai le dossier et le PV restent à disposition en mairie.

Nouvel avis du commissaire enquêteur sous 8 jours ;

Nouvelle transmission au Préfet.

Une nouvelle enquête parcellaire ne sera imposée qu'en cas de modifications substantielles.

#### **Etape 4 : Déclaration d'utilité publique et de cessibilité**

⇒ Arrêté de DUP pris par le Préfet - art. L.121-1 et s. CExp.

Délai : 1 an maximum suivant la clôture de l'enquête publique.

Contenu : motivation obligatoire en cas de refus de DUP ; indication de la commune qui mène l'enquête si plusieurs communes sont concernées, délai pour réaliser l'expropriation (5 ans ou 10 ans si le projet est prévu dans le document d'urbanisme).

**Avis obligatoire de la commune** dans le délai de 6 mois.

**Prorogation possible** sans nouvelle enquête publique, si aucune circonstance nouvelle ne survient.

⇒ Arrêté de cessibilité pris par le Préfet - art. L.132-1 et R.132-1 et s. CExp

Contenu : liste des parcelles ou droits réels immobiliers déclarés cessibles, identité des expropriés, document d'arpentage.

**N.B :** Si l'arrêté de DUP est pris postérieurement à l'enquête parcellaire, il vaut arrêté de cessibilité.

### **⇒ Phase judiciaire**

#### **Etape 1 : Transfert de propriété**

⇒ Saisine du juge de l'expropriation (TGI) par le Préfet - art. R.221-1 CExp.

Contenu du dossier : acte déclaratif de l'utilité publique ; plan parcellaire et arrêté du préfet organisant l'enquête parcellaire ; pièces justifiant l'accomplissement des formalités et notifications individuelles ; procès-verbal établi à la suite de l'enquête parcellaire ; arrêté de cessibilité pris depuis moins de 6 mois.

⇒ Ordonnance d'expropriation dans les 15 jours qui suivent la réception du dossier au greffe.

Pas de procédure contradictoire : si le dossier est complet, le juge a compétence liée.

**N.B :** Si un référé est déposé contre les arrêtés de DUP et/ou de cessibilité, le Préfet en informe le juge qui sursoit à statuer - art. R.211-3 CExp. En cas d'annulation des arrêtés, il doit refuser de prononcer l'ordonnance d'expropriation.

⇒ Notification de l'ordonnance au propriétaire par l'expropriant par LRAR ou acte extrajudiciaire.

A défaut, l'ordonnance reste valable mais les délais de recours et de prescription ne courent pas – art. R.221-8 CExp.

⇒ Publication obligatoire de l'ordonnance au bureau des hypothèques.

Effets : transfert de propriété et extinction des droits réels et personnels ; résiliation des baux en cours contre indemnité d'éviction, à condition que l'exproprié ait notifié l'expropriation aux locataires ; possibilité de revendre les biens expropriés - art. L.222-4 CExp.

En cas de pluralité d'expropriés ou d'ayants droits : publicité collective par l'affichage d'un avis en mairie et une publication dans les journaux - art. R.13-15 CExp.

## Etape 2 : Fixation du prix

⇒ L'expropriant adresse une offre indemnitaire par LRAR au propriétaire - art. L.311-4 CExp.

Contenu : indemnité principale et le cas échéant offres en nature, indemnités accessoires, offre de relogement et indication des formalités de saisine du juge de l'expropriation par la partie la plus diligente.

Délai de saisine : 1 mois.

⇒ Le propriétaire l'accepte : signature d'un acte en la forme administrative ou authentique.

⇒ Le propriétaire la refuse : fixation judiciaire du prix par le juge de l'expropriation.

Procédure :

- Echange de mémoires portant sur le prix dans le délai de 6 mois.
- Visite sur les lieux dans le délai de 2 mois + Procès-Verbal des opérations.
- Audience publique.
- Jugement : fixation du prix et du montant des éventuelles indemnités, prononcé des dépens à la charge de l'expropriant, règlement d'un éventuel litige relatif au droit au relogement de l'exproprié.

⇒ Fixation de l'indemnité - art. L.322-1 et s. CExp.

