

**RDI 2017 p.237**

**Au sujet de l'ordonnance d'expropriation : *quid* du fait qu'au moment où est prononcé le transfert de propriété un recours en annulation ait été intenté à l'encontre de la DUP ?**

**Cour de cassation, 3<sup>e</sup> civ., 23 février 2017, n° 16-13.049, Société VSK Immobilier c/ communauté d'agglomération Evry-Centre-Essonne aux droits de laquelle vient la communauté d'agglomération Grand Paris Sud Seine-Essonne-Sénart**

**René Hostiou, Agrégé des facultés de droit - Professeur émérite, université de Nantes**

« Attendu que la société VSK immobilier s'est pourvue en cassation contre l'ordonnance du juge de l'expropriation du département de l'Essonne du 2 novembre 2015 ayant ordonné le transfert de propriété de lots de copropriété lui appartenant au profit de la communauté d'agglomération Evry Centre Essonne, aux droits de laquelle vient la communauté d'agglomération Grand Paris Sud Seine-Essonne-Sénart ;

Sur le deuxième moyen :

Attendu que la société VSK immobilier fait grief à l'ordonnance attaquée de déclarer immédiatement expropriés pour cause d'utilité publique les lots de copropriété lui appartenant ;

Mais attendu, d'une part, que le juge de l'expropriation qui rend son ordonnance portant transfert de propriété d'immeubles ou de droits réels immobiliers désignés par un état parcellaire qu'il n'a pas le pouvoir de modifier, au visa d'une déclaration d'utilité publique et d'un arrêté de cessibilité qui peuvent faire l'objet de recours contradictoires devant la juridiction administrative, se borne à constater, avant de prononcer l'expropriation, que le dossier que lui a transmis le préfet est constitué conformément aux prescriptions de l'article R. 12-1, devenu R. 221-1, du code de l'expropriation et que la procédure devant ce juge fait l'objet d'un contrôle ultérieur de la Cour de cassation présentant les garanties des articles 6, paragraphe 1<sup>er</sup>, de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et 1<sup>er</sup> du Protocole additionnel n° 1 à cette convention ;

Attendu, d'autre part, que, la déclaration d'utilité publique étant un acte administratif exécutoire, le recours introduit devant le juge administratif pour contester sa légalité n'étant pas suspensif d'exécution et les articles L. 12-5 et R. 12-5-1, devenus les articles L. 223-2 et R. 223-1 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, prévoyant que, lorsque la déclaration d'utilité publique qui a servi de fondement à l'ordonnance d'expropriation est annulée, l'exproprié peut saisir le juge de l'expropriation pour faire constater la perte de base légale de cette ordonnance, l'ordonnance attaquée n'a pas violé le second texte invoqué par le moyen ;

D'où il suit que le moyen n'est pas fondé ;

Sur le troisième moyen :

Attendu que la société VSK immobilier fait le même grief à l'ordonnance ;

Mais attendu que le juge de l'expropriation n'a pas à mentionner dans l'ordonnance la date de la transmission du registre d'enquête au commissaire-enquêteur ; qu'il résulte du dossier de procédure que le commissaire a donné son avis le 22 mai 2015, après transmission du registre d'enquête parcellaire le 21 avril 2015 ;

D'où il suit que le moyen n'est pas fondé ;

Sur le quatrième moyen :

Attendu que la société VSK immobilier fait le même grief à l'ordonnance ;

Mais attendu que la société VSK immobilier, qui a fait valoir ses observations au cours de l'enquête parcellaire, n'est pas fondée à se prévaloir d'éventuelles irrégularités affectant la notification individuelle du dépôt en mairie du dossier de cette enquête, lesquelles, à les supposer établies, ne lui feraient pas grief ;

D'où il suit que le moyen n'est pas fondé ;

Sur le cinquième moyen :

