

BULLETIN OFFICIEL DU MINISTÈRE DE LA JUSTICE
n° 100 (1^{er} octobre au 31 décembre 2005)

2

Circulaires de la direction des affaires civiles et du sceau
Signalisation des circulaires du 1^{er} octobre au 31 décembre 2005

Circulaire relative à l'entrée en vigueur du décret n°
2005/467 du 13 mai 2005 portant modification du code de
l'expropriation pour cause d'utilité publique

CIV 2005-16 D2/03-10-2005
NOR : *JUSCO520646C*

Expropriation

POUR ATTRIBUTION

Premier président de la cour de cassation - Procureur général près ladite cour - Premiers présidents des cours d'appel - Procureurs généraux près lesdites cours - Présidents des tribunaux de grande instance - Procureurs de la République près lesdits tribunaux - Juges de l'expropriation près les tribunaux de grande instance

- 3 octobre 2005 -

La présente réforme du code de l'expropriation modernise le droit applicable et permet de prendre en compte l'arrêt Yvon du 24 avril 2003 par lequel la Cour européenne des droits de l'homme a condamné la France pour violation du principe de l'égalité des armes, remettant en cause la position et le rôle du commissaire du Gouvernement dans la procédure d'indemnisation. La Cour de cassation, dès un arrêt Monzérien du 2 juillet 2003, a adopté la même position.

Le présent décret, au regard de ces décisions, fait disparaître les spécificités constitutives de la position dominante du commissaire du Gouvernement, en rupture avec l'égalité des armes (I).

La réforme permet également la mise en place au profit de l'exproprié de garanties procédurales contre les difficultés liées à l'existence de deux ordres de juridictions et de deux procédures parallèles, administrative et judiciaire (II).

Dans le prolongement de ces modifications, plusieurs mesures ont été prises pour améliorer la situation du justiciable exproprié (III), ainsi que pour moderniser et adapter le code de l'expropriation (IV).

Il a également, enfin, été pris compte des déclassements de dispositions législatives opérés par le Conseil constitutionnel dans ses décisions du 3 novembre 1977 et 10 mai 1988 (V).

Le présent décret entre en application le premier jour du troisième mois suivant sa publication au journal officiel et est applicable aux instances en cours (VI).

I - LE COMMISSAIRE DU GOUVERNEMENT

DANS LA PROCÉDURE D'INDEMNISATION POUR CAUSE D'EXPROPRIATION

Le 24 avril 2003, la France a été condamnée par la Cour européenne des droits de l'homme (arrêt Yvon) pour violation du principe de l'égalité des armes, concept intégré dans la notion plus large de procès équitable. La position et le rôle du commissaire du Gouvernement dans la procédure d'expropriation, notamment au cours de l'instance en indemnisation, ont été remis en cause.

La Cour a en effet relevé qu'"*aucun texte [n'obligeait] le commissaire du Gouvernement (...) à notifier ses écritures*" et que ses conclusions prenaient "*un poids particulier lorsqu'elles [tendaient] à une évaluation inférieure à celle proposée par l'expropriant*".

La Cour européenne n'a pas condamné la France pour non respect du principe du contradictoire, indiquant que si les textes étaient sur ce point incompatibles avec ce principe, la jurisprudence et la pratique l'avaient "*quelque peu comblée*", notamment dans le cas d'espèce.

Le décret, qui prend des mesures pour éviter certaines confusions identitaires (1), rétablit un processus contradictoire à l'égard des parties et du commissaire du Gouvernement (2), dont les conclusions perdent en outre leur poids dominant (3), ce d'autant plus qu'il perd son monopole d'expertise (4). L'examen des textes révèle enfin qu'aucune modification n'a à être apportée concernant l'accès au fichier immobilier (5).

1. Le commissaire du Gouvernement, personne distincte de l'expropriant et de l'évaluateur

La C.E.D.H. n'a pas condamné le fait que le commissaire du Gouvernement et le représentant de l'expropriant soient issus de la même administration et parfois du même service (quand ils n'étaient pas, en fait, la même personne), mais elle a relevé que cela pouvait entraîner une certaine confusion.

a) Dans certains départements a été institué, par un décret n°67-568 du 12 juillet 1967, un "service foncier". L'article R.176 du code du domaine de l'Etat issu de ce décret dispose que dans les départements désignés par arrêtés conjoints du Premier ministre, du ministre de l'intérieur et du ministre de l'économie et des finances (art R.185 du même code), la direction des services fiscaux est seule habilitée à poursuivre les acquisitions d'immeubles, de droits immobiliers ou de fonds de commerce, à l'amiable ou par voie d'expropriation, pour le compte de tous les services publics civils ou militaires de l'Etat.

Trois arrêtés sont intervenus, et 45 départements sont concernés par ce régime :

- Corrèze, Gironde, Ile-et-Vilaine, Jura, Marne, Morbihan, Puy de Dôme, Rhin, Seine-Maritime, Vienne et Yonne (arrêté du 24 novembre 1972),

- Aisne, Allier, Cantal, Côtes-du-Nord, Creuse, Doubs, Finistère, Gard, Landes, Loire, Haute-Loire, Meurthe-et-Moselle, Moselle, Pyrénées-Atlantiques, Haute-Savoie, Vaucluse et Haute-Vienne (arrêté du 29 janvier 1973).

- Aude, Calvados, Charente-Maritime, Hérault, Eure, Eure et Loire, Indre et Loire, Loire-Atlantique, Manche, Haute-Marne, Meuse, Pas-de-Calais, Hautes-Pyrénées, Pyrénées-Orientales, Haut-Rhin, Somme et Vendée (arrêté du 18 septembre 1974).

Aussi, lorsque des procédures d'acquisition par voie d'expropriation sont mises en œuvre dans le cadre de ce régime du service foncier, l'article R.179 du code du domaine de l'Etat précise qu'en vue de la fixation des indemnités d'expropriation, le directeur des services fiscaux peut désigner des fonctionnaires placés sous son autorité pour agir devant les juridictions de l'expropriation au nom des services expropriants de l'Etat, ajoutant que ces désignations ne peuvent porter sur les agents mentionnés à l'article R.13-7 du code de l'expropriation (les commissaires du Gouvernement). Cette mesure a pour objet de distinguer au sein des fonctionnaires d'une même administration les rôles de représentant de l'expropriant, d'une part, et de commissaire du Gouvernement, d'autre part.