- Indemnité principale basée sur la consistance du bien au jour de l'ordonnance d'expropriation et sur l'usage effectif des immeubles et des droits réels qui en est fait un an avant l'ouverture de l'enquête.

**N.B** : Les améliorations ou travaux divers réalisés avant l'ouverture de l'enquête publique ne sont pas comptabilisés et donnent pas lieu à indemnisation.

Les terrains à bâtir sont évalués en fonction de leur affectation dans un secteur constructible en application du document d'urbanisme et s'ils sont desservis par les réseaux un an avant l'ouverture de l'enquête publique.

En cas de mutation au cours des 5 dernières années, pour laquelle une évaluation des domaines a été réalisée, l'indemnité principale ne pourra pas excéder cette évaluation, sauf si l'exproprié démontre une évaluation significative du marché immobilier.

- Indemnité visant à réparer les préjudices matériels directs causés par l'expropriation : le juge peut retenir la dépréciation de la valeur du bien en cas d'expropriation partielle ; les pertes de loyers ; la perte des frais engagés pour obtenir un permis de construire ; les frais de déménagement ...

**N. B** : le ministère d'avocat n'est pas obligatoire ; le maire doit recevoir une autorisation d'ester en justice par le conseil municipal pour défendre la commune devant le juge de l'expropriation.

Le nouveau Code de l'expropriation prévoit que l'appel du jugement fixant l'indemnité doit être formé dans le délai d'1 mois devant la juridiction de droit commun (Cour d'appel au lieu de la Chambre de l'expropriation) ; l'appelant a 3 mois (au lieu de 2) pour conclure et l'intimé 2 mois pour répondre. Appel non suspensif, le ministère d'avocat n'est pas obligatoire.

## Etape 3 : Paiement du prix et prise de possession

⇒ Paiement intégral à l'exproprié préalable à la prise de possession - art.545 du Code civil.

**N. B** : Possibilité de verser un acompte de 50% dès que l'ordonnance d'expropriation est notifiée - art. L.323-3 CExp.

En cas de retard de paiement, des **intérêts moratoires** sont dus automatiquement - art. R.323-14 CExp.

Réévaluation par le juge de l'expropriation, sans transport sur les lieux, si aucun paiement ou consignation n'est intervenu dans le délai d'un an- art. L-323-4 et R-323-13 CExp.

⇒ Consignation auprès de la caisse des dépôts en cas d'obstacle au paiement (absence de justification des droits de l'exproprié, opposition à paiement du fait d'un créancier, d'un litige sur le bien non résolu, refus de l'expropriant de recevoir l'indemnité ...) - art. R.323-8 CExp.

⇒ Consignation en cas d'appel sur le jugement fixant l'indemnité moyennant pour tout ou partie du montant de l'indemnité supérieure à la somme proposée par l'expropriant - art. L331-3 CExp.

N.B : Information par LRAR de la consignation par l'expropriant aux expropriés et ayants droits - art. R.323-9 CExp.

⇒ Délai entre paiement ou consignation et prise de possession = 1 mois.

Au-delà de ce délai, l'expropriant délivre un commandement de quitter les lieux et procède à l'expulsion des expropriés et des ayants-droits - art. L.231-1 CExp.

Dérogations = prise de possession anticipée en cas d'urgence moyennant la fixation d'une indemnité provisionnelle - art. L.232-1 CExp.

## **Comment optimiser les procédures d'expropriation ?**

### **⇒ Application du nouveau code de l'expropriation au 1er janvier 2015**

De façon transitoire, l'ancien code reste applicable aux procédures en cours au 1er janvier 2015 : enquêtes publiques en cours ; contentieux administratifs et judiciaires en cours et DUP en cours de validité au 1er janvier 2015 jusqu'à leur échéance.

### **⇒ La préparation en amont du dossier d'enquête publique**

#### **⇒ Précision du dossier de préparatoire de l'enquête :**

- Définir la nature du projet envisagé dans la notice et le dossier préparatoire ; veiller à la formulation du projet : elle doit être suffisamment précise et en conformité avec le document d'urbanisme et les délibérations précédentes susceptibles d'évoquer le projet.