Attendu que la société VSK immobilier fait grief à l'ordonnance attaquée de déclarer immédiatement expropriés pour cause d'utilité publique les lots de copropriété lui appartenant ainsi que l'assiette de la copropriété et les volumes d'air et de tréfonds situés sur et sous la parcelle cadastrée section AS n° 29 appartenant au syndicat des copropriétaires des 101, 102, 103, 109 et 112 place des Miroirs ;

Mais attendu que la société VSK immobilier, qui a reçu notification individuelle du dépôt du dossier d'enquêtes publiques conjointes en mairie, est irrecevable, faute d'intérêt, à critiquer l'irrégularité prétendue de l'avertissement donné au syndicat des copropriétaires des 101, 102, 103, 109 et 112 place des Miroirs ;

D'où il suit que le moyen n'est pas fondé ;

Et sur le premier moyen :

Attendu que la demanderesse sollicite la cassation de l'ordonnance, par voie de conséquence de l'annulation, par la juridiction administrative, de l'arrêté portant déclaration d'utilité publique du 29 juin 2015 et de l'arrêté de cessibilité du 9 septembre 2015 ;

Attendu que, l'issue de ce recours commandant l'examen du pourvoi et aucune décision irrévocable en ce qui le concerne n'ayant été portée à la connaissance de la Cour de cassation, il y a lieu de radier l'affaire ;

Par ces motifs :

Rejette les deuxième, troisième, quatrième et cinquième moyens ;

Sursoit à statuer sur le premier moyen ;

Prononce la radiation du pourvoi n° Q 16-13.049 ;

Dit qu'il sera rétabli au rang des affaires à juger, à la requête, adressée au président de la troisième chambre civile, par la partie la plus diligente, notifiée par celle-ci aux autres parties et après production d'une décision irrévocable intervenue sur le recours formé devant la juridiction administrative ou de la décision constatant le désistement de l'instance dont a été saisie cette juridiction, dans le délai de deux mois de la notification de cette décision ».

## Observations

1. « Il n'est pas nécessaire d'espérer pour entreprendre... ni de réussir pour persévérer ». C'est à la célèbre formule de Guillaume d'Orange - la première partie de celle-ci, tout particulièrement - que le commentateur est enclin à se référer toutes les fois que prenant connaissance d'une décision de justice, il lui est donné à constater que les moyens invoqués étaient sans nul doute inéluctablement voués à l'échec et qu'en rejetant les prétentions du demandeur le juge s'est borné à faire - une fois de plus - une application on ne peut plus classique du droit en vigueur et à en tirer les conséquences qui, sauf revirement jurisprudentiel le plus souvent hautement improbable, étaient parfaitement prévisibles. Encore qu'en l'espèce le rejet de sa demande ne soit pas intégral et qu'il ressorte de la décision ci-dessus reproduite que les droits du demandeur, au cas où la déclaration d'utilité publique (DUP) ferait l'objet d'une annulation ultérieure, demeurent au bout du compte intégralement préservés, reste que le principal mérite de cette action est, en définitive, de donner une nouvelle fois l'occasion à la Cour de cassation de faire état d'une jurisprudence que l'on sait être fermement établie.

2. La société VSK Immobilier s'est directement pourvue en cassation contre l'ordonnance du juge de l'expropriation du département de l'Essonne du 2 novembre 2015, aux termes de laquelle a été prononcé le transfert de propriété de lots de copropriété lui appartenant. On sait en effet que pour des raisons tenant à la volonté de s'assurer que la réalisation des opérations en cause ne puisse faire l'objet de manoeuvres contentieuses à caractère essentiellement dilatoire et aussi, selon les termes mêmes de N. Foulquier, « parce que le juge de l'expropriation exerce finalement une mission peu compliquée » (1), le seul recours susceptible d'être exercé à l'encontre de la décision du juge portant transfert de propriété du bien a toujours été, et ce depuis les origines (2), le pourvoi en cassation, celui-ci devant être intenté dans des délais qui longtemps ont été extrêmement brefs (3 jours initialement (3), 15 jours ensuite (4)) avant de se voir enfin, mais seulement en 2004 (5), soumis au régime de droit commun de deux mois, en application des dispositions de l'article 612 du code de procédure civile (6).