Dans les autres départements ne relevant pas du régime du "service foncier", le commissaire du Gouvernement est par nature distinct de l'expropriant. Dans ce cadre en effet, chaque ministère "expropriant" représente l'Etat devant la juridiction de l'expropriation. Les agents représentant l'expropriant relèvent donc toujours d'une administration différente de celle du service des domaines (agents du ministère de l'équipement la plupart du temps).

b) S'inspirant du dispositif prévu dans les départements du "service foncier", il a été décidé, tant pour les procédures intervenant dans le cadre de celui-ci que celles intervenant hors ce cadre, que le directeur des services fiscaux ne pourrait pas désigner en qualité de commissaire du Gouvernement l'agent qui a, pour le compte de l'autorité expropriante, donné l'avis d'estimation préalable aux offres d'indemnités (**article R.13-7 alinéa 2**).

Les agents qui, dans une affaire, ont produit l'avis du service des domaines aux collectivités expropriantes afin que celles-ci puissent procéder à la notification des offres amiables prévues à l'article L.13-3 et à l'article L.13-16 et des propositions prévues à l'article R.13-18 ne peuvent plus pour cette affaire être désignés en qualité de commissaire du Gouvernement.

Cette disposition est destinée à renforcer l'indépendance du commissaire du Gouvernement dans la procédure d'expropriation.

2. La soumission au principe de la contradiction

Il est désormais précisé, dès l'**article R.13-7** que le commissaire du Gouvernement doit exercer ses missions dans le respect du principe de la contradiction guidant le procès civil.

Nombreuses juridictions du fond ont d'ores et déjà imposé au commissaire du Gouvernement, dans la pratique, un régime contradictoire, exigeant la notification de ses écritures et pièces préalablement à l'audience et accordant aux parties à l'instance, et notamment à l'exproprié, un droit de réponse.

Désormais, cette soumission du commissaire du Gouvernement aux règles fondamentales de la contradiction est inscrite dans le code de l'expropriation.

Cette annonce générale est reprise au fil de la procédure :

- **article R.13-32** : le commissaire du Gouvernement doit désormais notifier ses conclusions par lettre recommandée avec demande d'avis de réception au moins 8 jours avant la visite des lieux.

Ce délai peut paraître court, mais est justifié par les divers délais déjà en place. Il convient en effet de constater qu'une fois saisi, le juge doit fixer la date de visite des lieux. Mais celle-ci ne peut avoir lieu qu'à l'issue du délai accordé au défendeur pour notifier son mémoire (délai porté à 6 semaines) et dans un délai de deux mois de l'ordonnance fixant la dite date (article R.13-26). Or cette ordonnance n'est pas directement notifiée aux parties et au commissaire du Gouvernement, mais est adressée à l'expropriant aux fins de notification à l'exproprié et au commissaire du Gouvernement (article R.13-27). Au vu de ces délais et de ce mode procédural, l'introduction du contradictoire à l'égard du commissaire du Gouvernement

ne pouvait avoir pour effet de réduire encore les délais accordés aux parties. Aussi, le commissaire du Gouvernement, qui doit être avisé, comme les parties, de la date d'audience au moins quinze jours à l'avance, a une semaine pour notifier ses conclusions, ce afin de permettre aux parties, au moins, d'en prendre connaissance avant l'audience.

Le non respect de ce délai entraîne pour le commissaire du Gouvernement l'irrecevabilité de ses conclusions, sans examen au fond. Cette fin de non recevoir peut être invoquée en tout état de cause (article 122 du nouveau code de procédure civile).

Il est en outre demandé au commissaire du Gouvernement bien plus que le respect du principe de la contradiction : le respect d'une transparence totale.

Il doit certes, comme toute partie à l'instance, faire état des éléments de référence sur lesquels il s'appuie. Il lui est ainsi demandé de préciser les termes de comparaison issus des actes de mutation qu'il a sélectionnés et sur lesquels il s'est fondé. Bien au delà, et cela ne peut être requis d'une partie à l'instance, ses conclusions doivent comporter toute indication sur les raisons pour lesquelles les éléments non pertinents ont été écartés.

En pratique, le juge devra vérifier si le commissaire du Gouvernement fait état de tels éléments qu'il estime non pertinents et si celui-ci explique pourquoi il les estime ainsi et les écarte. En cas d'absence d'information sur ce point, ou si le commissaire du Gouvernement indique qu'il n'existe aucun élément de référence rejeté dans le secteur considéré et la période concernée, il appartiendra à l'exproprié d'apporter au moins un début de preuve, un faisceau d'indices, de l'existence d'autres éléments de référence. Le commissaire du Gouvernement devra alors s'expliquer.

Le commissaire du Gouvernement, qui devra désormais produire son mémoire avant la visite des lieux et donc proposer une évaluation du bien exproprié avant même de l'avoir visité, s'appuiera pour son évaluation sur la localisation du bien, sa situation, sa configuration, son exposition, ensemble d'éléments de comparaison à sa disposition, etc. Ayant en outre accès au rapport de l'évaluateur intervenu lors de la phase administrative, il disposera là d'éléments appréciables. Bien entendu, il pourra se présenter sur les lieux s'il s'agit de terrains non bâtis, accessibles. Il pourra également toujours demander à visiter les lieux clos, ainsi que le fait déjà, seul, l'expropriant au moment d'établir son offre.

S'il n'a pu visiter les locaux et si la visite des lieux prévue à l'article R.13-26 aux côtés du juge de l'expropriation apporte un éclairage nouveau, il pourra solliciter du magistrat l'octroi de la possibilité de déposer de nouvelles écritures pour éventuellement affiner son évaluation.

Les parties disposent d'un droit de réponse, dans les mêmes formes (lettre recommandée avec demande d'avis de réception adressée aux autres parties et au commissaire du Gouvernement) jusqu'au jour de l'audience.

