

L'expropriation pour cause d'utilité publique (DUP)

La procédure d'expropriation permet à une collectivité territoriale de s'approprier d'autorité des biens immobiliers privés, afin de réaliser un projet d'aménagement d'utilité publique. La déclaration d'utilité publique (DUP) est l'acte par lequel la collectivité affirme son intention de recourir à l'expropriation.

► Définition

« Nul ne peut être contraint de céder sa propriété, si ce n'est pour cause d'utilité publique, et moyennant une juste et préalable indemnité. »
(art. 545 Code Civil)

L'expropriation permet à l'Administration d'obtenir à son profit, sous forme d'une cession forcée, le transfert d'un bien immobilier, en vue de la réalisation d'un objectif d'utilité publique et moyennant le paiement d'une indemnité qui doit être « juste et préalable ».

L'objet de l'expropriation

Cette procédure n'est possible que **dans un but d'utilité publique**.

Elle peut être mise en œuvre notamment en vue de :

- la construction de routes et d'espaces publics ;
- la construction d'ensembles immobiliers à usage d'habitation ;
- la création de lotissements ;
- la création d'opérations dans les ZAC (art. L21-1 CExpro) ;
- les opérations d'aménagement (art. L300-4 CU).

Néanmoins une opération d'expropriation ne peut être légalement **déclarée d'utilité publique** que si les atteintes à la propriété privée, le coût financier et éventuellement les inconvénients sociaux ou l'atteinte à d'autres intérêts publics qu'elle comporte ne sont pas excessifs eu égard à l'intérêt qu'elle présente.

► Arrêt CE du 28 mai 1971, Ville nouvelle Lille Est, CE du 20 octobre 72, Société civile Ste Marie de l'Assomption.

► Champ d'application

Les biens expropriés peuvent être des immeubles, en tout ou partie, ou des droits réels immobiliers.

► Mise en œuvre

Personnes habilitées à exproprier

- Les personnes publiques : l'État, les collectivités territoriales, les EPCI et les établissements publics d'aménagement ;
- Les personnes privées : les concessionnaires d'une opération d'aménagement.

NOTA : Certains immeubles expropriés peuvent être cédés ou concédés temporairement à des personnes de droit privé ou de droit public (art. L21-1 CExpro).

La déclaration d'utilité publique (DUP)

(art. L11-1 à L11-7 C Expro)

L'expropriation doit être poursuivie **dans un but d'utilité publique**.

La compatibilité de la DUP

La DUP doit être compatible avec les documents d'urbanisme en vigueur.

La déclaration d'utilité publique qui n'est pas compatible avec les dispositions d'un schéma de cohérence territoriale (SCOT) ou d'un plan local d'urbanisme (PLU) ne peut intervenir que si :

- L'enquête publique a porté à la fois sur l'utilité publique de l'opération et sur la mise en compatibilité du document ;

L'expropriation ne peut avoir lieu que s'il y a utilité publique. La jurisprudence actuelle admet cependant qu'un intérêt général puisse suffire. La jurisprudence a souligné qu'elle ne pouvait pas être exercée dans un intérêt particulier et abusif ou dans le seul intérêt financier d'une collectivité locale.

> Certu 2006/77

Textes de référence :

Code Civil : Art. 545

Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique
- Règles générales : Art. L11-1 à L16-9 ; L21-1

Code de l'urbanisme : Art. L122-15 et L123-16 ; L221-1 ; L300-4

- L'acte déclaratif d'utilité publique est pris après que les dispositions proposées pour assurer la mise en compatibilité du SCOT ou du PLU aient fait l'objet d'un examen conjoint de l'État, de l'établissement public prévu à l'article L122-4, de la région, du département et des organismes mentionnés à l'article L121-4 et après avoir été soumis, pour avis, aux communes (et groupements de communes compétents situés dans le périmètre du SCOT).

La déclaration d'utilité publique emporte approbation des nouvelles dispositions du SCOT ou du PLU (art. L122-15 et L123-16 CU).