On sait également que le mécanisme qui permet à l'expropriant d'acquérir la propriété d'un bien par le seul fait d'un trait de plume - l'ordonnance du juge de l'expropriation devant être rendue dans des délais qui, eux aussi, sont d'une brièveté extrême (antérieurement de 8 jours à compter de la réception par celui-ci du dossier (7), ce délai a été porté en 2005 à 15 jours (8)), et ce au terme d'une procédure qui ne connaît pas le principe du contradictoire - a de longue date suscité un certain nombre d'interrogations, le plus souvent critiques. Rappelons même à ce sujet qu'à l'occasion de la remise de son rapport annuel et dans le cadre, par conséquent, de son activité « doctrinale », la Cour de cassation avait émis des doutes quant à la compatibilité des dispositions en cause avec l'article 6 § 1 de la Convention européenne des droits de l'homme (9). Cette ordonnance, selon la formule consacrée, « envoie en possession » ledit expropriant sous la seule réserve qu'il ait procédé au paiement de l'indemnité, et ce alors même que seraient encore pendants des recours dirigés - devant la juridiction administrative - contre la DUP ou l'arrêté de cessibilité.

3. C'est sur ces deux aspects du droit de l'expropriation que porte - une nouvelle fois sans succès - le premier moyen invoqué par le demandeur.

C'est toutefois sans surprise et en stricte conformité avec une jurisprudence solidement établie (10) qu'il est ici répondu que le juge de l'expropriation, qui rend son ordonnance portant transfert de propriété d'immeubles ou de droits réels immobiliers désignés par un état parcellaire qu'il n'a pas le pouvoir de modifier, au visa d'une déclaration d'utilité publique et d'un arrêté de cessibilité qui peuvent, quant à eux, faire l'objet de recours contradictoires devant la juridiction administrative, se borne à constater, avant de prononcer l'expropriation du bien en cause, que le dossier qui lui a été transmis par le préfet à l'issue de la phase administrative est constitué conformément aux prescriptions de l'article R. 221-1 du nouveau code de l'expropriation, étant précisé que la procédure devant le juge de l'expropriation est susceptible de faire l'objet d'un contrôle ultérieur de la Cour de cassation, contrôle qui répond, quant à lui, aux exigences des articles 6 § 1<sup>er</sup> de la Convention européenne et 1<sup>er</sup> du Protocole additionnel n° 1 à cette convention.

Si par ailleurs la DUP est, pour reprendre une autre formule consacrée, un acte administratif « exécutoire » et si par conséquent, le fait que le juge administratif soit saisi d'un recours en annulation à l'encontre de cet acte ne saurait avoir pour effet - hormis le cas particulier où la DUP aurait fait l'objet d'une mesure de suspension dans le cadre d'une procédure de référé (11) - de faire obstacle à l'exercice par le juge de l'expropriation de la compétence qui est la sienne, et ce au risque, dénoncé de longue date, que l'annulation - tardive, par hypothèse même - de la DUP ne soit condamnée à faire figure d'un « coup d'épée dans l'eau », la Cour de cassation rappelle que conformément aux dispositions de la loi Barnier du 2 février 1995 (12) l'exproprié serait en droit, au cas où la DUP serait ultérieurement annulée « définitivement », de saisir le juge de l'expropriation afin de faire constater par celui-ci que l'ordonnance se trouve rétroactivement privée de base légale et d'obtenir de la sorte la restitution d'un bien dont il aurait été privé dans des conditions qui se seraient révélées *a posteriori* être entachées d'irrégularité (13).

Cette réponse à l'argumentaire du demandeur qui, comme il a été dit plus haut, n'est pas nouvelle, conduit la Cour de cassation à faire valoir qu'en dépit de la suspicion qu'elles peuvent à première vue générer (14), les dispositions en cause ne sont aucunement en « porte-à-faux » avec les exigences de la Convention européenne (15).