Tant les parties que le commissaire du Gouvernement pourront être autorisés par le juge à produire à l'audience les pièces et documents qu'il aurait été impossible de produire (**article R.13-33** étendu au commissaire du Gouvernement).

Il appartiendra à chaque juge d'apprécier souverainement l'opportunité d'une réouverture des débats ou de notes en délibéré, celles-ci ne pouvant être acceptées qu'avec son autorisation et devant être soumises au principe de la contradiction (sous le contrôle du magistrat) : c'est ici le droit commun de la procédure civile qui s'applique (article 444 du nouveau code de procédure civile).

- **article R.13-49** : le respect d'une procédure contradictoire par le commissaire du Gouvernement lui est également imposé au niveau de l'appel.

Il peut lui-même être appelant (article R.13-47), et est alors soumis au même dépôt des conclusions et pièces que les parties, également à peine de déchéance. Il peut dans ce cadre, être condamné aux dépens (Civ. 3ème, 8 janvier 1992, *bull. civ. III, n°2*).

S'il n'est pas appelant, il doit comme l'intimé déposer ses conclusions dans le mois de la notification du mémoire de l'appelant, à peine d'irrecevabilité.

Il peut enfin faire appel incident, dans les mêmes conditions que les parties.

3. La perte du poids dominant des conclusions du commissaire du Gouvernement

- **article R.13-35** : dans la procédure d'indemnisation après expropriation, le commissaire du Gouvernement est le garant de la bonne utilisation des deniers publics. Il est à ce titre chargé d'éclairer le juge sur toute question relative à l'évaluation immobilière et à la détermination des indemnités destinées à réparer les préjudices subis. Il doit être le conseiller impartial et objectif du juge et doit lui fournir les éléments nécessaires à son information. Sa mission essentielle est de veiller au respect de l'intérêt général. Dans ce cadre, le fait que son évaluation qui peut parfois être inférieure à celle de l'expropriant et ainsi constituer la limite plancher encadrant le pouvoir du juge apparaît légitime, sauf à priver de tout sens sa présence à l'instance. Cet élément ne donne pas en soi un poids dominant à ses conclusions. En revanche, le commissaire du Gouvernement étant désormais soumis au principe de la contradiction au même titre que les parties, ses conclusions, quand bien même il propose une évaluation inférieure à celle de l'expropriant, n'ont plus à être annexées au dossier.

- **article R.13-36** : selon la rédaction antérieure au présent décret le poids dominant des conclusions du commissaire du Gouvernement réside dans le fait que le juge ne peut les écarter sans une motivation spéciale.

Mais la motivation d'une décision est le fondement et l'essence même de la mission du magistrat. Celle-ci doit naturellement conduire à la décision retenue. Il ne peut donc être demandé au juge de motiver plus spécialement le rejet de l'évaluation du commissaire du Gouvernement, sauf à conférer à celle-ci un poids dominant.

Aussi, mention de cette motivation "*spéciale*" a été supprimée.

Bien entendu en aucun cas le juge ne saurait s'en tenir aux conclusions du commissaire du Gouvernement : il devra motiver sa décision au regard de l'ensemble des arguments et pièces des deux parties et de celui-ci.

Il le fera d'autant plus facilement qu'en cas de difficulté, il lui sera désormais permis de désigner un expert.

4. La fin du monopole de l'expertise du commissaire du Gouvernement

Jusqu'à présent, il était formellement interdit au juge de l'expropriation de désigner un expert. Il ne pouvait que se faire assister, lors de la visite des lieux, par un notaire en vue de la détermination de la valeur d'immeubles et d'éléments immobiliers non transférables présentant des difficultés particulières d'évaluation, ou désigner une personne qui lui paraissait qualifiée pour l'éclairer en cas de difficulté d'ordre technique portant sur le montant des autres indemnités.

La nouvelle rédaction de l'**article R.13-28** rend désormais possible le recours à un expert.

Une simple motivation du magistrat est suffisante, tant en première instance qu'au niveau de l'appel : la formulation a été allégée du terme "exceptionnellement".

Mais le recours à un expert devrait malgré tout rester exceptionnel en raison du coût d'une telle mesure et de l'allongement de la procédure qu'elle impose. Il ne doit pas être systématique, mais motivé par des difficultés particulières (contexte très spécial de l'opération, très grande différence entre l'évaluation du commissaire de Gouvernement, celle de l'expropriant et les demandes de l'exproprié, particularités techniques, spécificités du bien ou

du fonds de commerce à évaluer telles qu'il n'existe pas d'éléments de comparaison dans le secteur considéré, etc.).

5. L'accès au fichier immobilier détenu à la Conservation des hypothèques

La question de l'accès aux données conservées au fichier immobilier détenu à la Conservation des hypothèques a été soulevée.

Après examen des textes applicables en la matière et de la pratique, aucune réforme sur ce point ne s'est avérée nécessaire.

- Les textes :

Le décret n°55-22 du 4 janvier 1955 portant réforme de la publicité foncière crée le fichier immobilier, qui a pour objet de présenter, telle qu'elle résulte des documents publiés, la situation juridique actuelle des immeubles (article 1er). Son article 8, codifié à l'article 2196 du code civil, met notamment à la charge du conservateur des hypothèques l'obligation de délivrer à tous ceux qui le requièrent une copie ou un extrait des documents déposés à leur bureau dans la limite temporelle des cinquante années précédant celle de la réquisition.

Il est spécifié que ces documents sont remis "*à tous ceux qui le requièrent*". Aucune référence à une procédure accélérée, simplifiée, privilégiée, de réquisition n'est faite.

Pris pour l'application du décret du 4 janvier 1955, le décret n°55-1350 du 14 octobre 1955 décrit, dans ses articles 38-1 à 44-1 la procédure de réquisition et les documents que le conservateur des hypothèques est tenu de délivrer.

Aucune procédure particulière ou simplifiée, n'est prévue pour le commissaire du Gouvernement, lequel doit procéder à une demande classique, sur un formulaire fourni par l'administration et comportant un certain nombre d'informations à fournir, telle notamment la désignation individuelle des immeubles auxquels la demande se rapporte (article 39).