- Définir l'estimation sommaire des dépenses : coût des acquisitions foncières futures et réalisées avant l'ouverture de l'enquête, nécessaires à la réalisation du projet - CE 11/05/2016 req. n° 384409.

Dans l'hypothèse de la réalisation d'une ZAC, les dépenses relatives à l'aménagement et l'équipement des terrains peuvent également être inclus dans l'estimation - CE 11/07/2016 req. n°389936.

#### **⇒ Recours au dossier simplifié :**

- Dès lors que l'expropriation ne porte pas sur des travaux mais uniquement sur une acquisition d'immeuble ou sur la constitution de réserves foncières préalablement à la réalisation d'une opération d'aménagement ou d'urbanisme - art. R.112-5 CExp.

- Contenu : une notice explicative ; un plan de situation ; le périmètre délimitant les immeubles à exproprier ; une estimation sommaire du coût des acquisitions.

#### **⇒ Accélérer la procédure si la prise de possession est urgente :**

L'urgence doit être constatée dans l'arrêté de DUP.

La notification des offres de prix intervient dans les 15 jours précédant la saisine du juge de l'expropriation ; les délais de transport sur les lieux sont réduits à 1 mois et le juge peut fixer immédiatement l'indemnité - art. R.232-1 et s. CExp.

#### **⇒ Regrouper les enquêtes dès que possible :**

- **L'enquête parcellaire peut être conjointe à l'enquête publique** si l'expropriant peut établir le plan parcellaire, la liste des parcelles à exproprier et des propriétaires intéressés - art. R.131-1 et R.131-14 CExp.

Formalités : 1 même enquêteur, publication d'1 avis avec les caractéristiques des deux procédures.

- **L'enquête préalable à la DUP vaut enquête relative à la mise en compatibilité du PLU** lorsque la modification du plan d'urbanisme est nécessaire.

Formalités : 1 seule procédure ; 1 seul dossier réunissant tous les éléments relatifs aux deux opérations.

### ➡ **L'anticipation dans l'aménagement du territoire de la commune :**

⇒ Mettre en place sur le territoire de la commune une veille sur les terrains abandonnés, les réserves foncières disponibles et sur les immeubles dégradés.

En fonction des situations et de l'état de l'immeuble, la commune dispose de différents outils et procédures particulières d'expropriation.

**Pour un immeuble dégradé**, frappé d'un arrêté de mise en sécurité ou de traitement d'insalubrité, une procédure d'expropriation dérogatoire est prévue depuis la loi n° 2024-322 du 9 avril 2024 : procédure administrative simplifiée, réduction des délais d'action, évaluation financière en appliquant une décote au vu de l'état de l'immeuble et une réduction du prix en fonction du coût des travaux prescrits par l'arrêté et des frais de relogement le cas échéant - articles L.512-1 et s. du CCH.

**Pour un immeuble en état d'abandon manifeste**, il s'agit d'une procédure spécifique par expropriation après l'établissement d'un PV définitif d'abandon manifeste et après l'accord du conseil municipal – art. L.2343-1 du CGCT.

⇒ Anticiper la réalisation des projets en lien avec le document d'urbanisme. En cas de mise en comptabilité du projet avec le SCOT, le PLU, le POS, le plan d'aménagement d'une ZAC ou un règlement de lotissement approuvé, il est imposé de suivre les procédures du Code de l'urbanisme pour la DUP - art. L.122-5 CExp.

⇒ Déterminer les délais de réalisation du projet de façon pertinente et réaliste, tant d'un point de vue technique que financier, pour éviter les difficultés liées au droit de délaissement (mise en demeure de l'exproprié aux fins d'acquiescer dans le délai d'1 an par les propriétaires et jugement de transfert de propriété d'office - art. L.241-1 CExp) et au droit de rétrocession (possibilité offerte aux expropriés pendant 30 ans de racheter les immeubles si le projet n'est pas réalisé dans le délai de 5 ans - art. L.421-1 CExp).

⇒ Evaluer le coût global de l'expropriation en tenant compte des éventuels frais annexes (honoraires d'avocat, d'huissiers de justice, frais relatifs au droit de relogement, indemnités de résiliation de bail locatif ou rural).