4. Que faut-il en penser ?

On observera, en premier lieu, que cette réponse insiste sur le caractère étroitement limité de la compétence dévolue au juge de l'expropriation, celui-ci se bornant à « prendre acte » d'un dossier dont l'élaboration et le suivi relèvent de la seule administration, ce qui aurait pour effet, est-il dit, de conduire à relativiser la portée des griefs

formulés à l'encontre des conditions dans lesquelles est appelée à se dérouler la procédure devant cette instance. Notons toutefois que l'argument contribue à apporter une nouvelle fois de l'eau au moulin au profit de tous ceux qui entendent souligner que la fonction de « gardiennage » de la propriété privée par le juge judiciaire présente ici un caractère essentiellement symbolique et, pour tout dire, fictif (16), et que « le bilan coût-avantages » de cette dichotomie administratif-judiciaire dans la conduite du processus aboutissant au transfert de propriété gagnerait sans nul doute à faire l'objet d'un réexamen (17).

On observera, en second lieu, que pour conclure à la conventionnalité du système en place, la Cour de cassation se fonde également sur les mérites des dispositions introduites en 1995 et dont on précisera au passage que le bénéfice en a été tout récemment élargi, à l'occasion de l'instauration du nouveau code de l'expropriation, « aux expropriés qui n'avaient pas la qualité de partie à l'instance devant le juge administratif ayant décidé l'annulation de la DUP ou de l'arrêté de cessibilité » (18). Autorisant en effet l'exproprié, une fois l'annulation de la DUP définitivement acquise, à se retourner devant le juge de l'expropriation pour faire « constater » par celui-ci que l'ordonnance d'expropriation prise à son encontre se trouve rétroactivement privée de base légale, ces dispositions conduisent à considérer, est-il dit, qu'au regard des exigences manifestées par la Cour européenne des droits de l'homme, la situation est globalement satisfaisante. Au cas où il n'aurait pas pris la précaution de saisir « directement » la Cour de cassation - dans le délai requis - d'un pourvoi contre l'ordonnance prise à son encontre, l'exproprié dispose en effet dorénavant d'une « session de rattrapage », de nature à lui permettre d'échapper au spectre du « déni de justice », souvent évoqué antérieurement, l'annulation de la DUP (ou de l'arrêté de cessibilité) intervenant en pareil cas à un moment où l'ordonnance d'expropriation a, quant à elle, acquis un caractère définitif.

On observera également que cette réponse, s'agissant de l'une comme de l'autre de ses deux branches, est la même que celle du Conseil constitutionnel (19), ce qui montre bien que pour ce qui est du sujet ici en cause - s'agissant aussi bien du fond que de la procédure - les deux contrôles - de conventionnalité et de constitutionnalité - font l'objet d'une approche qui se révèle être strictement identique.

On ajoutera enfin - encore qu'il s'agisse là de considérations à caractère purement prospectif, la Cour européenne n'ayant jamais eu, à notre connaissance, à statuer sur ce point - qu'on est en droit de penser que telle qu'elle est formulée et argumentée, la réponse apportée par la Cour de cassation semble pouvoir être de nature à répondre aux exigences de ladite Cour, cette dernière s'attachant, comme on sait, à « protéger des droits non pas théoriques ou illusoire mais concrets et effectifs » et privilégiant pour ce faire les approches à caractère global, synthétique, et non pas strictement analytique. S'agissant du contrôle pratiqué par la Cour européenne, il ne faut jamais oublier, souligne F. Sudre, que c'est l'exigence « d'effectivité des droits » qui commande toute la démarche du juge européen, ce dernier faisant preuve d'un très grand « pragmatisme » et se montrant plus intéressé par le résultat obtenu - à savoir, la garantie des droits - que par la technique de contrôle mise en place (20), ce à quoi correspond, semble-t-il, l'analyse de la Cour de cassation.