Sauf demande expresse contraire, les documents publiés ne sont délivrés que par extraits (article 42). Les copies intégrales des documents peuvent être demandées aussi bien par les particuliers que par le commissaire du Gouvernement.

Quelle que soit l'identité du requérant (commissaire du Gouvernement ou autres usagers), le conservateur des hypothèques est tenu de délivrer les documents requis "*dans les dix jours du dépôt de la demande*" (article 43).

Il ne ressort d'aucun de ces textes que le commissaire du Gouvernement dispose, de par ses fonctions, d'éléments sur toutes les mutations, ou ait un accès privilégié au fichier immobilier. En outre, si certaines pièces sont couvertes par le secret fiscal, les valeurs vénales des biens sont toujours publiées et consultables.

- La pratique

Le formulaire de réquisition qui doit être rempli pour avoir accès au fichier immobilier est simple. Les informations demandées sont peu nombreuses, et toutes à la disposition de tous les particuliers, se trouvant pour la plupart aux services cadastraux.

L'accès au fichier immobilier est gratuit pour le commissaire du Gouvernement et payant pour les particuliers et les expropriants qui ne sont pas un service de l'Etat. Mais il n'est pas choquant, et il apparaît même normal, de payer un service rendu par une administration.

Les tarifs restent en outre raisonnables (12 euros par réquisition du chef de cinq immeubles et de trois personnes). Enfin, en contrepartie du paiement du prix, et seulement dans ces circonstances, le conservateur des hypothèques délivre des documents certifiés, sur lesquels il engage sa responsabilité. Il n'engage pas sa responsabilité sur les documents délivrés gratuitement au commissaire du Gouvernement ou à l'Etat.

Le fichier immobilier, enfin, a pour seule vocation la sécurisation - par la publicité - des transactions en rendant opposables aux tiers les formalités publiées. Il ne peut en aucun cas être considéré comme un outil d'évaluation des biens immobiliers. D'autres sources d'informations, non seulement quantitatives, mais également qualitatives, permettent plus utilement l'appréciation et l'évaluation d'un bien immobilier. Ainsi, l'exproprié a notamment accès, par l'intermédiaire des notaires, aux bases de données immobilières tenues par ceux-ci, BIEN à Paris et PERVAL sur tout le territoire. Existe également, pour les terrains agricoles, la base de données FNSAFER, alimentée par les SAFER

Les experts immobiliers, à l'instar des commissaires du Gouvernement, ont créé et développé leur propre base de données personnelles. Ils savent, à partir d'éléments accessibles à tous, évaluer un bien immobilier.

II - L'INSTAURATION DE GARANTIES PROCÉDURALES CONTRE LES CONTRARIÉTÉS DE DÉCISIONS

Dans un arrêt Guillemin, plus ancien (21 février 1997), la Cour européenne des droits de l'homme a condamné la France pour dépassement d'un délai raisonnable, et pour violation de l'article 1er du Protocole additionnel n°1 (respect des biens, de la propriété : droit à une indemnisation effective qui prend en compte la durée de la privation d'un bien). Dans le cas d'espèce, un facteur important de lenteur de la procédure était lié aux nombreux recours et retards des parties pour déposer leurs mémoires : les textes n'étaient donc pas en cause. Il est néanmoins apparu des difficultés structurelles liées à la compétence de deux ordres de juridictions, et donc au risque de contrariété de décisions, ou à l'absence de réaction après l'annulation des opérations d'expropriation.

Si la mise en œuvre, dans le cadre de l'expropriation, de deux procédures parallèles, administrative et judiciaire, n'est pas remise en cause, le sursis à statuer peut éviter des difficultés (1). La mise en place de mesures d'application de l'article L.12-5 (cas de l'annulation de la déclaration d'utilité publique ou de l'arrêté de cessibilité) permettra au juge de tirer les conséquences de décisions administratives sur lesquelles il n'a pas prise (2).

1. L'existence d'une procédure de référé-suspension en cours

Un nouvel **article R.12-2-1** enjoint au juge de l'expropriation de surseoir à statuer lorsque, alors qu'il a été saisi par le préfet du dossier aux fins du prononcé de l'ordonnance portant transfert de propriété, la déclaration d'utilité publique (D.U.P.) ou l'arrêté de cessibilité font l'objet d'une suspension dans le cadre d'une procédure de référé, ce dans l'attente de la décision au fond de la juridiction administrative.

L'utilité publique peut être déclarée par arrêté préfectoral, ministériel (articles L.11-2 et R.11-1) ou par décret en Conseil d'Etat (article R.11-2). L'arrêté de cessibilité est pris par le préfet.

En tout état de cause, le juge de l'expropriation est nécessairement saisi par le préfet aux fins du prononcé de l'ordonnance d'expropriation. Or celui-ci a tout intérêt à faire suspendre le prononcé du transfert de propriété dès lors que le sort de la DUP ou de l'arrêté de cessibilité est douteux. Aussi devra-t-il prévenir le juge dès qu'il a connaissance de la suspension, soit directement s'il a été destinataire de la notification de celle-ci, soit par l'intermédiaire des ministres concernés si la DUP avait été prise par arrêté ministériel.

Bien entendu cette procédure ne s'avèrera utile que si la suspension intervient alors que le juge de l'expropriation, saisi, n'a pas encore statué sur le transfert de propriété.

Si la procédure administrative arrive à son terme, et en cas d'annulation définitive de la DUP ou de l'arrêté de cessibilité, après que l'ordonnance d'expropriation a été prononcée, le

juge de l'expropriation devra en tirer les conséquences selon la procédure désormais inscrite aux **articles R.12-5-1 à R.12-5-6**, en application de l'article L.12-5 alinéa 2.

2. La perte de la base légale de l'ordonnance d'expropriation

Sont dorénavant inscrites dans la partie réglementaire du code de l'expropriation les dispositions concernant la procédure à suivre et les conséquences de droit à tirer à la suite de l'annulation de la D.U.P. ou de l'arrêté de cessibilité; annulation qui fait perdre à l'ordonnance d'expropriation toute base légale.