La procédure d'expropriation

La procédure d'expropriation se décompose en deux phases :

1. la phase administrative, dont la finalité est la déclaration d'utilité publique du projet (*DUP et déclaration de projet de l'article L11-1-1 du code de l'expropriation*) et la détermination des parcelles à exproprier
2. la phase judiciaire, qui correspond à la procédure de transfert de propriété des biens et d'indemnisation des propriétaires.

La phase administrative

- Avant que la DUP n'intervienne, une enquête préalable d'utilité publique doit être effectuée. L'autorité expropriante établit un dossier à cet effet.
- La déclaration d'utilité publique est, selon l'importance du projet, rendue par arrêté ministériel, par arrêté préfectoral ou par décret en Conseil d'État (art. L11-2 CExpro). La décision de refus doit être motivée (art. L11-1-2 CExpro). La DUP doit intervenir au plus tard un an après la clôture de l'enquête préalable, si c'est un décret préfectoral et 18 mois, si c'est un décret en conseil d'État (art. L11-5 CExpro).

Elle peut faire l'objet d'un recours amiable ou contentieux.

NOTA : Seule une autorité de l'État peut prononcer l'utilité publique (art. L11-8 CExpro).

- Le préfet détermine, par arrêté de cessibilité précédé d'une enquête parcellaire, la liste des parcelles ou des droits réels immobiliers à exproprier.

La phase judiciaire

Elle est menée par un magistrat spécialisé de l'ordre judiciaire :

- Le transfert de propriété s'effectue sur la base de l'estimation des Domaines, par accord amiable ou ordonnance (art. L12-1 à L12-6 C Expro), qui produit plusieurs effets :
 - Elle rend l'expropriant propriétaire des biens expropriés et ce même si l'exproprié peut encore garder matériellement la jouissance du bien ;
 - Elle supprime les baux d'habitation et tous les autres droits réels immobiliers ;
 - Elle ouvre droit à indemnisation de l'exproprié.
- À défaut d'accord amiable, le juge fixe l'indemnité d'expropriation (art. L13-1 et s. C Expro).

Le juge de l'expropriation doit fixer l'indemnité, en tenant compte notamment de la consistance du bien au jour de l'ordonnance d'expropriation et de l'usage effectif du bien un an avant l'ouverture de l'enquête publique.

Droit de rétrocession

Les anciens propriétaires disposent d'un droit de rétrocession si dans le délai de cinq ans, les immeubles expropriés n'ont pas reçu la destination prévue par la déclaration d'utilité publique ou ont cessé de la recevoir, à moins que ne soit requise une nouvelle déclaration d'utilité publique (art. L12-6 CExpro).

► Intérêts et limites de l'outil

Les atouts de la procédure d'expropriation

- ♦ La procédure de l'expropriation est **le seul moyen** d'action foncière, lorsque les propriétaires privés refusent de vendre.

Mises en garde

- ♦ La réalisation d'acquisitions au fur et à mesure qu'évolue une opération peut réserver des surprises. Les aménageurs et les communes, qui n'ont pas constitué de réserves foncières, peuvent se trouver **confrontés au renchérissement du coût du foncier**.

Un des risques est, par exemple, qu'à la suite de la procédure d'expropriation entamée par la ville, le juge évalue une parcelle d'une ZAC à un prix très supérieur à celui des Domaines.

- ♦ La procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique **ne peut pas constituer un mode habituel d'intervention foncière publique**. En outre, le juge administratif peut se montrer restrictif dans son appréciation de l'utilité publique.

Cete
Centres d'Études Techniques de l'Équipement

Certu
Centre d'Études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques
9, rue Juliette Récamier
69456 Lyon Cedex 06
Tel : 04 72 74 58 00
Télécopie : 04 72 74 59 00
www.certu.fr

DGUHC
Direction générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction
Arche sud
92055 La Défense Cedex
Tel : 01 40 81 21 22
Télécopie : 01 40 81 91 40
www.logement.equipement.gouv.fr