**5.** Pour ce qui des autres moyens soulevés, ils sont également, à l'évidence, dépourvus de pertinence.

Si aux termes de l'article L. 221-1, l'ordonnance portant transfert de propriété est rendue par le juge « au vu des pièces constatant que les formalités prescrites par le livre 1<sup>er</sup> ont été accomplies » et si, plus particulièrement, l'article R. 221-1 énumère ces différentes pièces que le préfet est tenu de transmettre au greffe de la juridiction du ressort dans lequel sont situés les biens à exproprier, au rang desquelles figure le procès-verbal établi à la suite de l'enquête parcellaire, reste que le juge de l'expropriation n'a pas, dans son ordonnance, à faire mention de la date à laquelle a été transmis le registre d'enquête au commissaire enquêteur, chargé, comme on sait, de donner, à l'issue de l'enquête parcellaire, son avis sur l'emprise des ouvrages projetés (21).

Si par ailleurs, en application de ce même article R. 221-1, le préfet est tenu de transmettre au greffe les pièces justifiant de l'accomplissement des formalités de publicité de l'enquête parcellaire (avertissements collectifs et notifications individuelles), il est de jurisprudence constante que dès lors que les intéressés ont fait valoir leurs observations au cours de l'enquête, ces derniers ne sont pas fondés à se prévaloir d'éventuelles irrégularités qui affecteraient la notification individuelle du dépôt en mairie du dossier (22), de même que, faute d'intérêt, l'exproprié qui a reçu notification individuelle du dépôt du dossier en mairie est irrecevable à critiquer l'irrégularité prétendue des avertissements collectifs (23).

**6.** Il est à noter enfin, et pour conclure, qu'après s'être vue dans l'obligation de souligner les mérites des dispositions - issues de la loi Barnier - de l'article L. 223-2, la Cour de cassation se retrouve *in fine* conduite à mettre en oeuvre le processus « traditionnel » - le seul en place avant 1995 - destiné à assurer en pareil cas une « coordination » entre les deux ordres de juridiction et à faire en sorte que l'annulation de la DUP - si annulation il y a - ne reste pas sans incidences sur la validité du transfert de propriété, sachant que ces deux voies de droit ne sont nullement exclusives l'une de l'autre et que la faculté offerte à l'exproprié par les dispositions de l'article L. 223-2 ne saurait priver celui-ci du droit de former - avant même le prononcé de cette annulation - un pourvoi à l'encontre de l'ordonnance pour en demander l'annulation « par voie de conséquence » de l'annulation à intervenir (24). Prenant ainsi acte du fait que le demandeur sollicite la cassation de l'ordonnance d'expropriation par voie de conséquence de l'annulation par la juridiction administrative de l'arrêté portant déclaration d'utilité publique et de l'arrêté de cessibilité, la Cour de cassation fait valoir à cet effet, l'issue de ce recours commandant l'examen du pourvoi et aucune décision de caractère irrévocable en ce qui le concerne n'ayant été portée à sa connaissance, qu'il y a donc lieu de procéder, sur le modèle prévu à l'article 1009-1 du code de procédure civile, à la « radiation » de l'affaire. Dans ces conditions, il reviendra par conséquent à la partie la plus diligente de demander ultérieurement le rétablissement de celle-ci au rôle de la Cour de cassation, et ce au vu de la décision définitive intervenue entre-temps sur le recours engagé devant la juridiction administrative.

#### Mots clés :

**EXPROPRIATION** \* Ordonnance \* Transfert de propriété \* Pourvoi en cassation \* Contrôle du juge \* Régularité (oui)

(1) N. Foulquier, Droit administratif des biens, 3<sup>e</sup> éd., LexisNexis, 2015. 525.

(2) V., M. de Lalleau, Traité de l'expropriation pour cause d'utilité publique, G. Thorel, 1842. 205 s.