Si l'**article R.12-5-3** précise que la demande de l'exproprié est formée, instruite et jugée conformément à la procédure d'indemnisation après expropriation (articles R.13-22 et suivants du code de l'expropriation : procédure de droit commun en la matière), cela s'entend bien entendu sous réserve des particularités de la présente procédure.

Conformément aux dispositions de l'article R.13-22, le demandeur devra avoir notifié son mémoire au défendeur au plus tard au moment de la saisine du juge. Le défendeur dispose alors d'un mois pour y répondre (article R.13-23). L'ensemble des mémoires et pièces doit être également adressé au greffe de la juridiction saisie (article R.13-24).

Une particularité de cette procédure est que la décision du juge de l'expropriation ne peut intervenir qu'alors que la décision administrative d'annulation a un caractère définitif.

Or pour contrer la difficulté pour l'exproprié, particulier, d'apporter la preuve du dit caractère définitif, en l'absence de certificat de non-recours remis par les juridictions administratives, il est prévu que ce caractère ne doit être discuté qu'à l'audience. Il s'agit là de la première étape de la procédure : une audience procédurale sera tenue, sur première convocation par le greffe (**article R.12-5-2**), qui aura pris soin d'inviter les parties et le commissaire du Gouvernement à fournir toute précision permettant la vérification du caractère définitif de la décision administrative.

A l'issue de cette première audience, s'il apparaît que la décision administrative d'annulation n'est pas définitive, le demandeur sera, par ordonnance, déclaré irrecevable en sa demande. Il pourra déposer une nouvelle requête (et ne pourra procéder que par cette nouvelle procédure) lorsque le caractère définitif sera acquis.

Si en revanche la décision administrative est bien définitive, la procédure de droit commun en matière d'indemnisation pour cause d'expropriation pourra être poursuivie avec la fixation par ordonnance de la date de la visite des lieux et de l'audition des parties, conformément aux dispositions de l'article R.13-26.

Le juge ayant été saisi par l'exproprié, il appartient au greffe d'aviser l'expropriant et le commissaire du Gouvernement (pour lequel sera jointe une copie des mémoires et documents en sa possession), qui devra intervenir à l'issue d'un délai d'au moins quinze jours (article R.13-27).

L'**article R.12-5-4** fixe le contenu de la décision du juge de l'expropriation à l'issue de la procédure.

Le magistrat doit en premier lieu constater l'annulation de la D.U.P. ou de l'arrêté de cessibilité et donc l'absence de base légale du transfert de propriété. L'ordonnance portant transfert de propriété est rétroactivement privée de ses effets à l'égard du propriétaire exproprié, qui est alors réputé n'avoir jamais cessé d'être propriétaire

Il en précise ensuite les conséquences de droit :

a) Le bien exproprié peut ne pas être restituable, parce qu'il a été vendu (à une commune, à une société immobilière, à un organisme d'aménagement, etc.), ou détruit, reconstruit, etc.

Le juge de l'expropriation est alors compétent pour apprécier si la restitution est ou non devenue impossible et dans l'affirmative, pour éventuellement condamner la collectivité au profit de laquelle avait été prononcée la D.U.P. au paiement d'une indemnité réparatrice au propriétaire exproprié (jurisprudence sur le fondement de l'article L.12-6 - droit de rétrocession - Tribunal des conflits, 19 mars 1979, Lebon 02.115).

b) Si le bien peut être restitué, totalement ou partiellement, le juge devra déterminer avec précision les biens à restituer.

Le juge déterminera ensuite les indemnités qui devront être rendues par l'exproprié.

L'indemnité principale, indemnité d'expropriation, devra l'être.

En revanche, n'auront pas, en principe, à être restituées, les indemnités accessoires, couvrant les frais exposés pour l'acquisition d'un autre bien (article R.13-46 : indemnité de remplacement), pour le déménagement, ceux qui étaient destinés à couvrir le préjudice résultant de la rupture anticipée d'un bail et de la perte du droit au renouvellement (indemnité d'éviction), concernant des dépenses non réparées par la restitution du bien.

La restitution du bien n'empêche pas le propriétaire de réclamer, sur le fondement de la responsabilité délictuelle de droit commun, des dommages et intérêts en réparation du préjudice causé par l'opération irrégulière. Le demandeur devra donc démontrer l'existence d'un préjudice distinct de celui qui est réparé par la restitution de son bien.

Une compensation s'opérera entre le montant de l'indemnité à restituer et celui des dommages et intérêts accordés.

Il sera précisé que le bien ne pourra être restitué qu'après restitution du solde mis à la charge du demandeur exproprié.

Lorsque des ouvrages ou plantations ont été réalisés, le juge statuera comme en matière de plantations, constructions et ouvrages faits sur une propriété par un tiers avec des matériaux lui appartenant, conformément à l'article 555 du code civil.

La demande du requérant, qui a le choix entre leur suppression aux frais de l'expropriant ou leur maintien avec remboursement devra être examinée au regard des exigences de l'intérêt général (bilan - financier, urbanistique, technique, etc. - coût/avantages de la destruction ou du maintien) et de la nature même de l'ouvrage.

L'article R.12-5-6 prévoit que le jugement rendu sur le fondement des articles L.12-5 et R.12-5-1 à R.12-5-6 est susceptible d'appel dans le délai de droit commun d'un mois. Cette règle est une nouveauté par rapport à la jurisprudence antérieure, qui estimait que l'ordonnance d'expropriation n'étant susceptible que d'un pourvoi en cassation (article L.12-5 alinéa 1er), la constatation de son manque de base légale ne pouvait être attaquée que par la même voie de recours (Civ. 3ème, 12 mai 1999 : *bull. civ. III, n°112*). L'enjeu est cependant ici différent : si le juge n'a aucun pouvoir d'appréciation pour ordonner le transfert de propriété, il en a ici lorsqu'il faut tirer les conséquences du manque de base légale de ce transfert (restitution, dommages et intérêts, destructions...).

III - L'AMÉLIORATION DE LA SITUATION DU JUSTICIABLE EXPROPRIÉ

Poursuivant cet objectif d'amélioration de la situation du justiciable exproprié ont été prises un certain nombre de mesures pour augmenter les délais en sa faveur (1), pour mieux l'informer (2) et pour ne pas pénaliser l'exproprié qui a accepté l'offre amiable de l'expropriant (3).

1. L'augmentation des délais en faveur de l'exproprié

Une particularité importante de la procédure d'expropriation est qu'elle doit être rapide (enjeux financiers souvent très importants, travaux d'intérêt public et général), mais que touchant au droit de propriété, constitutionnellement protégé, elle doit être très protectrice des intérêts de l'exproprié, lequel se trouve en outre en position délicate face à l'expropriant.

Sans allonger démesurément la procédure, il a semblé nécessaire d'augmenter certains délais pour permettre à l'exproprié de mieux préparer son dossier, sa défense, d'obtenir des informations, de saisir un avocat, etc. De telles dispositions pourront en tout état de cause parfois éviter des appels, qui allongent beaucoup la procédure :

- Les expropriés disposent désormais d'un mois (et non plus de 15 jours), à compter de la notification de ses offres par l'expropriant, pour faire connaître par écrit à celui-ci, leur acceptation ou le montant détaillé de leur demande : **article R.13-17 alinéa 2** modifié ;

- Les propriétaires et usufruitiers qui reçoivent notification de l'avis d'ouverture d'enquête, de la D.U.P., de l'arrêté de cessibilité ou de l'ordonnance d'expropriation, ont désormais un mois (et non plus 8 jours) pour appeler et faire connaître à l'expropriant les fermiers, les locataires, les personnes qui ont des droits d'emphytéose, d'habitation ou d'usage et celles qui peuvent réclamer des servitudes : **article R.13-15**. Les personnes intéressées autres que le propriétaire, l'usufruitier, les fermiers, les locataires, ceux qui ont des droits d'emphytéose, d'habitation ou d'usage et ceux qui peuvent réclamer des servitudes sont tenues de se faire connaître à l'expropriant dans ce même délai d'un mois (au lieu de 8 jours) à compter de la publication de l'avis, par voie d'affichage et d'insertion dans un journal départemental ;

- Lorsque la question de l'indemnisation est portée devant le juge de l'expropriation par l'exproprié ou l'expropriant (article R.13-21), le défendeur dispose d'un délai porté à 6 semaines (au lieu d'un mois) à compter de la notification du mémoire du demandeur pour adresser son mémoire en réponse : **article R.13-23** modifié ;

- Les demandes d'emprise totale d'un bien partiellement exproprié par son propriétaire (articles L.13-10 et L.13-11 (1°)) ou les demandes d'indemnisation par l'exploitant non propriétaire (article L.13-11 (2°)) peuvent être faites dans le délai d'un mois (et non plus de 15 jours) à compter de la notification par l'expropriant de ses offres : **article R.13-40-1**.

L'augmentation des délais en faveur de l'exproprié résulte également de l'alignement de la procédure d'indemnisation sur la procédure civile de droit commun.

2. Une meilleure information de l'exproprié

Des dispositions ont été introduites pour permettre une meilleure information de l'exproprié concernant le déroulement de la procédure, ses droits et obligations, lorsqu'il reçoit notification des actes dont il doit être destinataire:

- Lorsqu'en vue de la fixation des indemnités, l'expropriant notifie aux propriétaires et aux usufruitiers intéressés l'avis d'ouverture de l'enquête, la D.U.P., l'arrêté de cessibilité ou l'ordonnance d'expropriation, la notification doit préciser qu'ils ont un mois pour appeler et faire connaître les fermiers, locataires, personnes qui ont des droits d'emphytéose, d'habitation ou d'usage et celles qui peuvent réclamer des servitudes : **article R.13-15**. Cette disposition réglementaire n'est en fait pas nouvelle, puisqu'elle figurait à l'article L.12-2, et résulte de la prise en compte de son déclassement par le Conseil constitutionnel ;

La notification des offres de l'expropriant doit de son côté informer les expropriés que toute demande d'emprise totale, dans les conditions des articles L.13-10 et L.13-11, doit être formée auprès du juge de l'expropriation dans un délai d'un mois : **article R.13-17**.

3. L'alignement de la position des signataires d'un acte de cession amiable sur celle des expropriés ayant engagé une procédure judiciaire

Il est apparu que les expropriés qui ont accepté de signer un acte de cession amiable au profit de l'expropriant ont également parfois des difficultés à obtenir le paiement des indemnités d'expropriation qui leur sont dues. Aussi auront-ils également droit au paiement d'intérêts : **article R.13-78**.

IV- LA MODERNISATION DE LA PARTIE RÉGLEMENTAIRE DU CODE DE L'EXPROPRIATION

La présente réforme opère en outre une réelle modernisation de la partie réglementaire du code de l'expropriation. C'est ainsi qu'il a été procédé, dès lors que cela était possible, à un alignement de la procédure d'indemnisation sur la procédure civile de droit commun (1), que des règles d'application de textes législatifs ont été édictées (2) et que des règles ou des références obsolètes ont été abrogées (3).

1. L'alignement sur la procédure de droit commun

1.1. A l'**article R.16-3** est désormais faite une référence générale aux règles de droit commun en matière de procédure civile, par un renvoi au nouveau code de procédure civile, sous réserve des dispositions particulières liées à la procédure d'expropriation et d'indemnisation pour cause d'expropriation (procédures administrative et judiciaire, compétence de deux ordres de juridictions, présence du commissaire du Gouvernement à l'instance en indemnisation, visite des lieux obligatoire, etc.).

Pour les recours en cassation, il est désormais fait référence au chapitre Ier du titre VII du Livre II du nouveau code de procédure civile : la représentation devient obligatoire devant la Cour de cassation en raison du caractère très spécifique de la technique du pourvoi en cassation. Sans représentation, il s'est avéré que les déchéances et irrecevabilités étaient plus fréquentes et le nombre de dossiers examinés au fond inférieur à ce qu'ils étaient dans les instances avec représentation obligatoire. La représentation permet enfin d'assurer un procès équitable devant la Cour, évitant les situations inégalitaires où une seule des parties a recours au ministère d'un avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation.