- (3) L. 17 juill. 1833, art. 20.
- (4) Ord. n° 58-997, 23 oct. 1958, art. 30.
- (5) Décr. n° 2004-836, 20 août 2004, art. 37, modifiant l'art. R. 12-5 C. expr. ; Décr. n° 2004-1420, 23 déc. 2004, art. 2, modifiant l'art. L. 12-5 C. expr.
- (6) V., N. Foulquier, *op. cit.*, p. 525 ; J. Morand-Deville, *Droit administratif des biens*, 9<sup>e</sup> éd., LGDJ, 2016. 555 ; J.-M. Auby, P. Bon, J.-B. Auby et P. Terneyre, *Droit administratif des biens*, 7<sup>e</sup> éd., Dalloz, 2016. 629.
- (7) Ord. 23 oct. 1958, préc., art. 6.
- (8) Décr. n° 2005-467, 13 mai 2005 (art. 20) ; Nouv. C. expr., art. R. 221-2.
- (9) La protection de la personne, rapport pour l'année 2000, Doc. fr. 2011. 12.
- (10) Civ. 3<sup>e</sup>, 3 juill. 2007, n° 06-15.398, *Cts Eby c/ C<sup>ne</sup> de Blotzheim*, AJDI 2008. 494 , obs. C. Morel  - Civ. 3<sup>e</sup>, 10 mars 2009, n° 08-11.086, *SCI du Pont aux fleurs c/ SIEMP*, AJDI 2009. 641 , obs. R. Hostiou  ; *ibid.* 2010. 113, chron. S. Gilbert  ; RDI 2009. 349, obs. C. Morel .
- (11) Nouv. C. expr., art. R. 221-3.
- (12) C. expr., art. L. 12-5, al. 2, dispositions reprises à l'art. L. 223-2 du nouveau code.
- (13) V., R. Hostiou, Questions autour du droit pour l'ancien propriétaire à la restitution d'un bien exproprié dans des conditions irrégulières. Quel juge ? Quel préjudice ?, RFDA 2015. 483 .
- (14) V., P. Bourdon, La procédure de transfert de propriété suivie devant le juge de l'expropriation : le malaise malgré la constitutionnalité, AJDI 2013. 189 .
- (15) Pour de plus amples développements, v. R. Hostiou et J.-F. Struillou, *Expropriation et préemption*, 5<sup>e</sup> éd., LexisNexis, 2016. 799 s.
- (16) V. sur la portée de ce principe, S. Gilbert, Le juge judiciaire, gardien de la propriété privée immobilière. Étude de droit administratif, Mare & Martin, 2011. 563 s.
- (17) V. en ce sens Y. Jégouzo, La pertinence du dédoublement procédural, Table ronde organisée à l'occasion du bicentenaire de la loi du 8 mars 1810, JCP A 2011. 2077.
- (18) Nouv. C. expr., art. R. 223-2 et R. 223-3.
- (19) Cons. const., 16 mai 2012, n° 2012-247 QPC, *Cts L.*, RDI 2012. 393 , note R. Hostiou ; RJEP 2012, n° 699, étude 25, p. 3, note P. Bon ; AJDI 2012. 767 , note S. Gilbert.
- (20) F. Sudre, Le contrôle de proportionnalité de la CEDH. De quoi est-il question ?, JCP 2017. Doctr. 289.
- (21) Nouv. C. expr., art. R. 131-9.
- (22) Civ. 3<sup>e</sup>, 3 juin 2009, n° 01-70.214, *M. et M<sup>me</sup> Poupart c/ SODEDAC 93*, AJDI 2010. 113, chron. S. Gilbert .
- (23) Civ. 3<sup>e</sup>, 2 déc. 2008, n° 05-17.516, *GFA Château de Mézières e.a. c/ C<sup>ne</sup> de Mézières*, AJDI 2009. 216 .
- (24) Civ. 3<sup>e</sup>, 12 oct. 2005, n° 99-70.214, *Soler c/ C<sup>ne</sup> de Saint-Mitre-les-Remparts*, Bull. civ. III, n° 192 ; AJDI 2006. 292 , obs. R. Hostiou .