1.2. Pour l'ensemble des règles procédurales, le parti a été pris de ne pas qualifier le commissaire du Gouvernement de partie à l'instance : il n'est ni le demandeur, ni le défendeur et n'a en tout état de cause aucun intérêt personnel à la décision. Il est le gardien des deniers publics, il est un technicien de l'évaluation, il garde une position spécifique, *sui generis*.

Aussi, chaque fois qu'une mesure procédurale s'applique aux parties à l'instance, il a semblé utile de préciser qu'elle s'appliquait également au commissaire du Gouvernement :

- **article R.13-33** : notes en délibéré,
- **article R.13-42** : notification des jugements et arrêts conformément aux dispositions des articles 675 et suivants du N.C.P.C.,
- **article R.13-47** : délai d'appel, qui passe à un mois et est désormais inscrit dans la partie réglementaire du code, à l'issue du déclassement de l'article L.13-21,
- **article R.13-48** : avis, par le greffe, à la partie adverse et au commissaire du Gouvernement qu'un appel a été interjeté (article 936 du N.C.P.C.),
- **article R.13-49** : procédure en matière d'appel. Le commissaire du Gouvernement est désormais, en première instance comme en appel, soumis à l'obligation de notifier ses

conclusions et pièces, dans le mois qui suit la notification du mémoire de l'appelant. Il peut former appel incident.

En l'absence de dispositions spéciales dans le code de l'expropriation, le droit commun (nouveau code de procédure civile) s'applique :

- pour les erreurs et omissions matérielles, les inexactitudes : les deux derniers alinéas de R.12-4 ont été abrogés, et il convient désormais d'appliquer le droit commun des articles 459 et 462 du N.C.P.C.,

- pour la lecture du jugement : l'article 451 du N.C.P.C. s'applique (et non plus R.13-36, qui ne comporte plus de dispositions à ce sujet).

2. L'édition de règles d'application de dispositions législatives

A l'occasion de la présente réforme, il a été décidé d'édicter des règles d'application de dispositions figurant dans la première partie du code de l'expropriation :

- codification du décret du 25 mai 1987 portant création de la **commission des opérations immobilières secrètes** : **articles R.11-17 et R.11-17-1 à 3**. Cette codification s'est faite à droit constant, sauf en ce qui concerne le président de la commission, qui pourra désormais être désigné, outre parmi les conseillers d'Etat et les conseillers maître à la Cour des comptes, parmi les conseillers à la Cour de cassation ;

- procédure pour les **contestations relatives au relogement des locataires** expropriés ou occupants de locaux d'habitation ou à usage professionnel : la jurisprudence a ici été consacrée (**article R.14-11**). Le juge de l'expropriation est saisi comme en matière de référé, c'est à dire sur présentation d'une requête au magistrat, qui signe une ordonnance autorisant à assigner pour une date qu'il fixe lui-même, mais la décision rendue est une véritable décision au fond, susceptible d'appel ;

- procédure en matière de **contentieux des expulsions** poursuivies après paiement de l'indemnité d'expropriation (ou consignation de la somme due) ou acceptation ou validation de l'offre d'un local de remplacement : là encore, la jurisprudence a été consacrée (**article R.15-1 nouveau**). Le juge de l'expropriation est saisi comme en matière de référé, sur présentation d'une requête au magistrat, qui signe une ordonnance autorisant à assigner pour une date qu'il fixe lui-même, mais la décision rendue est une véritable décision au fond, susceptible d'appel.

3. La suppression de références et de règles obsolètes

Cette suppression concerne les articles et dispositions suivantes :

- **article R.12-1** : le dossier que transmet le préfet au juge de l'expropriation ne comprend plus que des **copies simples**, ce pour éviter de trop nombreuses cassations purement formelles, alors que l'usage des photocopieuses fait reculer le respect de la formalité de certification ;

Le dernier alinéa de l'article R.12-2 a été déplacé ici pour plus de logique. Le juge de l'expropriation ne peut prononcer le transfert de propriété que si le dossier du préfet est complet. S'il ne l'est pas, il refuse de le prononcer par ordonnance motivée (**article R.12-3**) ;

- prise en compte de la suppression de la référence à la commission des opérations immobilières et de l'architecture, par le décret n°86-455 du 14 mars 1986 : **articles R.12-1, R.12-4, R.13-43, R.13-44 et R.13-65** ;

- suppression de la référence à la **caution** prévue par le décret des 16 et 19 juillet 1793, texte abrogé par le décret n°80-367 du 19 mai 1980 : **articles R.13-65 et R.13-73** ;

- suppression de **dispositions spécifiques** lorsque l'indemnité d'expropriation est allouée à une **femme mariée** ;

- il n'est plus fait référence au **code de l'urbanisme et de l'habitation**, qui n'existe désormais plus, mais au code de la construction et de l'habitation, qui reprend les dispositions de l'article 216 du premier code dans ses articles L.442-1, L.442-1-1 et L.442-1-2 : **article R.14-8** ;

- suppression de la référence aux **articles 2 à 4 de la loi du 4 avril 1882 et du décret du 11 juillet 1882**, textes abrogés. En outre, les dispositions concernant les travaux de restauration et de reboisement nécessaires pour le maintien et la protection des terrains en montagne ont été codifiés dans le code forestier (voir notamment ses articles L.421-1 et suivants) : **article R.16-4** ;

- de même ont été abrogées les références au **décret n°68-621 du 9 juillet 1968**, désormais codifié à l'article R.321-31 du code forestier : **article R.21-1**.

V - LA PRISE EN COMPTE DE MESURES DE DÉCLASSEMENT

Dans deux décisions n°77-101 du 3 novembre 1977 et n°88-157 du 10 mai 1988 le Conseil constitutionnel a déclassé un certain nombre de mesures. La plupart sont reprises dans la partie réglementaire. Certaines, ressortissant du droit commun processuel, ne sont pas reprises, les dispositions concernées s'appliquant *de facto* en l'absence de disposition spéciale (voir en outre le renvoi général au N.C.P.C. à l'article R.16-4).

La plupart des mesures déclassées ont fait l'objet d'un reclassement à droit constant, sauf lorsqu'un alignement sur la procédure civile de droit commun était justifié.

Il sera indiqué pour chaque disposition déclassée, son sort en partie réglementaire.

- **article L.12-1** : le délai d'intervention de l'ordonnance portant transfert de propriété a été reclassé à l'**article R.12-2**, et est passé de 8 à 15 jours à compter de la production des pièces par le préfet au juge de l'expropriation ;

- **article L.13-2** : le délai dans lequel le propriétaire et l'usufruitier sont tenus d'appeler et de faire connaître à l'expropriant les fermiers, locataires, ceux qui ont des droits d'emphytéose, d'habitation et d'usage et ceux qui peuvent réclamer des servitudes, ainsi que les autres intéressés, et celui dans lequel les autres intéressés peuvent faire valoir leurs droits, sont portés à un mois et reclassés à l'**article R.13-15** ;

- **article L.13-4** : le mode de saisine du juge de l'expropriation, par lettre recommandée avec demande d'avis de réception, adressée au greffe de la juridiction concernée, figure désormais à l'**article R.13-21** ;

- **article L.13-10** : le délai dans lequel l'exproprié peut présenter sa demande d'emprise totale, lorsque l'expropriation ne porte que sur une portion d'immeuble bâti et si la partie restante n'est plus utilisable dans les conditions normales, figure désormais à l'**article R.13-40-1**, et est porté à un mois ;

- **article L.13-11** : de même, le délai dans lequel l'exproprié et l'exploitant qui n'est pas lui-même le propriétaire peuvent demander au juge l'emprise totale, lorsqu'une emprise partielle résultant de l'expropriation compromet la structure d'une exploitation agricole en lui occasionnant un grave déséquilibre, figure désormais dans ce même **article R.13-40-1** (et a également été porté à un mois) ;

- **article L.13-21** : les décisions rendues en première instance ne sont pas susceptibles d'opposition : cette disposition a été déplacée vers l'**article R.13-47**. Le délai d'appel est en outre désormais inscrit dans ce même article réglementaire, et passe à un mois (droit commun)

- **article L.13-23** : il était indiqué dans cet article que le président de la chambre d'appel pouvait demander au représentant du service des domaines tous les renseignements propres à l'éclairer. Cette disposition, déclassée par le Conseil constitutionnel, n'a pas été reprise dans la partie réglementaire, dans la mesure où cette possibilité est ouverte de droit à tout magistrat en vertu des articles L.123 et L.144 du livre des procédures fiscales (article L.13-18 du code de l'expropriation) ;

- **article L.13-25** : le premier alinéa, qui dispose que l'arrêt est notifié par extrait à la requête de la partie la plus diligente, a été transposé à l'**article R.13-52**. Seules les parties ont à notifier l'arrêt. Le commissaire du Gouvernement n'y a aucun intérêt ;

- **article L.15-2** : la disposition précisant que l'appel n'était pas suspensif a été déclassée, mais n'a pas été reprise en partie réglementaire, ceci relevant du droit commun de la procédure civile (article 539 du nouveau code de procédure civile : le délai de recours et le recours lui-même sont suspensifs). L'alinéa 2 est maintenu et doit s'entendre comme posant une dérogation au principe du caractère suspensif de l'appel. Si l'expropriant, malgré le caractère suspensif de l'appel, veut prendre possession du bien, il le fait à ses risques et périls et doit verser l'indemnité prévue par cet article et consigner le surplus ;

- **article L.15-5** : les dispositions concernant les formes et le délai du recours en cassation contre la décision qui fixe le montant des indemnités provisionnelles sont reprises à l'**article R.15-8**. De même la procédure et les délais prescrits concernant la fixation des indemnités définitives, sont désormais décrits dans ce même article. Seule la référence à l'article L.13-6 (distinction des indemnités principales et accessoires) reste du domaine législatif ;

- **article L.21-3** : le fait que l'action en nullité contre les actes de vente, de partage ou de location consentis en méconnaissance des stipulations du cahier des charges prévu pour la cession des immeubles expropriés, soit dispensée du ministère d'un avocat est désormais prévu à l'**article R.21-1** ;

- **article L.22-1** : l'obligation de saisir pour avis le conseil général des ponts et chaussées lorsque l'expropriation entraîne une dispersion de la population est reprise à l'**article R.22-1** ;

VI - L'APPLICATION DU DÉCRET DANS LE TEMPS

Le présent décret entre en application le premier jour du troisième mois suivant sa publication au journal officiel, soit le 1er août 2005.

Il est applicable aux procédures en cours.

Les procédures devront être poursuivies au stade où elles se trouvent au 1er août 2005 : les étapes déjà passées n'auront pas à être reprises et sont acquises.

Mais les étapes à venir doivent être adaptées.

Ainsi si le juge a été saisi d'une demande de constat de base légale de l'ordonnance d'expropriation, il doit être demandé au requérant de fournir les éléments énumérés au nouvel article R.12-5-1. Si l'affaire a été audiencée, les premiers débats devront avoir lieu sur la recevabilité de la demande, avant qu'une date de visite des lieux, en cas de recevabilité, soit fixée. Si les débats au fond ont déjà eu lieu, la décision du juge de l'expropriation devra contenir les éléments prévus au nouvel article R.12-5-4.

Le justiciable bénéficie dès le 1er août 2005 de l'allongement des délais en sa faveur qui n'ont pas encore couru contre lui ou qui ne sont pas arrivés à leur terme. Les délais en cours à cette date, ainsi, sont prolongés.

De même, la position du commissaire du Gouvernement doit être revue dès cette date.

Si la visite des lieux n'a pas encore eu lieu, il doit présenter son mémoire huit jours avant celle-ci, selon les formes prescrites par l'article R.13-32. S'il a déjà présenté son mémoire, les parties peuvent y répondre.

Pour le garde des sceaux, ministre de la justice,
le directeur des affaires civiles et du sceau

Marc GUILLAUME